

**SOCIEDADE, ESTADO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO
INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS
GESTORES DO MUNICÍPIO DE
LAVRAS - MG**

VIRGÍLIO CÉZAR DA SILVA E OLIVEIRA

2009

VIRGÍLIO CÉZAR DA SILVA E OLIVEIRA

**SOCIEDADE, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS
GESTORES DO MUNICÍPIO DE LAVRAS - MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Estratégias e Gestão, para a obtenção do título de “Doutor”.

Orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS
MINAS GERAIS - BRASIL
2009

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

Oliveira, Virgílio César da Silva e.

Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras - MG / Virgílio César da Silva e Oliveira. – Lavras : UFLA, 2009.

301 p. : il.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2009.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Conselhos gestores. 4. Administração societal. 5. Democracia deliberativa. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 351.8151

VIRGÍLIO CÉZAR DA SILVA E OLIVEIRA

**SOCIEDADE, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS
GESTORES DO MUNICÍPIO DE LAVRAS - MG**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Estratégias e Gestão, para obtenção do título de “Doutor”.

APROVADA em 16 de fevereiro de 2009

Profa. Ana Paula Paes de Paula	UFMG
Prof. José Antônio Gomes de Pinho	UFBA
Prof. Edgard Alencar	UFLA
Prof. Mozar José de Brito	UFLA

Prof. José Roberto Pereira
UFLA
(Orientador)

LAVRAS
MINAS GERAIS - BRASIL

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Aluizio de Oliveira e Enilda Carmo da Silva e Oliveira, e à minha irmã, Marianna Hellen da Silva e Oliveira, pelo carinho, confiança e irrestrito apoio.

AGRADECIMENTOS

Ao meu tio, Augusto Antônio da Silva, e demais familiares, pela presença em todos os momentos.

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras, pelo zelo e competência com que exercem suas atividades.

Ao professor José Roberto Pereira pela orientação e pela liberdade com que me permitiu desenvolver esta pesquisa.

Aos professores Edgard Alencar, Mozar José de Brito, Robson Amâncio, Ana Paula Paes de Paula, José Antônio Gomes de Pinho e Fernando Guilherme Tenório pela atenção com que avaliaram este trabalho e pelas orientações - que não se restringiram a ele.

Aos integrantes dos conselhos gestores da cidade de Lavras e aos Srs. André Valle Guimarães, Bruno Nonato Soares da Silva e Everton da Silva Melo pelo apoio durante as atividades de campo.

Aos muitos amigos que fiz nesta jornada e a outros tantos que, certamente, torceram por mim.

Ao povo mineiro que, por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG, financiou este trabalho.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE FIGURAS.....	i
LISTA DE QUADROS	ii
LISTA DE TABELAS.....	iii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT	v
1 INTRODUÇÃO.....	01
2 SOCIEDADE E ESTADO NO BRASIL.....	09
2.1 Os conceitos de Estado e de sociedade civil.....	09
2.2 Sociedade, Estado e dinâmicas institucionais no Brasil	17
3 TEORIAS DA DEMOCRACIA.....	35
3.1 Democracia liberal.....	37
3.2 Democracia representativa.....	44
3.3 Democracia participativa	46
3.4 Democracia deliberativa	48
4 PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
4.1 Administração pública patrimonial.....	55
4.2 Administração pública burocrática	58
4.3 Administração pública gerencial.....	61
4.4 Administração pública societal	65
5 GESTÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	72
5.1 A origem do conceito de gestão social	72
5.2 Cidadania deliberativa, esfera pública e participação.....	75
5.3 Contradições contemporâneas da participação cidadã.....	78
6 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	83
6.1 A institucionalização dos conselhos gestores no Brasil.....	83
6.2 A dinâmica política dos conselhos gestores.....	87
6.3 A configuração institucional dos conselhos gestores.....	95
7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	100
7.1 A natureza da investigação e o processo de pesquisa	100
7.2 A seleção de informantes e os meios de coleta de informações	103
7.3 Organização e análise de informações.....	106

8 O MUNICÍPIO DE LAVRAS	108
8.1 O Sul de Minas Gerais e o município de Lavras	108
8.2 Dinâmicas demográfica e sócio-econômica do Sul de Minas.....	112
8.3 Dinâmicas demográfica e sócio-econômica de Lavras	115
9 A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS GESTORES DE LAVRAS	118
9.1 Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente.....	118
9.2 Conselho Municipal de Educação.....	133
9.3 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	143
9.4 Conselho Municipal de Saúde	158
9.5 Conselho Municipal de Alimentação Escolar.....	168
9.6 Conselho Municipal de Assistência Social	177
9.7 Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural	190
9.8 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério	199
9.9 Conselho Municipal Antidrogas	207
9.10 Conselho Municipal do Idoso	215
9.11 Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	228
9.12 Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial.....	239
10 CONSELHOS GESTORES E ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL.....	249
10.1 São os conselhos fontes de inovação político-institucional e de apoio à dialogicidade local?.....	249
10.2 Quais as principais convergências e divergências desta pesquisa em relação a outras investigações?	266
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS	273
12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	281

LISTA DE FIGURAS

	Página
1 Delimitação das áreas de atuação do Estado	31
2 Grau de institucionalização dos conselhos no Brasil.....	86
3 Dimensões da configuração institucional dos conselhos.....	98
4 Modelo circular de pesquisa.....	101
5 Sistema de classes da pesquisa	107
6 Regiões de planejamento de Minas Gerais	108
7 Desempenho humano-institucional local.....	112
8 Localização e potencialidade social do município de Lavras.....	116

LISTA DE QUADROS

	Página
1 Interações entre sociedade e Estado	18
2 Competências concorrentes e atribuições municipais	29
3 Síntese das dinâmicas institucionais brasileiras.....	34
4 Síntese das formas de democracia	52
5 Síntese dos tipos de administração pública	69
6 Plano de levantamento de informações	104
7 Diferenças entre os Códigos de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente.....	145
8 Configuração institucional dos conselhos de Lavras.....	250
9 Possibilidades e limites dos conselhos gestores	263
10 Caracterização dos conselheiros	267
11 Síntese comparativa entre as pesquisas	270

LISTA DE TABELAS

	Página
1 Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo.....	28
2 Repartição da receita tributária por nível de governo.....	28
3 Distribuição dos conselhos por região.....	86
4 Distribuição dos conselhos por porte dos municípios.....	87
5 Municípios do Sul de Minas com maior potencialidade social.....	109
6 Indicadores demográficos das regiões de planejamento do estado.....	113
7 PIB das regiões de Minas Gerais.....	114
8 IDH do Sul de Minas em relação ao estado e ao país.....	114
9 IDH do município de Lavras.....	117
10 Distribuição de itens de pauta (CODEMA).....	125
11 Distribuição de itens de pauta (CME).....	140
12 Distribuição de itens de pauta (CMDCA).....	150
13 Distribuição de itens de pauta (CMS).....	164
14 Distribuição de itens de pauta (CMAE).....	175
15 Distribuição de itens de pauta (CMAS).....	184
16 Distribuição de itens de pauta (CMDPC).....	195
17 Distribuição de itens de pauta (CFUNDEF).....	204
18 Distribuição de itens de pauta (COMAD).....	212
19 Distribuição de itens de pauta (CMI).....	221
20 Distribuição de itens de pauta (CMDM).....	234
21 Distribuição de itens de pauta (CMPPIR).....	243
22 Municípios e conselheiros envolvidos na investigação.....	266

RESUMO

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras - MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.*

A Constituição Federal de 1988 destacou os conselhos gestores como recursos vitais à sedimentação dos princípios da descentralização e da participação nos sistemas de políticas públicas. Atuando nos três níveis da federação, eles respondem pela maior rede de interação sócio-política já observada no Brasil. As relações promovidas por eles não são eventos comuns. Elas são mediadas por regras e apresentam desdobramentos sociais, políticos e gerenciais. Os conselhos representam fóruns investidos de poder que lidam com decisões e ações que afetam comunidades inteiras. Justamente por isso, seus processos operam para a consolidação de relações democráticas, em diferentes graus, entre sociedade e Estado. Em outros termos, eles contribuem para a estruturação de modalidades específicas de democracia e gestão pública local. Em consonância com o ideal participativo, encontra-se a necessidade de nivelamento das relações entre cidadãos e governos. Sob a perspectiva dos paradigmas de democracia e administração pública, isso implica em promover suas formas deliberativa e societal. Partindo dessas considerações, buscou-se, nesta tese, compreender o papel dos conselhos na viabilização de dois princípios da administração societal: a reinvenção político-institucional e a democracia participativo-deliberativa. Após a observação das faces formal, deliberativa e interinstitucional de doze conselhos no município de Lavras, MG, concluiu-se que estes são fontes consistentes de inovação político-institucional. Aspectos estruturais e gerenciais asseguram tal condição. Entretanto, sua eficácia é limitada no que se refere à sedimentação da democracia deliberativa local. Operam para isso os déficits de informação, a desarticulação social, a frágil conexão entre representantes e representados e o oportunismo governamental. Contudo, a análise longitudinal empreendida registrou o aperfeiçoamento formal e substantivo dos órgãos ao longo dos anos. Além do mais, sua função singular no controle social e na integração de atores nos sistemas locais de políticas públicas reforça a percepção de que eles são – e serão cada vez mais – relevantes no combate aos vícios históricos que permeiam as culturas cívica e política do Brasil.

* Orientador: José Roberto Pereira - UFLA

ABSTRACT

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Society, State and public administration: analysis of the institutional setup of the management councils in the town of Lavras - MG.** 2009. 301 p. Thesis (Doctor degree in Management) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.*

The Federal Constitution of 1988 highlighted the management councils as resources vital to the sedimentation of the principles of decentralization and participation in the systems of public policies. Working in the three federation levels, they account for the largest network of socio-political interaction already observed in Brazil. Relationships promoted by them are not common events. They are mediated by rules and present social, political and managerial consequences. The councils represent forums invested of power, dealing with decisions and actions that affect whole communities. Precisely because of this, their processes operate to consolidate democratic relationships, in different degrees, between society and State. In other words, they contribute to the development of specific modalities of democracy and local public administration. In according with the participatory ideal, it is necessary to balance the relationships between citizens and governments. From the perspective of the paradigms of democracy and public administration, this means to promote deliberative and societal forms. Starting from these considerations, it was searched, in this thesis, to understand the role of councils in the development of two principles of societal administration: the politic-institutional reinvention and participative-deliberative democracy. After the observation of formal, deliberative and inter-institutional dimensions from twelve councils in the town of Lavras, MG, it was concluded that these are consistent sources of political and institutional innovation. Structural and managerial aspects ensure that condition. However, its efficacy is limited with relation to the sedimentation of the local deliberative democracy. Deficits of information, the social non-association, the fragile connection between representatives and the represented and the government opportunism work for this. However, the longitudinal analysis undertaken recorded the formal and substantive improvement of the councils over the years. In addition, their singular role in social control and the integration of actors in local systems of public policy reinforces the perception that they are – and will increasingly be – relevant in combating the historical bias that permeate the civic and political culture of Brazil.

* Adviser: José Roberto Pereira - UFLA

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 alterou radicalmente as relações entre sociedade e Estado no Brasil. Entre as mudanças que estabeleceu destacam-se a consolidação da autonomia municipal, a descentralização de recursos e responsabilidades e a criação de mecanismos de participação social. Em consequência, as administrações locais tornaram-se espaços importantes de concepção e controle de políticas públicas.

Além disso, a partir da década de 1970, amplia-se o vigor democrático da sociedade brasileira (Paes de Paula & Prestes-Motta, 2003). Vinculam-se a esse fato o crescimento expressivo das associações civis, a centralidade das noções de cidadania e de direitos humanos após a redemocratização, a percepção da necessidade de autonomia social frente ao Estado e, ainda, a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com os poderes instituídos (Avritzer, 2006).

Os conselhos gestores de políticas públicas surgem nesse contexto. Atuando nos três níveis de governo, eles deliberam sobre temas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, política urbana, meio ambiente, patrimônio cultural e outros. A elaboração das leis orgânicas municipais na década de 1990, passo fundamental para a consolidação do processo constituinte, incorporou-os à administração pública local como instrumentos de participação e controle social (Allebrandt, 2003).

Ao lado do orçamento participativo, os conselhos são vistos como instrumentos-chave para a promoção do diálogo entre sociedade e Estado no Brasil (Avritzer, 2000). No entanto, comparando-os, nota-se que a difusão destes é razoavelmente maior. Dados de Ribeiro & Grazia (2003), relativos à gestão 1997-2000, comprovam que 103 municípios conduziram orçamentos participativos no período. Em contraste, a Pesquisa de Informações Básicas

Municipais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2001) registra a presença de conselhos gestores de saúde e assistência social em, respectivamente, 97,59% e 93,13% das cidades brasileiras.

O desenho institucional dos conselhos favorece a efetividade e o equilíbrio dessa relação. Inicialmente, sua responsabilidade decisória (e não apenas consultiva) estende-se por diferentes tipos de políticas, pela infraestrutura associada (escolas, postos de saúde, etc.) e por fundos públicos. Ademais, a busca por formas de paridade entre conselheiros resguarda a pluralidade e a simetria de forças em seu interior (Coelho et al., 2002).

Os conselhos gestores representam meios públicos de deliberação, estabelecidos junto ao poder local para fomentar o engajamento social. Suas funções abarcam a tomada de decisão sobre políticas públicas e a regulação dos atos do governo, visando à conversão de orçamentos em bens e serviços comunitários (Avritzer, 2006). De acordo com Carvalho et al. (1999), eles são instrumentos de gestão baseados na participação popular, entendida como a capacidade de mobilização de estratos sociais, de modo a incluir cidadãos e a contemplar suas demandas.

Tais definições revelam o duplo desafio dos conselhos: a) viabilizar políticas públicas, orientando e fiscalizando condutas de governo e b) ampliar qualitativamente a participação, por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores plurais. Trata-se, em síntese, de gerir processos coletivos e de apoiar o engajamento social e a deliberação pública.

Alguns estudos têm se dedicado a esses temas no Brasil¹. O ponto comum a todos é a imersão na rotina dos conselhos em busca de seus vícios

¹ Sobre o papel dos conselhos na gestão de políticas públicas, consultar: Draibe (1998), Carvalho et al. (1999), Teixeira (2001a), Colin et al. (2002), Coelho et al. (2002) e Coelho & Veríssimo (2004). Sobre a participação e a tomada de decisão em conselhos, ver: Cruz (2000), Gohn (2001), Teixeira (2000b), Perissinotto (2002), Fuks (2002), Tatagiba (2002), Côrtes (2002) e Fuks & Perissinotto (2006).

e virtudes. Contudo, focando dinâmicas coletivas de gestão e decisão, eles favorecem a compreensão de seu papel na sedimentação de relações, mais democráticas ou menos democráticas, entre sociedade e Estado, alinhadas a construtos teóricos sobre administração pública e democracia².

É justamente para esse aspecto – compreensão do papel dos conselhos na viabilização de formas específicas de administração pública e democracia local – que se voltam os esforços desta tese. Nesse sentido, suas questões orientadoras foram: a) como os conselhos gestores podem contribuir para a sedimentação da administração pública societal em âmbito local? e b) como eles efetivamente contribuem?

A resposta à primeira pergunta gerou o argumento estruturante do estudo: devido ao seu grau de inserção nos municípios brasileiros e ao seu desenho institucional, os conselhos podem cooperar, de forma mais efetiva que outros arranjos, para a sedimentação da administração societal em nível local. Eles podem fazê-lo ao fomentar a inovação política e institucional, a participação cidadã e a dialogicidade comunitária.

A atenção à segunda indagação motivou a pesquisa empírica, cujo propósito geral é: analisar a configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG, de modo a entender, em sua ação mediadora entre organizações sociais e poderes instituídos, suas possibilidades e seus limites na consolidação de dois princípios da gestão societal: a) a reinvenção político-institucional e b) a democracia participativo-deliberativa³.

² Entende-se por administração pública o “(...) conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta de tarefas (...) consideradas de interesse público ou comum numa coletividade ou numa organização estatal” (Bobbio et al., 1991, p. 10) e por democracia o “(...) método (...) para constituição de governo e para formação das decisões (...) que abrangem toda a comunidade” (Bobbio et al., 1991, p. 326). Tais definições aplicam-se a níveis de análise micro, meso ou macroinstitucionais.

³ Esses pontos foram destacados, pois os conselhos podem impactar diretamente sobre eles, diferentemente dos demais: a visão alternativa do desenvolvimento e o novo perfil do gestor público.

Duas razões justificam a escolha da administração pública societal, proposta por Paes de Paula (2005a), como paradigma de referência. Primeiro, ao contrário das orientações patrimonial, burocrática e gerencial, suas bases podem viabilizar relações simétricas entre sociedade e Estado e, ainda, romper com a distinção entre concepção e implementação de políticas públicas. Além disso, ela incorpora os princípios da participação e da deliberação coletiva, referindo-se diretamente, portanto, à democracia local.

Além dos conselhos gestores, outros arranjos podem contribuir para o fortalecimento do elo sociedade-Estado. Entretanto, eles foram selecionados pois: a) têm caráter permanente; b) são fóruns investidos de poder (devendo, assim, exercer a deliberação pública); c) zelam pelo equilíbrio de forças entre as partes que o integram e d) consolidam uma rede de interação sócio-política sem precedentes na história brasileira.

Os objetivos específicos da tese emergem dos princípios priorizados no modelo societal. Nesse sentido, a reinvenção político-institucional – que enfatiza a construção de estruturas de apoio à participação – lança luzes sobre a esfera formal dos conselhos, ou seja, sobre as características regimentais capazes de nivelar os sujeitos em seu interior.

A democracia participativo-deliberativa, por seu turno, coloca em evidência as rotinas argumentativa e decisória dos conselhos e, também, suas relações organizacionais, com entidades sociais e poderes locais. Essas três dimensões – formal, deliberativa e interinstitucional – dão forma à configuração institucional dos conselhos gestores. Tendo essas considerações como ponto de partida, busca-se:

- a) caracterizar a dimensão formal dos conselhos e analisar como ela opera para o protagonismo dos segmentos representados;
- b) investigar o processo deliberativo dos conselhos e compreender como ele favorece ou restringe a participação política e a cidadania

deliberativa;

c) detalhar as relações institucionais dos conselhos e avaliar se os mesmos representam esferas públicas, construindo e comunicando decisões coletivas.

O período de análise da pesquisa estende-se de 1984, ano da criação do conselho mais antigo de Lavras, a 2008. Sua operacionalização exigiu o emprego das noções de participação política, cidadania deliberativa e esfera pública. Há, entre elas, um significativo alinhamento conceitual, importante para a construção de categorias de análise da dialogicidade local, viabilizada por conselhos gestores.

A participação política diferencia-se de outras modalidades de participação, pois resguarda e fortalece a cidadania. Nela, os indivíduos distinguem-se não por interesses corporativos, mas por diferentes visões de mundo que, alicerçadas em movimentos sócio-políticos, buscam salvaguardar garantias e direitos, legítimos e universais (Nogueira, 2005).

As noções de cidadania deliberativa e esfera pública são produto do pensamento habermasiano e embasam o conceito de gestão social, abordagem de gestão da administração pública societal, desenvolvido por Tenório (1998; 2005)⁴.

A cidadania deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos deliberativos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Seu exercício requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. Trata-se das

⁴ As abordagens de gestão dos paradigmas de administração pública informam sobre o estilo gerencial de cada vertente e permitem sua conexão a arranjos institucionais específicos. Em outras palavras, elas possibilitam o relacionamento dos campos teórico e empírico.

esferas públicas, que pressupõem a igualdade de direitos e a possibilidade de discussão de problemas sem violência ou coação por meio da autoridade negociada entre as partes. Elas representam, ainda, canais aptos a aglutinar e a lapidar demandas coletivas, comunicando-as aos poderes locais.

A relevância deste estudo pode ser justificada por três argumentos, de natureza empírica, metodológica e teórica. Inicialmente, investigaram-se em profundidade doze conselhos, sendo oito pouco mencionados na literatura de referência⁵. Além disso, a pesquisa foi conduzida em um município de médio porte, mais próximo do perfil hegemônico das cidades brasileiras⁶.

Paralelamente, buscou-se empreender uma observação dinâmica dos conselhos, em tempo e espaço. Nesse sentido, o relato de mudanças em leis e regimentos pôde revelar trajetórias de democratização e fortalecimento, imperceptíveis em investigações pontuais (ou não-longitudinais). De modo complementar, a análise de suas faces formal, deliberativa e interinstitucional procurou dar conta da complexidade de seus processos e interações.

Por fim, a pesquisa busca aproximar duas teorias organizacionais emergentes, a administração pública societal e a gestão social, de um arranjo institucional contemporâneo. Isso é possível e desejável, pois todos esses constructos buscam dar forma a um novo padrão de relações entre sociedade e Estado, isto é, conexões nas quais os meios são tão relevantes quanto os fins, a deliberação pública provê legitimidade e direcionamento às ações e novos

⁵ A investigação contemplou os seguintes órgãos: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, Conselho Municipal Antidrogas, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial.

⁶ De acordo com IBGE (2000), 95,9% dos municípios brasileiros possuem até 100.000 habitantes.

riscos são percebidos – como formas tênues de dominação (os cerceamentos discursivos) e cooptação (a participação gerencial).

De modo a reunir elementos para abordar a contento os propósitos da tese, ela foi organizada em nove partes. Na seção 2 apresenta-se um panorama das relações entre sociedade e Estado no Brasil, detalhando, em momentos distintos, suas dinâmicas institucionais. Tal interação é desdobrada, numa perspectiva ideal, nas seções 3 e 4, por meio da discussão das formas de democracia e de administração pública. Na seção 5, os conceitos de cidadania deliberativa, esfera pública, participação política e participação gerencial são articulados, consolidando o referencial teórico da pesquisa.

Na seção 6 busca-se detalhar os conselhos gestores municipais, discutindo suas especificidades, seus propósitos e sua dinâmica sócio-política. Na seção 7, discutem-se as opções metodológicas do estudo. Na seção 8, é apresentado o lócus da investigação – a cidade de Lavras – e, na seção 9, analisam-se seus resultados, sistematizando evidências para sua conclusão. A seção 10, assim como as considerações finais, destina-se a esse fim.

As constatações da tese sugerem que, em sua dimensão formal, os conselhos reúnem elementos suficientes para garantir o protagonismo de seus integrantes. Porém, a cidadania deliberativa, ainda que não encontre restrições significativas intraconselhos, é limitada por déficits de informação e de vigor argumentativo nos plenários. A falta de meios sistemáticos de capacitação opera para a manutenção desse quadro. Os conselhos encontram sérias dificuldades para construir e comunicar decisões coletivas. Contribuem para isso a desarticulação social, o desconhecimento de processos públicos e a ação governamental oportunista.

Apesar dessas afirmações, a análise longitudinal empreendida pôde perceber o aperfeiçoamento formal e substantivo dos conselhos ao longo dos anos. Assim, esse formato institucional não deve ser desacreditado, mas,

percebido como um instrumento relevante para minimizar alguns males das culturas cívica e política do Brasil.

Finalizando, além de promover a aproximação entre a administração societal e os conselhos gestores, acredita-se que a tese contribui para a compreensão dos mesmos ao relativizar uma visão hegemônica na literatura (o protagonismo estatal) e ao detalhar, nas considerações finais, pontos ainda nebulosos (o papel dos conselhos nos sistemas locais de políticas públicas e a natureza do controle social que devem desempenhar), de modo a encorajar novas pesquisas.

2 SOCIEDADE E ESTADO NO BRASIL

As relações entre sociedade e Estado no Brasil são historicamente marcadas pelo protagonismo do segundo. Argumenta-se, nesta seção, que os requisitos institucionais necessários ao equilíbrio de forças estão sendo construídos. Contudo, eles convivem com a inércia de velhos males (como o patrimonialismo, o personalismo, o autoritarismo e o formalismo) que geram contradições e descompassos nesse processo. Constituem-na dois tópicos. No primeiro, os conceitos de Estado e de sociedade civil são detalhados. No segundo, são apresentadas quatro fases da interação sociedade-Estado no país e suas respectivas dinâmicas institucionais.

A primeira fase refere-se ao pré-capitalismo e estabelece o início da tradição patrimonialista que, sob as formas tradicional, burocrática e política, manteve o controle estatal nas mãos de diferentes elites. A segunda é marcada pela consolidação de instituições políticas racionais sobre bases personalistas que desvirtuaram o liberalismo democrático nacional. A terceira refere-se à organização, como alternativa ao *Welfare State*, de um Estado centralizador, desenvolvimentista e pouco comprometido com direitos sociais. A quarta liga-se a processos contemporâneos que contribuem para a simetria de forças entre sociedade e Estado, como a descentralização de responsabilidades da União, a consolidação de meios de participação, a redução do escopo de funções estatais e o fortalecimento da sociedade civil brasileira.

2.1 Os conceitos de Estado e de sociedade civil

2.1.1 O Estado

O termo Estado, derivado do latim *status* (estar firme), foi empregado, pela primeira vez, como situação permanente de convivência associada à sociedade política na obra *O Príncipe*, de Maquiavel (Dallari, 2003).

De acordo com Bobbio (1987) e Bobbio & Bovero (1991), os argumentos que explicam a gênese do Estado consolidam duas correntes. Na primeira encontram-se aqueles que defendem sua formação espontânea. Na segunda estão os que crêem no seu advento por via contratual, refletindo a racionalidade humana.

Para os teóricos não-contratualistas, a origem dos Estados pode ser explicada: a) pelo desenvolvimento interno da sociedade; b) por atos de força, violência ou conquista; c) pela ampliação dos núcleos familiares ou d) por motivações econômico-patrimoniais. O último ponto abandona o raciocínio lógico-dedutivo dos demais e busca em evidências históricas sua fundamentação.

As configurações estatais pré-modernas abrangem, segundo Dallari (2003), os Estados antigo, grego, romano e medieval. Caracteriza o primeiro a não-distinção entre economia, política, religião, meios de subsistência e formas de organização social. Os poderes espiritual e secular do soberano confundiam-se. O Estado organizava-se de modo precário não apresentando divisões funcionais ou territoriais.

Como aspecto singular do Estado grego destaca-se a cidade-estado (pólis), auto-suficiente em recursos e dotada de mecanismos democráticos de governo. Essas mesmas características podem ser associadas ao Estado romano. Sua particularidade, contudo, foi a base familiar da sociedade, reforçando a hipótese de que a união de clãs consolidou os primeiros Estados.

A compreensão do Estado medieval requer a análise de três aspectos: o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo. O cristianismo, ao afirmar a igualdade entre os homens e a coesão da Igreja, estimulou a integração dos católicos em uma unidade política. Contudo, as invasões bárbaras introduziram novos costumes em diferentes regiões, impelindo-as a se afirmarem como territórios independentes. Essa instabilidade dificultava o desenvolvimento do

comércio e conferia enorme valor à terra que, dividida em feudos, garantia a subsistência das famílias. A relação entre servos e senhores feudais, regida por leis próprias, determinava a criação de Estados dentro do Estado e a confusão entre o público e o privado. Caracterizam, portanto, o Estado medieval a pluralidade de poderes, os reveses políticos e o anseio por ordem e autoridade, sentimento favorável à emergência do Estado moderno.

Voltando-se para o domínio contratualista, Bobbio & Bovero (1991) afirmam que, na filosofia política contemporânea, as teorias referentes à formação do Estado moderno seguem duas vias: a jusnaturalista e a hegelomarxiana. Assim, enquanto a primeira parte da dicotomia Estado natural versus Estado civil, a segunda baseia-se na oposição entre Estado (sociedade política) e sociedade civil.

De acordo com Heck (1999, p. 995), o jusnaturalismo corresponde a uma doutrina jurídica e prescreve (...) *um conjunto de normas para a conduta humana, denominado direito natural, cuja validade intersubjetiva é diversa do sistema de normas fixadas pelo Estado político, chamadas de direito positivo*. A busca por uma teoria racional do Estado estabelece o ponto de contato entre os autores jusnaturalistas.

No passado, a ampliação de núcleos familiares consolidou modelos estatais nos quais a legitimidade do soberano era derivada do pátrio poder. Para os jusnaturalistas, esse reconhecimento natural deveria ser substituído por um instrumento racional capaz de expressar o consentimento dos súditos perante a autoridade do Estado.

Surgia, assim, o pacto ou contrato social, meio pelo qual cada parte abdicaria de sua autoridade pessoal em favor do soberano. Superado o dilema da legitimidade, coube ao Estado posicionar-se sobre uma segunda questão: os limites do direito individual à liberdade (Gallo, 2006). Diversos autores jusnaturalistas dedicaram-se ao tema, com destaque para Thomas Hobbes, John

Locke e Jean Jacques Rousseau.

Para Hobbes, os indivíduos deveriam renunciar, de modo quase absoluto, à liberdade. Em contrapartida, teriam sua segurança garantida pelo soberano, detentor monopolista da força. Dessa maneira, o Estado natural e a guerra de todos contra todos poderiam ser extintos. A concepção de Locke sobre o estado de natureza não reconhecia o conflito generalizado. Ao contrário, admitia que os homens eram governados pela lei natural da razão. Nesse contexto, o Estado deveria assegurar apenas o direito à propriedade. A submissão, defendida por Hobbes, cedeu espaço, na obra de Locke, ao consentimento, a partir do qual os direitos naturais se tornariam políticos e, portanto, mais estáveis. Para Rousseau, o estado de natureza era o grande promotor da liberdade e o direito à propriedade era a fonte da desigualdade humana. Rousseau não percebia o contrato social como a materialização do desejo de todos. Ao contrário, ele expressava os interesses de um grupo ávido por garantir o direito de propriedade. Porém, para Rousseau, o Estado não era essencialmente perverso, podendo servir à preservação da igualdade e à manutenção dos direitos naturais (Dallari, 2003; Gallo, 2006).

A vertente hegelo-marxiana distingue-se da jusnaturalista, entre outros aspectos, pela relevância que atribui ao passado na compreensão da formação estatal. Sua crítica aos jusnaturalistas repousa nas referências ao Estado natural como uma hipótese prévia, alheia à história. Atribui-se a Hegel a oposição pioneira entre sociedade civil e sociedade política. Para este filósofo, enquanto a primeira trata dos interesses privados, a outra se volta para os assuntos públicos e universais. Essa distinção inspirou os escritos de Marx sobre o Estado. Segundo ele, as relações jurídicas, assim como as formas estatais, não poderiam ser compreendidas por si mesmas ou pelo desenvolvimento geral do espírito humano, como advoga a visão hegeliana. Ao contrário, elas se apoiariam em relações materiais, cuja totalidade fora sintetizada por Hegel sob o nome de

sociedade civil. Na concepção de Marx, sobre as relações econômicas (e em função destas) edificam-se estruturas políticas que, ao longo do tempo, passam a representar interesses de classe. Desse modo, a liberdade seria impossível sob a tutela do Estado (Gallo, 2006).

De certa forma, como salienta Gallo (2006), a visão de Marx aproxima-se da de Rousseau; ambos percebem o Estado como um instrumento de dominação, destinado a preservar a riqueza de poucos. Rousseau, entretanto, considera esse fato uma disfunção da instituição, enquanto Marx o vê como uma característica essencial, intrínseca.

De acordo com Bobbio et al. (1991), o Estado moderno (europeu) representa uma forma de organização do poder historicamente determinada. Ele se diferencia, portanto, de alternativas análogas, como, por exemplo, a formação estatal chinesa descrita por Weber (1999). O cerne de tal distinção é a progressiva centralização do poder, que acabou por compreender a totalidade das relações políticas. São traços marcantes desse processo a afirmação do princípio da territorialidade das obrigações cívicas e a constante promoção da impessoalidade no comando político. Nesse sentido:

A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais (Bobbio et al., 1991, p. 426).

Deve-se a Weber (1999) a concepção do Estado moderno como um Estado racional ou, mais precisamente, como uma associação de dominação institucional que, em um dado território, buscou, com êxito, o monopólio da coação física legítima. Para tanto, o Estado concentrou os meios materiais de organização nas mãos de seus dirigentes, retirando-os da classe de funcionários

estamentais autônomos. Desse processo emergiram os corpos burocráticos, orientados por normas universais, estabelecidas pelo próprio Estado.

Tendo em vista as considerações anteriores sobre o Estado, faz-se necessário apresentar definições contemporâneas e, ainda, mencionar seus elementos constitutivos. Dallari (2003, p. 118), ciente de que encontrar um significado que atenda a todas as correntes doutrinárias é impossível, o define como (...) *a ordem jurídica e soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*. Neste trecho, o autor cita quatro atributos que lhe parecem essenciais: soberania, território, povo e finalidade.

Essa visão concentra-se em aspectos que buscam conferir legitimidade e limites ao poder do Estado. De modo a complementá-la, argumentos presentes em Bresser Pereira (1995) sobre o Estado e sua estrutura serão descritos. Retomando as correntes jusnaturalista e hegel-marxiana, o autor observa em ambas um ponto comum: (...) *em qualquer das duas hipóteses, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente* (Bresser Pereira, 1995, p. 8).

Como requisitos para a constituição estatal, o autor aponta: a) existência de um governo formado por membros da elite política; b) uma tecnoburocracia pública que se ocupa de sua administração; c) uma força policial e militar capaz de protegê-lo de inimigos externos e de levantes internos e d) um ordenamento impositivo que avança sobre o aparelho estatal e aplica-se a toda sociedade. O Estado representa, portanto, (...) *uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe do poder extroverso – de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais* (Bresser Pereira, 1995, p. 8).

2.1.2 A sociedade civil

O debate sobre as definições de Estado e de sociedade civil é precedido pela dicotomia público-privado que permite a compreensão da sociedade como o campo das relações sociais não reguladas pelo Estado ou, ainda, tudo o que resta após a delimitação exata do poder estatal. Assim, em torno dessa definição rudimentar giram diferentes noções que identificam o não-estatal com o pré-estatal, o antiestatal e o pós-estatal.

A visão pré-estatal vincula-se ao jusnaturalismo, quando os indivíduos agrupavam-se para garantir a satisfação de necessidades. Para a noção antiestatal, a sociedade civil representa o lugar de onde emergem os contrapoderes, isto é, as iniciativas de transformação do padrão de dominação. Finalmente, a via pós-estatal sugere uma sociedade sem Estado, formada pela dissolução do poder político (Bobbio, 1987).

Nos parágrafos seguintes, as reflexões de Hegel, Marx e Gramsci sobre a sociedade civil, sintetizadas por Bobbio (1987) e Bobbio & Bovero (1991), serão apresentadas em contraposição ao pensamento jusnaturalista. Observa-se, a partir dessas definições, que o emprego da expressão “sociedade civil” é diverso e, por vezes, contraditório.

Para os jusnaturalistas, a sociedade civil representa a antítese da sociedade natural. Assim, ela expressa uma formação social artificial e política que, no limite, corresponde ao próprio Estado. Para alguns jusnaturalistas, o termo refere-se ao estágio posterior às sociedades bárbara e selvagem. Dessa classe de pensadores exclui-se Rousseau. Em sua visão, a sociedade civil, embora civilizada, não constitui, necessariamente, um momento positivo do desenvolvimento humano.

A compreensão da sociedade civil como campo de relações sociais diferenciado da esfera de relações políticas é atribuída a Hegel e a Marx. Para Hegel, ela representa o momento intermediário entre a família e o Estado. Suas

definições de sociedade civil e Estado exprimem a distinção entre um Estado inferior e um superior, na qual o primeiro deveria mediar os interesses privados e reprimir as ofensas ao direito instituído e o segundo, prover o bem comum, interferindo na distribuição do trabalho, na fiscalização dos costumes, na educação e na assistência social.

Para Marx, inspirado por Hegel, a sociedade civil representa o lócus das relações econômicas, que consolida a base sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política. Assim, a sociedade civil expressa o conjunto de relações individuais alheias ao Estado. Marx, portanto, inverte o sentido do conceito ao dissociá-lo do aparato estatal, definindo a sociedade civil como contraditória a ele e, ainda, responsável por sua gênese.

Outro pensador cujos argumentos contribuíram para a redefinição do conceito de sociedade civil foi Gramsci. Concordando com o ideário de Marx, o autor elevou-a da base material para a superestrutural, passando a compreendê-la como o lugar onde se formam o poder ideológico e os processos de legitimação do consenso social, que representa a fonte de poder da classe dominante (Bobbio, 1987; Bobbio & Bovero, 1991).

Analisando o debate contemporâneo sobre o significado e a dinâmica da sociedade civil, Ramos (2005) destaca quatro orientações teóricas relevantes. Trata-se das visões neotocquevilliana, neoliberal, habermasiana e gramsciana.

Para os neotocquevillianos, o vigor e a estabilidade das democracias liberais dependem de um campo de participação associativa pujante. Assim, a sociedade civil é percebida como o local onde se encontram organizações de associação livre, nas quais os indivíduos podem engajar-se, orientando-se por interesses particulares e unindo-se em ajuda mútua. A sociedade civil é vista como detentora de um caráter espontâneo, de onde afloram grupos voluntários.

A matriz neoliberal concebe a sociedade civil menos como uma esfera contraposta ao Estado e ao mercado e mais como um complemento ou substituto

destes. Nesse sentido, ela não representa o domínio da luta e da emancipação mas sim o domínio da estabilidade, da confiança e da provisão. Para essa vertente, o fortalecimento da sociedade civil e seu trabalho em prol do desenvolvimento social são os meios adequados para o enfrentamento da injustiça e da exclusão, dada a ineficiência intrínseca do Estado em combater esses males.

O pensamento de Habermas sobre a sociedade civil e a interpretação de suas ideias por outros autores permitem a compreensão da mesma como o mundo da vida, ou seja, como o meio onde se desenvolve a intersubjetividade. A sociedade civil abarca, portanto, instituições e formas associativas que dependem de interfaces comunicativas para a sua reprodução e para o seu desenvolvimento.

Finalmente, a matriz gramsciana enxerga a sociedade civil como a rede de organizações responsável pela formação e pela difusão das ideologias (escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, etc.). A sociedade civil é considerada uma das esferas fundamentais do Estado, visto em sentido amplo. Sua face complementar é a sociedade política, isto é, o conjunto de mecanismos pelos quais as classes dominantes detêm o monopólio legal da repressão e da violência. De acordo com Ramos (2005), diferentemente das orientações neotocquevilliana, neoliberal e habermasiana, a via gramsciana pensa a hegemonia estatal como uma expressão da hegemonia social, desnaturalizando a realidade e apontando caminhos para a sua compreensão e para a sua transformação.

2.2 Sociedade, Estado e dinâmicas institucionais no Brasil

Este tópico apresenta um panorama das interações entre sociedade e Estado, discutindo suas dinâmicas institucionais no Brasil. Para tanto, parte-se da matriz de relacionamentos concebida por Migdal (1988) e redefinida por

Bresser Pereira (2001a). O modelo, mesmo sendo uma decomposição simplificada da realidade, possui grande abrangência, delimitando quatro momentos históricos como resultado da combinação de sociedades fortes e fracas com Estados fortes e fracos.

QUADRO 1 - Interações entre sociedade e Estado

Sociedade/Estado	Estado forte	Estado fraco
Sociedade forte	4. Democracias consolidadas	1. Pré-capitalismo
Sociedade fraca	3. Consolidação do Estado e transição democrática	2. Transição capitalista e afirmação do Estado

Fonte: Bresser Pereira (2001a).

Durante o pré-capitalismo, o poder político era difuso e assegurado por práticas patrimonialistas. O despotismo do soberano e de seus servidores tornava imprevisível a conduta do Estado e impedia a distinção entre os domínios público e privado. Os valores holistas eram hegemônicos e o mercado autorregulado não era o mecanismo básico de coordenação econômica.

No período de transição capitalista e afirmação do Estado, a sociedade começou a ceder poderes. Nesse contexto, a ascensão política da burguesia estimulou a sedimentação estatal e a delimitação de suas funções. Surgiu, assim, o Estado liberal, concebido para intervir minimamente nos campos econômico e social, zelando apenas pela proteção territorial, pela ordem social e pela garantia das leis, do comércio e da livre concorrência. Sua consolidação desencadeou revoluções liberais e constitucionais (Gloriosa, Norte-americana e Francesa), além de reformas nos serviços públicos. Enquanto as revoluções instituíram a democracia liberal e o Estado de direito, as reformas eliminaram os vícios

patrimonialistas por meio da administração burocrática (Bresser Pereira, 2001b)⁷.

Durante a consolidação estatal e a transição democrática, o capitalismo se impôs sobre as oligarquias locais e a sociedade civil recuou em relação ao Estado. Este, contudo, contemplou as demandas populares e estendeu os direitos políticos aos pobres e às mulheres, em regimes democráticos representativos. Como salienta Dweck (2002), a ideologia do Estado mínimo vigorou até a Primeira Guerra, quando a inércia dos Estados foi interrompida. Anos após o conflito, em 1929, instalou-se a grande depressão, descrita por muitos como fruto da conduta não-intervencionista dos governos. Emergiram, nesse período, as ideias de John Maynard Keynes e o Estado se transformou no principal mecanismo de alocação de recursos sociais e econômicos. Nas economias centrais, consolidou-se o *Welfare State* (social-democrático) que agiu positivamente no sentido de atenuar desigualdades e prover uma ampla gama de serviços. Nos países socialistas, o planejamento centralizado garantiu ao Estado a condição de agente econômico exclusivo. Nas nações periféricas, o Estado assumiu um perfil empreendedor, investindo maciçamente em indústrias de base e em obras de infraestrutura. Predominava, em todas essas configurações estatais, o modelo burocrático de gestão pública.

A consolidação democrática marca o fortalecimento da sociedade civil diante do Estado. As tensões originadas pela guerra e a combinação de Estados fortes com governos “incertos ou ilegítimos” (Hobsbawn, 1995) produziram golpes militares em muitos países, a partir de 1945. Entretanto, na década de 1970, movimentos pró-redemocratização foram iniciados. Paulatinamente, os direitos civis foram recuperados e a sociedade passou a articular-se em torno

⁷ Como observa Bresser Pereira (2003), a *Civil Service Reform* foi empreendida na França, na Inglaterra e na Alemanha, na segunda metade do século XIX e, nos Estados Unidos, na primeira década do século XX. A reforma burocrática brasileira foi conduzida pelo governo Vargas nos anos 1930.

de múltiplas causas. Sobre a relação sociedade-Estado, surgiram posições antagônicas. De um lado, cresceu a percepção de que o núcleo estatal não deveria ser o único ator capaz de produzir mudanças sociais. De outro, a pressão de segmentos organizados ampliou o conjunto de demandas sobre as quais o Estado deveria responder.

Um fato, entretanto, mudou a configuração dos Estados ocidentais nas últimas décadas do século XX: a ideologia neoliberal. Como detalha Anderson (1996), esse movimento, iniciado na década de 1940 e impulsionado pela obra *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, posicionou-se contra os freios aos mecanismos de mercado instituídos pelo Estado. Entre as nações que seguiram o receituário neoliberal, a porção do produto interno bruto “capturada” pelo aparato estatal foi reduzida. Entretanto, inchaços estruturais e desembolsos sociais ainda exigiam altas arrecadações. Nos anos seguintes, essa dinâmica foi contida por processos de reforma que desoneraram os Estados e implementaram o modelo gerencial de administração pública. Gradualmente, o fortalecimento da democracia foi instituindo mecanismos de governo participativos.

2.2.1 Pré-capitalismo no Brasil: a gênese de nossa tradição patrimonialista⁸

Originário da sociologia weberiana, o conceito de patrimonialismo foi utilizado em estudos sobre o Brasil para caracterizar a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados. Nesse sentido, ele se opõe aos princípios de uma sociedade moderna ou liberal na qual Estado e mercado estão dissociados, as burocracias são regidas por regras universais e o governo reflete as orientações da sociedade civil organizada (Sorj, 2000).

A análise das contradições brasileiras sob lentes patrimonialistas

⁸ Nesta seção, “pré-capitalismo” busca designar o momento histórico e não a formação sócio-econômica vigente no país.

encontra nas obras *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* e *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, escritas, respectivamente, por Raymundo Faoro, em 1958 e Simon Schwartzman, em 1982, referências fundamentais. Seus argumentos são apresentados a seguir, para evidenciar a persistência e a reconfiguração do patrimonialismo no país.

Segundo Faoro (1995), vários problemas da nação e do Estado brasileiros podem ser compreendidos pela observação de nossa formação histórica. A estrutura patrimonialista do poder português, transportada para o Brasil colonial e sedimentada pela chegada da corte lusitana no século XIX, estabeleceu distorções nos campos econômico e sócio-político do país.

Na esfera econômica, vigorou o capitalismo politicamente orientado, em que o Estado interferiu intensamente na economia, guiando-se pelos interesses do grupo que o controlava: o estamento burocrático. Seu papel de mantenedor de uma ordem jurídica estável e universal, capaz de subsidiar as decisões dos agentes econômicos, foi negligenciado. Assim, o sistema econômico brasileiro incorporou do moderno capitalismo seus instrumentos, desprezando, contudo, sua racionalidade.

Em relação ao campo sócio-político, Faoro (1995) afirma que o Brasil organizou-se precariamente em classes. A efetiva estratificação social ocorreu entre o estamento burocrático e o restante da sociedade. Diferentemente da classe social, constituída pela aproximação de interesses econômicos, o estamento é formado por aspectos sociais e políticos. O controle patrimonialista dos recursos do Estado representa a fonte de poder e distinção do estamento burocrático.

A análise de Schwartzman (1988) segue a opção de Faoro (1995) e emprega o conceito de patrimonialismo para compreender formações estatais que, como o Brasil, não possuem um passado feudal. Para este autor, o atraso relativo de muitos países no presente relaciona-se com o predomínio de

instituições sociais burocráticas e excessivamente grandes no passado.

Diferentemente dos sistemas feudais, os patrimonialistas combinavam, em larga escala, concentração de poder arbitrário e instabilidade. Além disso, seus soberanos não governavam com a ajuda de uma aristocracia autônoma. Ao contrário, eles eram auxiliados por familiares e plebeus que, sem posses ou distinção social, dependiam completamente do senhor e, por extensão, do aparato público. Schwartzman (1988) afirma que é precisamente nesse sentido que os Estados modernos formados à margem das revoluções burguesas podem ser considerados patrimoniais:

Este patrimonialismo moderno, ou 'neopatrimonialismo', não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um 'estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio', ou seja, pela burocracia e a chamada 'classe política' (Schwartzman, 1988, p. 59-60).

Desse modo, ao longo da história brasileira, o patrimonialismo assumiu as formas tradicional, burocrática e política. Sorj (2000) menciona novas derivações como: a) o patrimonialismo privado, em que grupos espoliam o Estado por diferentes vias (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados etc.); b) o patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico, no qual esses sistemas são manipulados para assegurar a impunidade diante da lei e c) o patrimonialismo negativo, no qual o poder político é empregado para prejudicar ou discriminar grupos sociais.

Baseando-se nos escritos de Faoro e Schwartzman, Fedozzi (1997) afirma que o caráter autoritário do modelo patrimonialista de formação sócio-política do Brasil é caracterizado: a) pela concepção tutelar do poder, em que o Estado precede a sociedade e opera por meio de mecanismos de cooptação e exclusão; b) pela ausência da noção de contrato social, que pressupõe o

reconhecimento dos indivíduos como portadores de direitos; c) pela não-distinção entre o público e o privado e d) pela permanente reposição da dualidade entre o país real e o país formal, expressando a distância entre as esferas institucional e social.

Esse último aspecto refere-se ao formalismo, noção importante para a compreensão de algumas instituições brasileiras. Concebido por Riggs (1964), ele se refere:

(...) ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela Constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade (Riggs, 1964, p. 123).

O formalismo se volta às nações situadas entre o tradicional (com estruturas sociais específicas, focadas em um escopo limitado de funções) e o moderno (com estruturas difusas, complexas e multifuncionais). Apresentando traços desses dois pólos, países como o Brasil são marcados por inúmeras contradições. Quatro décadas após sua conceituação, o formalismo demonstra cotidianamente sua pujança nos segmentos econômico, político e social.

2.2.2 Transição capitalista e afirmação do Estado no Brasil: instituições racionais e valores personalistas

A sociedade brasileira possui como instituições centrais a democracia e o capitalismo. O ponto de contato entre ambos é a premissa de que os indivíduos são livres e iguais. Entretanto, nosso legado colonial, escravocrata e patriarcal conferiu traços particulares a tal pressuposto. A reconfiguração de valores promovida pela inserção do liberalismo democrático no país não foi capaz de eliminar a força do personalismo. Consequentemente, nossa unidade social básica não é o indivíduo e, sim, a relação. Desse modo, um cidadão pode

aproximar-se dos tipos-ideais “indivíduo” ou “pessoa”, dependendo da rede de relações que é capaz de acessar.

Como salienta DaMatta (1997), “indivíduo” e “pessoa” são categorias fundamentais para a compreensão da dinâmica social brasileira. Assim, enquanto a primeira nivela os sujeitos, submetendo-os à universalidade da lei, a segunda é capaz de diferenciá-los de acordo com uma hierarquia velada, evocada irrefletidamente em momentos de conflito. Nas palavras deste autor:

Teríamos então sistemas que privilegiam o indivíduo e sistemas que tomam como centro a pessoa. Haveria a possibilidade de termos sistemas onde as duas noções são básicas? Minha resposta é positiva (...) pois, de um lado, temos a ênfase numa lei universal (cujo sujeito é o indivíduo) sendo apresentada como igual para todos; e, de outro, temos a resposta indignada de alguém que é uma pessoa e exige uma curvatura especial da lei (...). No caso especial do Brasil tudo indica que temos uma situação onde o indivíduo é que é a noção moderna, superimposta a um poderoso sistema de relações pessoais (DaMatta, 1997, p. 188).

Oliveira Vianna (1987) identificou a relevância do personalismo nas instituições políticas brasileiras, considerando-o uma consequência do nosso precário senso de interesse coletivo. Buscando retratar as especificidades do direito de costumes nacional, este autor mapeou suas manifestações em três categorias: os tipos sociais, as instituições sociais e os usos e costumes.

Esse esforço, desempenhado na obra *Instituições Políticas Brasileiras*, de 1949, pode ser interpretado como uma genealogia das virtudes e, principalmente, dos vícios de nossa esfera pública. Mais do que contradições, o autor identificou no personalismo dos clãs feudal, parental e eleitoral referências que, estabelecendo normas práticas paralelas ou contraditórias à lei, orientavam a conduta política nacional.

Diferentemente de Tocqueville (1969), Oliveira Vianna (1987) relatou,

um século depois (1840/1949), situações nas quais hábitos e costumes entram em conflito com os princípios de um sistema político exógeno, uma “democracia de tipo inglês” (1987, p. 124) construída sobre quatro séculos de tradição social. Antes de negar os méritos democráticos, Oliveira Vianna (1987) evidenciou os riscos dessa contradição e também a necessidade de instituições que, além de suas funções ordinárias, pudessem neutralizar (ou reduzir ao mínimo possível) as ações nocivas do espírito de clã na estrutura político-administrativa do Estado brasileiro.

2.2.3 Consolidação do Estado e transição democrática no Brasil: o Estado autoritário-desenvolvimentista e a garantia incompleta de direitos sociais

Em décadas passadas, crescimento econômico e desenvolvimento eram considerados sinônimos. Entre os meios capazes de promovê-los, a industrialização recebeu absoluto destaque. Sob essa visão, grandes esforços foram mobilizados, entre 1950 e 1970, para consolidar a indústria nacional. A difícil importação de produtos manufaturados, a expansão do mercado interno e a disponibilidade de capital tornavam esse empreendimento oportuno.

O papel do Estado no processo de industrialização por substituição de importações caracterizou-se pelo investimento em infraestrutura e pela concessão de incentivos fiscais e de crédito subsidiado ao setor privado. No plano político, sua ação foi marcada pelo discurso nacionalista, pela centralização decisória e pela desatenção às particularidades regionais. Como observa Brum (1995):

Diante da fragilidade incipiente da burguesia, da fragmentação da sociedade, do baixo nível de coesão social, da fraca base cultural, da forte tradição paternalista cartorial e a quase inexistência de condições objetivas (econômicas, sociais, políticas e culturais) ‘exigiam’ a existência de um Estado forte, para exercer o comando, tutelar e conduzir o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro (Brum, 1995, p. 85).

Apesar da instabilidade política entre 1950 e 1970, período em que dezessete chefes de Estado alternaram-se no poder, uma noção tornou-se hegemônica: a distância entre economias “centrais” e “periféricas” poderia ser reduzida por meio de ações deliberadas de desenvolvimento, organizadas racionalmente por meio da planificação (Rodriguez, 1981). Trilhando essa via, o Estado brasileiro transformou-se no principal promotor do crescimento econômico, alocando vultosos recursos sob a orientação de programas e metas.

Nos anos seguintes, a institucionalização dos governos militares reforçou o caráter centralizador e desenvolvimentista do poder público. O discurso racional-tecnista (e, portanto, despolitizado) ganhou espaço, dando legitimidade às ações dos diversos órgãos federais de planejamento.

Na década de 1980, a crença dos gestores públicos nas virtudes da planificação foi abalada pelo declínio dos índices nacionais de crescimento. Esse fato, associado à conduta onipotente do governo, desencadeou estratégias estaduais de adaptação que pretendiam diminuir o impacto de decisões inadequadas aos contextos locais e ampliar a probabilidade de execução de projetos regionais de interesse nacional (Haddad, 1985).

O autoritarismo do Estado brasileiro produziu outra deformação em suas relações federativas. O déficit de recursos e de autonomia do poder municipal, agravado por seu contato direto com as demandas populares, fomentou o clientelismo entre as esferas de governo, em que as prefeituras desempenhavam a função de agenciadoras de recursos federais (Farah, 1999).

As consequências do protagonismo estatal podem ser estimadas pelos dados encaminhados, em 1995, à *Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social*, confirmando que, na década anterior, apenas 10% dos recursos empregados pelo país em programas de assistência atingiram seu público-alvo (Montoro, 1999). O Estado empreendedor brasileiro não estava, como o *Welfare State*, comprometido com a garantia de direitos sociais. Ainda que estivesse, sua

ineficiência comprometeria tal pacto.

O perfil das políticas públicas brasileiras foi marcado, até a década de 1980, pela centralização de decisões e recursos, pela fragmentação institucional e pelo caráter monológico, descoordenado e descontínuo de muitos programas. Permeado por tais distorções, o sistema nacional de proteção social não foi capaz de diminuir os níveis de pobreza e indigência do país. Limitavam sua eficácia a restrita participação popular, a ausência de controle sobre as atividades do Estado, o caráter compensatório e clientelista das ações, o excesso de burocracia e a falta de articulação entre os órgãos de promoção social (Cohn, 1995; Farah, 1999).

2.2.4 Consolidação da democracia no Brasil: a Constituição de 1988, a reforma do Estado e o fortalecimento da sociedade civil

A Constituição Federal de 1988 promoveu transformações em vários segmentos da sociedade brasileira. Entre as mudanças mais significativas destacam-se a descentralização de recursos e de responsabilidades para as unidades federadas e a consolidação de instrumentos democráticos de participação social.

A descentralização de meios financeiros pós-constituente pode ser considerada um movimento de municipalização de receitas (Afonso et al., 1998). Determinam esse fato o aumento da arrecadação tributária local e a ampliação das transferências intergovernamentais. O primeiro aspecto é explicável, nas cidades de grande porte, por iniciativas de modernização fazendária, pela revisão dos valores de imóveis (com reflexos no Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU) e pela expansão do setor de serviços em relação à indústria e ao comércio (com impactos no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN). Nas pequenas localidades, o incremento da arrecadação é fruto da regulamentação

e do início da cobrança de impostos (Afonso et al., 1998). As arrecadações federais, estaduais e municipais, entre 1988 e 1997, estão listadas na Tabela 1.

TABELA 1 - Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo

Ano	Em milhões de reais			Em números-índice (ano-base: 1988)		
	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local
1988	116.764	42.955	4.733	100	100	100
1989	123.194	51.135	4.809	106	119	102
1990	141.574	55.955	6.173	121	130	130
1991	117.686	55.118	8.937	101	128	189
1992	117.739	50.269	7.657	101	117	162
1993	128.360	46.194	6.826	110	108	144
1994	142.118	57.297	7.332	122	133	155
1995	151.050	63.464	10.187	129	148	215
1996	159.631	70.046	13.447	137	163	284
1997	168.313	71.079	13.730	144	165	290

Fonte: Afonso et al. (1998).

Apesar de seu dinamismo relativo, a arrecadação local respondia, no final da década de 1990, por 5,4% dos tributos nacionais. A participação dos municípios em impostos federais e estaduais integralizava seus recursos disponíveis, que representavam cerca de 16,6% do montante fiscal brasileiro (Afonso et al., 1998). Essa transferência de recursos, exposta na Tabela 2, representa a contrapartida da descentralização de atribuições do poder central para o local.

TABELA 2 - Repartição da receita tributária por nível de governo

Ano	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local
1960	64,0	31,3	4,8	59,4	34,0	6,6
1980	75,1	22,0	2,9	69,2	22,2	8,6
1988	70,5	26,5	2,9	62,3	26,9	10,8
1997	66,5	28,1	5,4	56,3	27,0	16,6

Fonte: Afonso et al. (1998).

A delegação de responsabilidades promovida pela Constituição de 1998 repercutiu fortemente em âmbito local. Como destaca Arretche (1999), a autoridade política de cada nível de governo tornou-se soberana e independente das demais. Diferentemente do que se nota em muitos países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos. Segundo Montoro (1999), a soberania local contempla, entre outros pontos, a organização e a gestão de serviços públicos, a criação e a arrecadação de tributos, a alocação e a prestação de contas das disponibilidades locais, a elaboração da lei orgânica municipal, a instituição de cargos públicos e a autorização de concessões, auxílios e subvenções.

No que diz respeito à provisão de serviços essenciais, a Constituição de 1988 optou pela interseção de responsabilidades, estabelecendo competências concorrentes entre as esferas de governo (Souza, 2004). A distinção entre serviços compartilhados e não-compartilhados é apresentada no Quadro 2.

QUADRO 2 - Competências concorrentes e atribuições municipais

Nível de governo	Serviços ou atividades
Federal, estadual e local (competências compartilhadas)	Saúde e assistência pública; assistência aos portadores de deficiência; preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural; proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; cultura, educação e ciência; preservação das florestas, da fauna e da flora; agricultura e abastecimento alimentar; habitação e saneamento; combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; exploração das atividades hídricas e minerais; turismo e lazer; segurança no trânsito e políticas para pequenas empresas
Predominantemente local	Pré-escola e educação fundamental; saúde e preservação histórico-cultural
Apenas local	Transporte coletivo e uso do solo

Fonte: Souza (2004).

A municipalização dos serviços universais tem aproximado as comunidades dos processos de concepção e controle de políticas públicas. A Constituição de 1988, sensível às limitações normativas da democracia brasileira, formalizou instrumentos e estruturas institucionais capazes de viabilizar a participação social. Entre os primeiros destacam-se o referendo, o plebiscito, as ações civis públicas e as leis de iniciativa popular. Os arranjos concentram ouvidorias, conselhos gestores e fóruns temáticos. As mudanças sócio-políticas da década de 1990 abrangem, ainda, a redução do escopo de funções estatais e a retomada do vigor democrático da sociedade civil brasileira.

O movimento internacional pró-reforma do setor público repercutiu no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002). Com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foram revistos o conjunto de atividades do Estado e suas diretrizes de gestão.

Em janeiro de 1995, o MARE concluiu o Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995) que, submetido ao Conselho da Reforma do Estado e ao Congresso Nacional, foi viabilizado pela emenda constitucional de 1998 (Paes de Paula, 2005b). As principais mudanças sugeridas pelo documento foram a redução das atribuições estatais e a implementação dos princípios da administração pública gerencial.

Ao redefinir seu papel, o Estado deixou de se responsabilizar, por meio da produção direta de bens e serviços, pelo desenvolvimento econômico. Buscou, entretanto, assumir a função de indutor e regulador desse processo. Na Figura 1, que ilustra o movimento de desoneração estatal, as operações confiadas ao aparato público alocam-se em três categorias: a) atividades exclusivas; b) serviços sociais e científicos e c) produção de bens e serviços para o mercado. Tarefas principais e auxiliares coexistem nesses grupos.

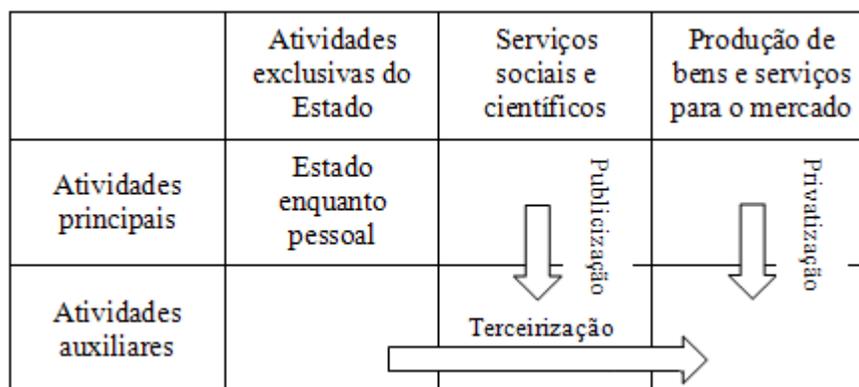


FIGURA 1 - Delimitação das áreas de atuação do Estado
 Fonte: Bresser Pereira (1997).

Entre as atividades exclusivas de caráter principal destaca-se o trabalho estratégico realizado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e por forças armadas, secretarias mentoras de políticas públicas e agências reguladoras. Entre os serviços sociais e científicos estão diversas atividades não-exclusivas do Estado, mas que contam com financiamento público. O caráter particular das instituições que prestam esses serviços, ou seja, não-estatal e não-privado, abriu espaço para a ampliação do controle social de suas operações e para a constituição de quase-mercados, em que não predomina a competição por lucratividade, mas, sim, por excelência e reconhecimento. A reforma estatal motivou, nesses casos, processos de publicização mediante a transferência de atribuições para o setor público não-estatal.

Na produção de bens e serviços para o mercado, a atuação do Estado brasileiro foi historicamente marcada pela prestação monopolista de serviços públicos e pela promoção de infraestrutura produtiva. Sua inserção nesse campo foi determinada pelos investimentos necessários à consolidação da indústria nacional de base. A privatização de empresas públicas, a elaboração de instrumentos de regulação e a concessão de serviços foram as estratégias

desenvolvidas pelo Estado para adequar seu posicionamento nesse setor. A terceirização de atividades auxiliares também desonerou o Estado brasileiro. Atualmente, cabe ao seu núcleo estratégico prover, regulamentar e controlar a ação de entidades públicas não-estatais, organizações privatizadas e empresas subcontratadas (Bresser Pereira, 1997).

O novo status do poder público brasileiro levou-o, ainda, a construir modelos institucionais (organizações sociais) e mecanismos administrativos (contratos de gestão) para viabilizar parcerias público-privadas. De acordo com Brasil (1997), as organizações sociais representam um formato institucional público, porém não-estatal, concebido para absorver atividades publicizáveis. Uma vez qualificada como “organização social”, qualquer entidade estará apta a receber recursos financeiros do Estado e a gerir seus bens e equipamentos. Para isso, no entanto, deverá celebrar com o poder público contratos de gestão. Esse instrumento representa um compromisso institucional firmado entre o Estado e uma entidade pública de natureza estatal (a ser designada como agência executiva) ou não-estatal (qualificada como organização social). Seu propósito é promover o cumprimento de objetivos relacionados às políticas públicas. Nesse sentido, o documento define metas, indicadores, responsabilidades, recursos e penalidades que permitem a contratação de pessoal em condições semelhantes às de mercado e a desburocratização de compras, contratos e orçamentos.

Apesar da escassez analítica das consequências da reforma estatal, ela tem apresentado limitações, como: a) o retorno de agências executivas e organizações sociais ao seu antigo formato legal; b) a fragmentação institucional, dado que arranjos novos e antigos passaram a coexistir e c) a ineficiência das agências reguladoras em resguardar o interesse público (Paes de Paula, 2005b).

Nas últimas décadas do século XX, a onipotência e a indiferença do Estado brasileiro foram reduzidas pela Constituição Federal de 1988, que

transferiu recursos e responsabilidades às administrações locais e instituiu mecanismos de participação popular. A reforma gerencial também contribuiu para esse fato ao diminuir o escopo de funções estatais. Entretanto, a principal mudança sócio-política do período foi a retomada do vigor democrático da sociedade brasileira.

A recuperação da pujança da sociedade civil pode ser considerada um fenômeno mundial. Durante muito tempo, a busca de soluções para problemas sócio-econômicos foi realizada ao longo de um *continuum* em cujos pólos estavam o Estado e o mercado. Essa dicotomia, responsável pela organização de sistemas socialistas e capitalistas, deixou pouco espaço para iniciativas públicas não-estatais. A emergência de tal força tem apresentado alternativas para questões às quais não se aplicam os paradigmas da burocracia estatal e da organização fabril (Dowbor, 1999).

Segundo Paes de Paula & Prestes-Motta (2003), a tradição mobilizatória brasileira atingiu seu auge na década de 1960, durante o governo João Goulart. Fortemente reprimida nos anos seguintes, ela retomou seu vigor no fim dos anos 1970, devido à atuação de movimentos populares, sindicatos, pastorais sociais e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda. Dotado de um grande pluralismo, característica que se manifesta na diversidade de suas causas e na multiplicidade de suas formas de ação, esse poder tem lidado, no país, com questões preteridas pelo Estado e pelos agentes de mercado.

Como destaca Avritzer (2006), a emergência de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil relaciona-se ao vertiginoso crescimento das associações civis, principalmente das organizações comunitárias; à reavaliação das noções de cidadania e direitos, historicamente desrespeitadas; à defesa da demarcação de espaços entre sociedade e Estado e, por fim, à conquista de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público. Uma síntese do que foi discutido nesta seção encontra-se no Quadro 3.

QUADRO 3 - Síntese das dinâmicas institucionais brasileiras

Momento histórico	Modelo de Estado	Modelo de sociedade	Dinâmicas institucionais brasileiras
Pré-capitalismo	Absolutista e patrimonialista	Homogênea e hierarquizada	Estrutura patrimonialista do poder português transfere-se para o país
Transição capitalista e afirmação do Estado	Liberal (gestão burocrática)	Heterogênea e planificada	Contrato social imperfeito. Reconfiguração do patrimonialismo. Sociedade planificada nas leis e hierarquizada no cotidiano
Consolidação do Estado e transição democrática	<i>Welfare State</i> e Estados de planejamento centralizado (nações de capitalismo avançado e socialistas, respectivamente)	Heterogênea (organizada) e planificada	Estado autoritário e empreendedor. Socialmente ineficaz e indiferente
Democracias consolidadas	Democrático reformado (administração gerencial)	Heterogênea (organizada) e planificada (atenta, porém, às minorias)	Mudanças simultâneas: reconhecimento de direitos, reconstrução institucional, retomada do vigor social e reforma do Estado

Fonte: elaborado pelo autor, 2008.

Os aspectos associados ao último momento histórico contribuem para a reconstrução institucional dos domínios públicos (estatais e não-estatais) brasileiros e para o equilíbrio de forças entre sociedade e Estado. Contudo, males como o patrimonialismo, o personalismo, o autoritarismo e o formalismo ainda permeiam processos coletivos de decisão e ação em níveis distintos de governo. De modo a compreendê-los melhor, a democracia e os modelos de gestão pública são objetos de análise das próximas seções.

3 TEORIAS DA DEMOCRACIA

A democracia possui mais virtudes que qualquer outra forma de governo. Nos dois últimos séculos, suas transformações promoveram a integração quantitativa e qualitativa dos cidadãos aos seus processos. O propósito desta seção é discutir os modelos de democracia, partindo de referenciais clássicos e contemporâneos. Antes, porém, sua origem e suas características serão apresentadas.

O pensamento democrático abrange as vertentes liberal, representativa, participativa e deliberativa. É possível identificar, entre elas, uma trajetória evolutiva. Inicialmente, as mudanças da democracia liberal estenderam os direitos políticos para novos estratos sociais, ampliando a necessidade da representação. Paralelamente, a democracia deliberativa pode ser entendida como um refinamento da forma participativa, em que a argumentação pública ganha relevo.

Identificar a origem da democracia não é algo simples. Como advoga Dahl (2001), ela foi, provavelmente, inventada mais de uma vez em mais de um lugar. Contudo, as primeiras formas de governo que viabilizaram a participação cidadã foram instituídas na Grécia e em Roma, por volta do ano 500 a.C. Os gregos cunharam o termo *demokratia* (*demos*: povo e *kratos*: governar). As práticas de suas cidades-estado, especialmente Atenas, foram exemplos de governança coletiva. Já o sistema romano, a *república* (*res*: negócios e *publicus*: do povo), limitava as grandes decisões à aristocracia. Depois de graves conflitos, a plebe foi integrada a esse processo. A queda da república romana eliminou os governos populares de grande amplitude por cerca de mil anos. No século XII eles ressurgiram na Itália. O caráter representativo da democracia, fundamental à sua vigência contemporânea, desenvolveu-se, séculos mais tarde, ao norte do Mediterrâneo.

Como argumenta Touraine (1996), a democracia tende a ser conceituada de duas maneiras. Para alguns, ela busca dar forma à soberania popular. Para outros, ela pretende garantir a liberdade do debate político. No primeiro caso, ela é definida por sua substância e, no segundo, por seus procedimentos. Em ambos, seu valor fundamental é a liberdade individual:

Enquanto a sociedade civil – isto é, de fato, o sistema econômico – é dominada pela desigualdade e pelos conflitos de interesses, a sociedade política deve ser o espaço da igualdade; portanto, a democracia tem como objetivo principal garantir a igualdade não só de direitos, mas também das oportunidades e limitar o quanto possível a desigualdade dos recursos (Touraine, 1996, p. 160).

A perspectiva social de Touraine (1996) pode ser complementada pela visão política de Dahl (2001) ao afirmar que no cerne dos sistemas democráticos está a noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar das decisões. Assim, as democracias de fato devem resguardar: a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento das questões comuns, o controle coletivo dos processos democráticos e a inclusão dos adultos.

O pensamento desses autores também é sinérgico na seleção das razões que tornam a democracia desejável. Para Touraine (1996), ela requer o reconhecimento do outro, a integração das diferenças (desaparecimento do uno) e a ação individual livre. Segundo Dahl (2001), as democracias impedem o governo de autocratas, garantem aos cidadãos direitos essenciais, asseguram liberdades mais amplas do que qualquer outro regime, ajudam a preservar interesses pessoais, proporcionam a máxima oportunidade de autodeterminação, promovem o exercício da responsabilidade moral, propiciam o desenvolvimento humano, geram um alto grau de igualdade política, não empreendem guerras entre si e, finalmente, promovem a prosperidade mais intensamente do que outras formas de governo.

As democracias contemporâneas são regimes políticos de larga escala que demandam funcionários eleitos, eleições justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes diversificadas de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva (Dahl, 2001). O reconhecimento desses pressupostos é fruto do amadurecimento da democracia, cujos méritos, limitações e riscos tornaram-se mais claros.

3.1 Democracia liberal

O liberalismo, como termo político, admite múltiplas acepções. Entretanto, ele nunca esteve apartado de sua origem latina *liber*, isto é, livre. Dessa forma, “liberalismo” designa o ponto de vista daqueles cuja principal preocupação política é adquirir ou preservar algum grau de liberdade dentro do controle exercido pelo Estado ou por qualquer outra instituição que possa ser considerada contrária à liberdade (Silva & Miranda Netto, 1987).

Sob a forma de democracia liberal, o liberalismo buscou proteger os cidadãos das arbitrariedades do Estado absoluto, fomentando a liberdade e a expansão das capacidades humanas (Macpherson, 1978). Nesse sentido, Bobbio (1994) afirma que o liberalismo vincula-se a uma concepção de Estado com funções e poderes limitados. Seu princípio filosófico é a doutrina dos direitos do homem, concebida pela escola do direito natural (jusnaturalismo), segundo a qual todos têm, por natureza, direito à vida, à liberdade, à segurança e à felicidade. Cabe ao Estado respeitá-los e protegê-los.

A restrição da autonomia e da responsabilidade estatal consolidou, respectivamente, o Estado de direito e o Estado mínimo. No primeiro, os direitos naturais são resguardados juridicamente e o poder público é regulado por normas universais. Prioriza-se, portanto, o governo das leis em detrimento do governo dos homens. O segundo busca interferir minimamente em processos econômicos e sociais (Bobbio, 1994).

A democracia liberal será discutida nos parágrafos seguintes, evidenciando: a) o estudo pioneiro de Tocqueville sobre a democracia norte-americana e seu grande risco: o despotismo da maioria; b) as formas protetora, desenvolvimentista e elitista-pluralista que ela assumiu nos séculos XIX e XX e c) o liberalismo democrático, feição contemporânea dessa doutrina, voltado às sociedades complexas e plurais.

Ao aportar em maio de 1831, nos Estados Unidos, o francês Alexis de Tocqueville viu-se diante de uma nação particular, em que diferenças sociais⁹, culturais e políticas eram tênues. Como detalha Aron (2002), seu foco voltou-se para a compreensão do caráter liberal e democrático dessa sociedade. Tal combinação era especialmente intrigante para o pensador, devido à sua origem aristocrática. Na base desse sistema social, Tocqueville identificou os valores puritanos, favoráveis à igualdade e à liberdade. Paralelamente, ele destacou que a democracia estadunidense serviu-se da educação política do povo e de sua rigorosa obediência às leis, antídotos contra as lutas entre facções que, no passado, assolaram o país.

A conexão estabelecida por Tocqueville (1969) entre as esferas religiosa e política admitia que, na primeira, tudo estava previsto e ordenado, enquanto, na segunda, tudo era objeto de disputa e negociação. De um lado, predominava a obediência e, do outro, a independência. Essa concepção da dinâmica política foi importante para consolidar a noção de soberania do povo, que orientou todo sistema de governo estadunidense. Segundo ela, cada cidadão deveria dispor da mesma parcela de poder e participar da condução do Estado. A gestão autônoma das localidades (*townships*), principalmente na Nova Inglaterra, foi o meio encontrado para viabilizar tal tarefa.

Declarando especial interesse pelas consequências políticas dessa descentralização, o pensador reconheceu a relevância da ação coletiva privada

⁹ Tocqueville exclui de sua análise os escravos, libertos somente na década de 1860.

que, sem anular-se diante da autoridade local, empenhava-se em solucionar problemas comunitários e em conduzir empreendimentos diversos.

A propensão à associação dos cidadãos estadunidenses mereceu considerações específicas de Tocqueville. Esse fato é justificável por sua capacidade de inibir a principal ameaça à democracia em sociedades planificadas: o despotismo da maioria. O detalhamento desse risco exigirá a retomada das concepções de democracia e liberdade do autor.

Como detalha Aron (2002), o conceito de democracia para Tocqueville, ainda que não explicitado em seu texto, vincula-se à igualdade. Em regimes democráticos, qualquer distinção hereditária de condições deveria ser abolida. Os indivíduos que não poderiam ser intelectualmente ou economicamente iguais deveriam sê-lo politicamente. Sociedades dessa natureza deveriam apresentar como objetivo central a extensão do bem-estar para o maior número possível de pessoas.

Contudo, a planificação social despertava em Tocqueville temores relacionados à manutenção da liberdade. Nas monarquias, esse direito era preservado, em grande medida, pela desigualdade, pois cada classe reconhecia sua posição, seus deveres e seus privilégios na escala social. Alternativamente, a liberdade moderna deveria basear-se na igualdade, salvaguardada por instituições autônomas.

Para Tocqueville, a liberdade, sedimentada em múltiplos e representativos centros de decisão, materializava-se na ausência de arbitrariedades e na universalidade das leis. Suficientemente forte para desencorajar novos tiranos, ela encontraria no poder do homem comum e no despotismo da maioria suas grandes ameaças:

Tomada coletivamente, a maioria é apenas um indivíduo cujas opiniões e, frequentemente, interesses são opostos aos de outro indivíduo, intitulado minoria. Se se admite que um homem

possuindo poder absoluto pode usar, erradamente, esse poder fazendo mal a seus adversários, por que não será a maioria passível da mesma censura? Os homens não mudam seu caráter unindo-se uns aos outros; nem sua paciência diante de obstáculos aumenta com sua força. De minha parte não posso acreditar nisso; o poder de tudo fazer, que recuso a um de meus iguais, nunca o concederei a qualquer número deles (Tocqueville, 1969, p. 133).

Embora Tocqueville reconheça a necessidade de um poder social superior, ele crê que o mesmo constitui uma ameaça à liberdade, quando não encontra obstáculos capazes de moderá-lo. Assim, os riscos associados às instituições democráticas norte-americanas são produto de sua “força irresistível” e não de suas debilidades.

Prosseguindo com a discussão da democracia liberal, nota-se que ela inspirou, nos séculos XIX e XX, três grandes orientações: a democracia protetora, a democracia desenvolvimentista e a democracia de equilíbrio ou elitista-pluralista. Subjacente a esses modelos há um ideal de indivíduo (e, conseqüentemente, de sociedade) e um construto teórico capaz de legitimá-los (Macpherson, 1978).

A democracia protetora foi construída em bases utilitaristas, nas quais os indivíduos perseguiram a maximização do prazer. Como o único meio capaz de exprimi-lo era o dinheiro, todos deveriam buscar a ampliação de sua riqueza e de seu poder. Transferida para o campo político, essa lógica iria determinar a submissão dos cidadãos pelos governantes. As razões que justificavam sistemas políticos democráticos e liberais eram, portanto, de natureza defensiva. Seus mecanismos de proteção social foram, individualmente, o voto (masculino e condicionado à propriedade) e, coletivamente, a substituição dos governantes. Seus grandes ideólogos foram Jeremias Bentham e James Mill.

Na metade do século XIX surgiu uma concepção de homem distinta do ser apropriador. Para alguns pensadores, como Stuart Mill, os indivíduos seriam

capazes de desenvolver suas capacidades. Poderiam, ainda, desfrutar delas e experimentar formas qualitativamente diferentes de prazer. A boa sociedade seria aquela que permitisse e incentivasse tais processos. Nesse sentido, a universalização do sufrágio masculino foi reivindicada para que os cidadãos pudessem evoluir (daí a adjetivação desenvolvimentista) por meio da participação. Esse fato, contudo, poderia eternizar no poder as classes mais numerosas: trabalhadores (em nações industriais) e camponeses (em sociedades agrárias). A ação moderadora do sistema partidário deveria afastar esse risco, conciliando desigualdades sociais e voto masculino irrestrito¹⁰.

As discussões relativas à democracia liberal, ainda de caráter desenvolvimentista, assumiram novos contornos nas primeiras décadas do século XX. De um lado, o idealismo foi intensificado e a crença de que as diferenças sociais poderiam ser equilibradas ganhou força. A função do Estado democrático seria, portanto, exprimir e executar a vontade geral de cidadãos e não de seres maximizadores. Em contrapartida, teóricos mais pragmáticos, como John Dewey, desconfiavam da máquina política como promotora de mudanças sociais. Sua fonte deveria ser o humanismo democrático, valor a ser introduzido nas esferas cultural, política e econômica. Tal empreendimento deveria valer-se da atitude científica e de seus métodos.

O terceiro modelo, denominado por Macpherson (1978) democracia de equilíbrio, também é conhecido como elitista-pluralista. Elitista, pois concebe a escolha dos governantes como uma competição entre elites políticas previamente selecionadas por elas mesmas. Nessa vertente, os eleitores não devem se ocupar com problemas políticos, mas somente indicar aqueles que irão propor e conduzir as soluções. Pluralista, pois parte de uma sociedade heterogênea, formada por indivíduos com diferentes interesses e filiações. A

¹⁰ Há, portanto, uma relação direta entre a ação moderadora dos partidos políticos e a limitação do risco da tirania da maioria (Guilhon Albuquerque, 1992).

adjetivação “de equilíbrio”, por fim, refere-se à busca por um ponto ótimo entre a oferta e a procura por bens públicos (demandas cidadãs frente aos governos). Um dos principais artífices desse modelo foi Joseph Schumpeter.

A democracia de equilíbrio não preservou o conteúdo moral da democracia desenvolvimentista. Seu propósito era viabilizar os desejos dos indivíduos e não contribuir para a sua evolução. Na concepção elitista-pluralista, a lógica da política aproximou-se da lógica do mercado: os eleitores agiriam como consumidores e os políticos como ofertantes. Ambos seriam maximizadores racionais atuando em condições de livre concorrência política. Contudo, a possibilidade de um eleitor-consumidor tornar-se um político-ofertante é, na maioria dos casos, limitada pela desigualdade de recursos. Mesmo entre a classe política não prevalece o equilíbrio de condições. Como resultado, oligopólios políticos podem ser formados e o sistema perde sua capacidade de contemplar demandas específicas (Macpherson, 1978).

Ao analisar o desenvolvimento do liberalismo e suas mudanças nos campos ideológico, político e econômico, Bellamy (1994) examinou o destino de uma corrente da tradição liberal – o liberalismo ético – que se apoiava em duas teses, uma filosófica e outra social. A essência filosófica do liberalismo ético emergia da prioridade conferida por ele a uma liberdade individual crescente. A tese social presumia o desenvolvimento da sociedade rumo à harmonização dos planos individuais de vida.

Entretanto, com o passar do tempo, a economia de mercado, que deveria contribuir para a formação de uma sociedade cooperativa de indivíduos em mútuo desenvolvimento, estimulou o conflito entre grupos com interesses divergentes. As intervenções estatais tornaram-se necessárias. Esperava-se, contudo, que a evolução dos sentimentos humanos pudesse superar tendências antissociais. Quando essa perspectiva ruiu, o Estado assumiu um papel proporcionalmente maior, como educador cívico e ético.

O Estado era percebido pelos liberais éticos como o reduto de uma elite patriótica que, devido à sua educação e às suas posses, poderia representar responsabilmente a nação, deliberando, racional e desinteressadamente, sobre o bem comum. Porém, o interesse próprio, que levou os indivíduos a buscarem vantagens no mercado, motivou-os a perseguirem seus objetivos, também por meios políticos.

A contínua evolução das economias capitalistas destruiu o ambiente social que sustentava a coerência do liberalismo ético. Em vez de refletir e estabilizar relações nas sociedades modernas, a moralidade liberal mostrou-se incapaz de enfrentar a diferenciação e a complexidade destas. Como advoga Bellamy (1994), somente a reelaboração do pensamento liberal poderia prover as bases para a construção de uma concepção realista do liberalismo, adequada às questões políticas e morais contemporâneas. Nesse sentido, os liberais realistas colocaram em xeque a suposição liberal ética de uma convergência de opiniões racional e independente. Diante de posicionamentos igualmente plausíveis, mas racionalmente inconciliáveis, não poderia haver um modo objetivo de se julgar a legitimidade de reivindicações contraditórias dirigidas à autoridade política.

O liberalismo ético e o liberalismo realista deram origem a dois modos de concepção da esfera pública: a democracia liberal e o liberalismo democrático. Enquanto a democracia liberal busca criar um consenso moral capaz de proporcionar estruturas para a deliberação política, o liberalismo democrático volta-se para procedimentos justos que promovam a expressão e a conciliação temporária de múltiplos ideais. Diferentemente dos pensadores liberais do passado, os teóricos do liberalismo contemporâneo não fundamentam sua concepção dos direitos democráticos em bases teológicas ou raciocínios perfeccionistas. Eles buscam consolidar uma gama de direitos – tão ampla quanto possível – que possa ser viabilizada por sociedades formadas por

indivíduos heterogêneos.

O liberalismo democrático tenta prover meios para que compromissos e regras indispensáveis à coexistência em sociedades complexas possam ser firmados. Ele o faz por intermédio de um conjunto exequível de instituições. O liberalismo democrático busca, também, preservar liberdades singulares e coletivas por meio da distribuição do poder. Diferentemente do liberalismo ético, ele não pretende construir uma sociedade eternamente justa. De modo mais modesto, tenta permitir que os indivíduos articulem no presente ideais e necessidades, projetando as bases da mútua cooperação (Bellamy, 1994).

3.2 Democracia representativa

Sistemas políticos de larga escala demandam a delegação de poderes. Assim, às características das democracias liberal, participativa e deliberativa aplicam-se as vantagens e as desvantagens da representação. Em diferentes campos sociais, ela operacionaliza a participação e a argumentação pública.

Na primeira metade do século XX, o regime político elitista dos Estados-nação foi viabilizado pelo sufrágio universal (Bresser Pereira, 2005). Desde então, segundo Hirst (1992), a democracia representativa passou por três etapas. Na primeira, ela foi ameaçada, como instituição, pelo facismo e pelo stalinismo e, como ideário, pelo facismo e pelo marxismo-leninismo. Na segunda, durante a década de 1960, ela foi rechaçada por forças estudantis, em nome da democracia participativa direta. Finalmente, após duas décadas, ela se viu incontestada e fortalecida na maioria dos países, mesmo na Europa oriental.

Hirst (1992), analisando prioritariamente a realidade britânica, argumenta que a democracia representativa possui dois grandes problemas: o baixo envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governos aos cidadãos. Se, por um lado, as democracias de massa

legitimam a autoridade política, por outro, elas não favorecem o protagonismo popular e o controle social.

Como desdobramentos desses aspectos destacam-se: a) a tendência da democracia representativa se transformar em um despotismo eletivo, em que os políticos exploram ao máximo as possibilidades oferecidas pela administração para alcançarem objetivos particulares; b) a emergência, ao lado do despotismo político, do poder não-fiscalizável da burocracia; c) a limitada disseminação de informações politicamente relevantes e d) a difícil condução de mudanças políticas, devido à resistência administrativa e à pluralidade de visões e interesses intragoverno.

Nas democracias de massa, como a representação não pode ser suplantada, ela deve ser suplementada. Nesse sentido, Hirst (1992) defende que a apatia social e a hegemonia dos grandes partidos podem ser reduzidas por meio da representação de interesses, da descentralização estatal e da delegação de responsabilidades à sociedade civil.

No primeiro caso, a representação organizada de interesses poderia fortalecer a democracia, ampliando a influência popular sobre os governos. A aproximação entre sociedade e Estado poderia ser estimulada pela consolidação de redes público-privadas de proposição e persuasão política.

A centralização estatal dificulta a prestação de contas ao cidadão ao concentrar informações e poder administrativo e ao impor barreiras à interferência social nas decisões políticas. A reversão desse quadro, denominada pelo autor “pluralização do Estado”, consiste em conferir autonomia às autoridades funcionais locais, diminuindo o papel do governo central e o volume de questões em jogo nas eleições nacionais.

A delegação de funções à sociedade civil organizada, ou “socialismo associativo”, complementa o processo anterior, transferindo tarefas de organização social e econômica para associações autogovernadas e voluntárias

de cidadãos. Não por acaso, os princípios da “terapia” de Hirst (1992) e as características da organização sócio-política estadunidense no século XIX, descritas por Tocqueville (1969), apresentam grande semelhança.

3.3 Democracia participativa

Na década de 1960, a democracia participativa emergiu internacionalmente como bandeira dos movimentos estudantis da Nova Esquerda. Nos anos seguintes, ela ganhou espaço junto à insatisfação da classe trabalhadora, ecoando em alguns governos que empreenderam programas baseados na participação popular.

Escrevendo sobre as possibilidades da democracia participativa, Macpherson (1978) afirmou que, para alcançá-la, os cidadãos deveriam abandonar a condição de consumidores políticos (alinhada à via elitista-pluralista), assumindo o desenvolvimento de suas capacidades. Essa nova orientação traria em si um senso de coletividade que a democracia liberal elitista-pluralista ignorava. Outra premissa desse modelo democrático seria o nivelamento das diferenças econômicas e sociais, uma vez que a desigualdade amplia a necessidade de um sistema partidário não-participativo capaz de garantir a coesão social.

Ainda que essas duas condições ideais estivessem – e ainda estão – longe de se concretizarem, a consciência dos custos da apatia política era, segundo Macpherson (1978), crescente. Assim, a promessa da democracia participativa tornava-se continuamente mais próxima. Entretanto, o efetivo envolvimento dos cidadãos exige, entre outros aspectos, esforços de engenharia institucional. Nesse sentido, a democracia participativa, em sua configuração mais simples, deveria consolidar um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por representação em cada patamar ascendente. Desse modo, discussões face a face poderiam ser realizadas em comunidades e

organizações e conduzidas a fóruns superiores. Partidos políticos em concorrência também poderiam empregar tal estrutura.

Distante quase três décadas da análise de Macpherson (1978), Bresser Pereira (2005) reconhece a vigência da democracia participativa, principalmente na Europa, pois: a) a opinião pública tornou-se um meio eficaz de responsabilização política (*accountability*); b) o Estado social-democrático comprometeu-se com a proteção dos direitos sociais e c) as organizações da sociedade civil tornaram-se interlocutores políticos legítimos e influentes. Paralelamente, a participação democrática tem sido potencializada pela emergência de cidadãos dotados de virtudes públicas. Ainda que motivados por objetivos particulares, eles demonstram senso nacionalista, comprometimento com o interesse público, visão crítica do processo político e confiança nas instituições democráticas.

Mesmo que essa tendência não gere uma nova “doutrina do interesse bem compreendido”, na qual o benefício público legitima sacrifícios privados cotidianos (Tocqueville, 1969), suas possibilidades são múltiplas. Entre elas, destaca-se o caráter pedagógico da participação, em que, por meio de processos coletivos de conscientização e capacitação, a cidadania pode ser fortalecida e ciclos de subordinação e injustiça social interrompidos (Pateman, 1992).

Na visão de Bresser Pereira (2005), a forma de democracia que desponta nas sociedades avançadas é de natureza essencialmente participativa. Desse modo, ela supera os tipos elitistas de representação sem, contudo, concretizar o ideal deliberativo. A vertente participativa:

Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição. As decisões serão tomadas, em última estância, pelos parlamentares eleitos no contexto de um sistema representativo,

mas cada decisão importante será precedida de um vivo e amplo debate público. Tal debate influenciará a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos os argumentos apresentados serão suficientemente fortes para convencer a outra parte. Em outros uma nova alternativa surgida do debate poderá satisfazer os grupos conflitantes, superando-se assim o conflito. Na maior parte dos casos, porém, o compromisso continuará sendo necessário, e o voto da maioria acabará decidindo o assunto (Bresser Pereira, 2005, p. 82).

Partindo das considerações de Elster e Habermas, Lüchmann (2002) afirma que a democracia participativa tende a reverter a prioridade política, enfatizando sua face educativa em detrimento da decisória. Os benefícios da primeira devem ser percebidos como subprodutos e não como fins. Paralelamente, ao depender das qualidades de cidadãos orientados para o interesse público, ela apresenta caráter homogêneo e virtuoso, que não é compatível com a realidade.

O debate sobre a participação democrática tem evoluído a partir do conceito de democracia deliberativa. Sua natureza idealista, antes de tornar sem efeito os esforços políticos e acadêmicos que buscam consolidá-la, redefine o desafio democrático e contribui para o seu aperfeiçoamento. O tópico seguinte irá detalhar a via deliberativa, discutindo sua origem, sua operacionalização e o argumento de seus críticos.

3.4 Democracia deliberativa

Na teoria democrática, a noção de deliberação pública apresentou diferenças entre o início e o final do século XX. A transição de um enfoque decisório (ou decisionístico) para uma concepção argumentativa – analisada em detalhes por Avritzer (2000) – estabeleceu as condições para a emergência da democracia deliberativa.

Até a metade do século XX, os ideólogos da democracia mostravam-se céticos em relação às possibilidades da argumentação. Três aspectos justificavam essa postura. Inicialmente, a importância do debate político foi subestimada pela crença de que o pluralismo impedia o consenso social. Paralelamente, a participação popular foi considerada contraproducente para a gestão do Estado, pois reduzia a eficiência e a racionalidade de seus processos. Finalmente, a discussão democrática foi limitada pela percepção do processo eleitoral como uma simples aferição de preferências individuais, formadas previamente.

Tais concepções perderam seu vigor, nas últimas décadas do século XX, devido, principalmente, às proposições de John Rawls e Jürgen Habermas. Ao supor que os indivíduos não apresentam preferências pré-estabelecidas, Rawls rompe com a lógica decisionística. Em sua visão, discordâncias razoáveis poderiam ser úteis à política, balanceando as diversas posições. Entretanto, para que isso ocorresse, procedimentos de suporte à argumentação deveriam ser consolidados. Os esforços do outro pensador voltaram-se para esse propósito.

Em *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, Habermas preocupou-se com a formação de um espaço de interação diferenciado do Estado, no qual os indivíduos pudessem debater questões políticas e delinear estratégias capazes de tornar o poder público sensível às suas deliberações. Nesse local, a autoridade do melhor argumento deveria prevalecer sobre a hierarquia social. Ao publicar *A Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas estabeleceu as noções de mundo social reflexivamente adquirido e de ação intersubjetiva voltada para o consenso comunicativo. Por meio delas, este autor buscou reincorporar a argumentação aos campos social e político.

O nexó entre a teoria de Habermas e a política emerge da percepção de que a legitimidade desta não é, exclusivamente, produto da vontade da maioria. Antes, ela depende de processos deliberativos capazes de promover a

participação racional de cidadãos interessados ou afetados por decisões públicas. Orientada pela construção teórica de Habermas, Lüchmann (2002) define a democracia deliberativa como:

(...) um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias 'realistas' da democracia que, a exemplo do 'elitismo democrático', enfatizam o caráter privado e instrumental da política (Lüchmann, 2002, p. 19).

Como salienta Avritzer (2000), um questionamento dirigido à via deliberativa de Habermas refere-se à relação entre a esfera pública e o sistema político-administrativo. Na obra *Entre Fatos e Normas*, o filósofo afirmou que, nos limites da esfera pública, os atores não poderiam adquirir poder político. Poderiam, apenas, influenciar seus detentores. Assim, se a teoria habermasiana redefiniu as bases de legitimação da ação política, ela não propôs arranjos institucionais capazes de materializar a democracia deliberativa¹¹.

O debate sobre a operacionalização desse modelo democrático tem evoluído a partir das contribuições de diversos autores. Contudo, as proposições de Joshua Cohen e James Bohman são dignas de nota. Suas ideias, sistematizadas por Faria (2000), serão apresentadas, sucintamente, a seguir.

Para Cohen, a visão habermasiana de que a sociedade é capaz de identificar demandas alheias à agenda pública, de propor soluções e de influenciar o sistema político promove rompimentos meramente ocasionais na

¹¹ Não caberia a Habermas propor tais arranjos. Se assim o fizesse, ele descaracterizaria o pensamento teórico crítico, bem como a ação comunicativa. Desta é que devem emergir os arranjos institucionais (observação do professor Fernando Tenório, por ocasião do exame de qualificação).

rotina do poder. Democracias de fato e, conseqüentemente, governos legítimos devem ser viabilizados por poliarquias¹² diretamente deliberativas.

O propósito desse arranjo é promover a solução de problemas diretamente pelos cidadãos. Na base desse processo está a deliberação, conduzida em arenas abertas aos usuários de serviços públicos. Estes, quando argumentam, devem orientar-se por casos análogos registrados em outras jurisdições. Idealmente, a poliarquia diretamente deliberativa pode favorecer o autogoverno, o aprendizado local e a responsabilização política.

O trabalho de Bohman alinha-se ao de Habermas e Cohen ao discutir como as instituições públicas (agências burocrático-administrativas) podem ser democratizadas pela deliberação cidadã. Essa atividade expressa um intercâmbio de razões voltado à solução de problemas que não são equacionáveis sem a coordenação de esforços. As maiorias deliberativas devem responder por sua operacionalização.

Para Bohman, a cooperação e a legitimidade das decisões não são ameaçadas pela regra da maioria. Ao contrário, a participação justa e inclusiva das partes concede à minoria meios para interferir nas deliberações e para mudar as regras do processo decisório. A soberania das maiorias deliberativas deve ser assegurada pela interação entre as instituições públicas e o sistema político. Para tanto, as primeiras devem constituir esferas públicas próprias.

Analisando o descompasso entre o ideal argumentativo e a realidade contemporânea, Vittulo (2000) reuniu as principais críticas à democracia deliberativa. Inicialmente, seus defensores buscaram sua forma desejável, esclarecendo pouco sobre como ela pode operar realmente. Além disso, sua institucionalização tende a gerar conflitos entre os planos normativo e prático.

Os requisitos da democracia deliberativa compreendem: o debate de todos os interessados em um assunto, a igualdade política substancial, o

¹² O termo denota instituições participativas e abertas à contestação pública (Dahl, 2005)

intercâmbio livre de informações (capaz de nivelar conhecimentos) e, ainda, a imparcialidade dos métodos de decisão e determinação de pautas. A estas condições somam-se outras, como: a adequada dimensão dos grupos, a inexistência de minorias isoladas, o caráter mutável da composição dos corpos majoritário e minoritário e, por fim, a não-interferência do desequilíbrio de recursos na conduta argumentativa.

Mesmo em sociedades desenvolvidas, o atendimento a essas premissas está longe de acontecer. A assimetria de oportunidades (culturais, políticas, etc.) e capacidades (econômicas, cognitivas, discursivas, etc.) estabelece censuras e autocensuras que inviabilizam a participação equânime. Nesse sentido, a democracia deliberativa deve ser precedida por mudanças radicais, como: a reorganização do campo econômico, a construção de instituições sensíveis às demandas do cidadão comum e a universalização de oportunidades educacionais e políticas. No Quadro 4 estão sintetizadas as características dos modelos democráticos.

QUADRO 4 - Síntese das formas de democracia

Características	Democracia liberal	Democracia representativa	Democracia participativa	Democracia deliberativa
Origem	A democracia liberal consolidou-se entre os séculos XVIII e XIX, para proteger os indivíduos do Estado absoluto. A democracia de equilíbrio surgiu no século XX	A moderna representação desenvolveu-se a partir do século XVIII, na França, EUA e Inglaterra. Consolidou-se no início do século XX, por meio do sufrágio universal	Década de 1960, por meio dos movimentos estudantil e sindical	A partir da década de 1970, pelas reflexões de alguns autores (cujo expoente é Jürgen Habermas) e pela consolidação de arranjos institucionais inovadores

continuação...

Ideal de indivíduo	Cidadão-consumidor que opta racionalmente por políticos-ofertantes de bens públicos	Cidadão apto e disposto a associar-se em busca de seus interesses	Cidadão dotado de virtudes públicas: comprometimento com o interesse coletivo, confiança nas instituições democráticas e visão crítica do processo político	Cidadão dotado de virtudes públicas e capacidades cognitivas e discursivas
Ideal de sociedade	Heterogênea (em oposição à visão das vertentes protetora e desenvolvimentista). Formada por indivíduos com múltiplos interesses e filiações	Heterogênea, formada por grupos organizados de interesse	Heterogênea, cujos segmentos são interlocutores políticos e a opinião pública gera <i>accountability</i>	Heterogênea, capaz de organizar-se em fóruns abertos aos interessados em decisões públicas
Fonte de legitimação	Direitos individuais: manifestação de vontades e maximização de interesses	Universalidade e igualdade do voto	Ampla debate das questões públicas que, por representação, influencia agendas e decisões políticas	Deliberação pública de cidadãos livres e iguais
Méritos	Pretende encontrar um ponto-ótimo entre a oferta e a demanda por bens públicos	Promoção da igualdade política e materialização das democracias de massa	Capacidade pedagógica e emancipatória da participação	Incorporar a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva

continuação...

Limitações	O processo democrático restringe-se à competição entre elites políticas previamente selecionadas por elas mesmas. Possível formação de oligopólios políticos	Baixo envolvimento popular nas decisões políticas, limitada prestação de contas dos governos aos cidadãos e sedimentação do poder da burocracia	Ênfase na dimensão educativa da participação em detrimento de sua função decisória. Ideal de indivíduo não corresponde à realidade	Descompasso entre os planos normativo e prático. A participação equânime é inviabilizada pela assimetria de oportunidades e capacidades individuais
------------	--	---	--	---

Fonte: elaborado pelo autor, 2008.

O envolvimento social em processos democráticos foi promovido quantitativamente pela universalização do voto, consolidando a democracia representativa. Avanços qualitativos nesse aspecto foram produzidos pela sedimentação dos princípios da democracia participativa: interlocução entre sociedade e Estado, relevância persuasiva da opinião pública, etc. e da democracia deliberativa: debate social como fonte de legitimidade das ações políticas, reconhecimento do papel da argumentação pública em decisões coletivas, etc.

Cada modelo democrático dá vida a aparatos institucionais mais permeáveis ou menos permeáveis à participação social. Em tais estruturas e rotinas, a abordagem de gestão predominante representa uma fonte de inclusão ou exclusão cidadã. Suas características, produto das especificidades dos paradigmas de gestão pública a que se vinculam, são objeto de análise da próxima seção.

4 PARADIGMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O desenvolvimento da gestão pública pode ser caracterizado por meio de três orientações principais. Trata-se dos paradigmas patrimonial, burocrático e gerencial. O primeiro é marcado pelo poder pessoal e arbitrário do soberano e de seus representantes. O segundo fundamenta-se em regras objetivas e delimitação de autonomia. O terceiro concentra-se em resultados e aproxima a administração pública da gestão empresarial.

Incorporando debates globais, mas com foco voltado para o contexto nacional, a administração pública societal busca romper com a distinção entre política e administração e com o exercício historicamente autoritário do poder público no Brasil. Pretende-se, nesta seção, detalhar os quatro modelos e expor suas características, méritos e limitações.

4.1 Administração pública patrimonial

Os paradigmas patrimonial e burocrático de administração pública são originários dos estudos sociológicos de Max Weber. Voltados à compreensão dos processos de racionalização e secularização do Ocidente, eles priorizaram, como objeto de análise, a ação social ou, mais precisamente, os sentidos intersubjetivos e socialmente condicionados que os indivíduos atribuem aos seus atos.

Por representar um dos elementos mais importantes da ação social, a dominação foi detalhada por este autor em *Economia e Sociedade*. Assim, segundo Weber (1999), a dominação refere-se a:

(...) uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ('mandado') do 'dominador' ou dos 'dominadores' quer influenciar as ações de outras pessoas (do 'dominado' ou dos 'dominados') e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os

dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ('obediência') (Weber, 1999, p. 191).

O elo entre dominação e administração despertou o interesse do pensador, pois a dominação manifesta-se e opera por meio da administração. Como observa Campante (2003), estudar a administração é estudar a dominação e, nessa tarefa, os princípios que garantem a legitimidade das relações de autoridade devem merecer absoluta atenção.

Para Weber (1999), a validade do poder de mando pode apoiar-se em relações tradicionais de autoridade, em regras racionais (impostas ou pactuadas) ou, ainda, no carisma pessoal (crença não-racional na revelação ou graça confiada a alguém). Como, no cotidiano, esses tipos não podem ser observados isoladamente, o predomínio de cada um determina, respectivamente, a dominação tradicional, burocrática ou carismática.

A submissão a fins objetivos ou a normas abstratas não caracteriza a dominação tradicional. Ao contrário, seus fundamentos são as relações de piedade pessoal. Distante da noção de pena ou caridade, o termo “piedade” sugere respeito filial, dirigido ao chefe de uma comunidade doméstica ou ao soberano.

Na dominação tradicional, a reverência ao senhor garante a legitimidade das regras instituídas por ele. Além disso, como salienta Weber (1999), prevalece entre os subjugados a noção de que a autonomia do soberano não é limitada pela tradição ou por forças concorrentes, o que possibilita o exercício pessoal e arbitrário do poder. Contudo, essa configuração social particular tende a despertar relações de reciprocidade, baseadas não na lei, mas, no costume.

De uma forma específica da dominação tradicional, que expressa essa reciprocidade, emerge o patrimonialismo. Nas palavras de Weber:

(...) a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal:

o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial (Weber, 1999, p. 238).

A relevância dessa prática e sua conexão com a gestão pública devem-se ao fato de que o controle patrimonial assegurava ao soberano a autoridade sobre vastos complexos políticos, domésticos e não-domésticos. Nesse sentido, o feudalismo representava para Weber um caso-limite de patrimonialismo, uma forma de patrimonialismo estamental (Campante, 2003).

No passado, a manutenção do poder pessoal sobre territórios extensos era frequentemente comprometida pela interferência de nobres locais e pela precariedade dos instrumentos de controle. Buscando resguardá-lo, o soberano recorria a súditos de confiança que, não raro, serviam-se do cargo patrimonial como um direito. Os privilégios estamentais e a não-distinção entre as esferas oficial e privada faziam do livre arbítrio dos servidores a orientação fundamental de seus julgamentos.

Em síntese, o patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo. Em sua forma mais descentralizada, a organização feudal, a dominação patrimonial deu vida a um corpo social que foi, antes de tudo, antagônico ao poder absoluto do soberano (Campante, 2003).

Todos esses fatores tornavam impossível a eficiência governamental e a previsibilidade do funcionamento estatal. De modo assistemático, mas progressivo, regras impessoais e universais – bases da gestão burocrática – foram sendo criadas para regular relações sociais e para sustentar a ordem capitalista emergente, que exigia segurança, objetividade e previsibilidade do

setor público.

4.2 Administração pública burocrática

Ao discutir a natureza, os fundamentos e o desenvolvimento da dominação burocrática, Weber (1999) examinou alguns aspectos, dos quais serão destacados: a) seu funcionamento específico; b) a posição do funcionário nesse modelo de organização; c) os pressupostos e fenômenos concomitantes à burocratização; d) a natureza permanente do aparato burocrático; e) as consequências econômicas e sociais da burocratização e f) a posição de poder da burocracia.

De acordo com Weber (1999), a burocracia apoia-se em competências oficiais fixas, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou empresas burocráticas. Nelas é possível observar: uma distribuição de atividades e poderes que visa à execução regular e contínua de certos fins, uma hierarquia de cargos e instâncias que ordena o sistema de mando e subordinação, registros sob a forma de documentos e funcionários que integram um escritório, dirigentes e empregados instruídos na atividade oficial da organização, o emprego pleno da força de trabalho dos funcionários de escritório em atividades antes vistas como acessórias e, finalmente, a administração dos empregados segundo regras que podem ser aprendidas e, portanto, colocadas sob o controle de parte dessa classe.

Esses aspectos determinam algumas consequências para os funcionários de órgãos e empresas burocráticas. Inicialmente, o cargo é profissão. Aceitá-lo, após a nomeação de uma instância superior, implica em assumir um dever de fidelidade, objetivo e impessoal, com as prescrições do próprio cargo. A fonte de estima social do funcionário moderno, seja público ou privado, é derivada de sua posição na hierarquia da organização a que serve. A vitalidade dos cargos nas burocracias públicas busca proteger os indivíduos de atos arbitrários,

favorecendo o exercício estritamente impessoal de suas atividades. Sua remuneração, sob a forma de salário e assistência previdenciária, é calculada a partir da natureza de suas funções e, eventualmente, por tempo de serviço. Os funcionários, por fim, tendem a percorrer uma carreira entre cargos inferiores e superiores, cuja ascensão pode ser automática ou meritória.

Esse complexo sistema organizacional emergiu de alguns pressupostos sociais e econômicos, também descritos por Weber. O primeiro corresponde ao desenvolvimento da economia monetária, que permitiu o provimento financeiro aos funcionários, desencorajando a busca por outras formas de remuneração derivadas do cargo. O segundo refere-se ao crescimento quantitativo da burocracia, que passou a reger as grandes nações e os partidos de massa. A ampliação qualitativa das tarefas da administração – da consolidação do poder de polícia estatal à promoção de infraestrutura social – também contribuiu para que ela recorresse ao modelo burocrático. Contudo, a razão fundamental para o avanço da organização burocrática foi a sua superioridade técnica sobre as demais formas de administração.

Weber ilustra esse fato por meio de uma analogia entre máquinas e sistemas não-mecânicos de produção. Nesse sentido, precisão, agilidade, univocidade, continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade são algumas das vantagens proporcionadas pela organização burocrática. O quinto aspecto mencionado pelo autor associa-se ao fato de que a estrutura burocrática tende a concentrar os meios materiais de serviço nas mãos do soberano, solidificando seu poder. O sexto e último ponto que viabilizou a administração burocrática foi o nivelamento relativo das diferenças sociais nas democracias de massa, dado que a igualdade política e jurídica dos cidadãos possibilitou a submissão universal às regras impessoais.

A solidez da burocracia também foi destacada por Weber. Para ele, a sedimentação da administração burocrática cria uma forma praticamente

indestrutível de dominação, pois ela confere aos seus membros meios materiais e ideais de existência. Os dominados, por sua vez, não são articulados o suficiente para substituí-la, tendendo a depender cada vez mais de suas funções.

Embora Weber reconheça que a organização burocrática de uma formação social ou política possa gerar desdobramentos econômicos diversos, do fomento capitalista ao socialismo estatal, ele não os prescreve, pois dependerão da distribuição do poder sócio-econômico e da área a ser ocupada pelo construto burocrático. Já as repercussões sociais apontam mais claramente para um nivelamento relativo dos indivíduos, por meio da supressão de privilégios.

Como método de organização, a burocracia pode servir a muitos propósitos. Contudo, seu poder é resguardado sempre por meio do sigilo e da exclusão. Em seus domínios, todos, inclusive os seus senhores, tornam-se “diletantes diante de especialistas” (Weber, 1999). Esse aspecto foi discutido pelo sociólogo alemão em um de seus últimos textos políticos: *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*.

Voltando-se para a relação entre governo e burocracia, Weber (1993) reconheceu o poder crescente do funcionalismo burocrático e destacou a necessidade de meios políticos para restringi-lo. O risco da hegemonia burocrática sobre a dinâmica política seria sua limitação à gestão rotineira. Nesse sentido, o controle político da burocracia deveria evitar a dominação burocrática da política.

Para Weber (1993), uma diferença capital afastava, ou deveria afastar, burocratas e políticos. Os burocratas deveriam sacrificar suas convicções em nome da obediência. Por outro lado, os políticos deveriam rejeitar publicamente suas responsabilidades em ações políticas incompatíveis com suas convicções. No limite, eles deveriam renunciar aos seus cargos para preservá-las.

Weber enxergava, no monarca e no parlamento, duas instâncias capazes

de dirigir o Estado moderno. Contudo, o monarca sem o parlamento estava condenado a tornar-se refém da burocracia, pois teria que apoiar-se nela para controlá-la. O parlamento, por sua vez, era considerado por Weber um centro formador de lideranças, capaz de converter-se em um núcleo gerador de capacidade política apto a conter as tendências à burocratização.

A supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-usuário, a formalidade excessiva e a hierarquização das decisões representam disfunções da burocracia (Merton, 1970). Amplamente conhecidas atualmente, elas foram tardiamente observadas na esfera pública devido ao reduzido volume de atribuições dos Estados liberais.

O desgaste da burocracia inspirou esforços intelectuais e experiências práticas em centros de pesquisa e agências públicas, visando à consolidação de um novo modelo de gestão estatal – reconhecido, hoje, como gerencial.

4.3 Administração pública gerencial

A partir da década de 1980, o padrão de intervenção estatal mudou significativamente em muitos países. Conseqüentemente, suas diretrizes de gestão também foram reformuladas. Após a crise do petróleo, em 1973, alguns pilares da ordem política mundial começaram a ruir, com destaque para a economia keynesiana, o *Welfare State* e a administração pública burocrática.

Como observa Abrucio (2005), a configuração estatal do período pós-guerra foi extinta por crises econômicas, pelo desequilíbrio fiscal dos Estados, por seus problemas de governança e pelas mudanças tecnológicas, financeiras e comerciais acentuadas pela globalização. Com menos recursos e menos poder, os governos buscaram reduzir suas funções e ampliar sua eficiência.

Paralelamente, um ideário favorável ao aprimoramento da administração pública emergiu, desqualificando a burocracia e defendendo as premissas da

gestão empresarial. A vitória dos conservadores na Grã-Bretanha (em 1979) e dos republicanos nos Estados Unidos (em 1980) fortaleceu politicamente esse movimento em sua crítica ao consenso social que sustentava o *Welfare State*.

No início da década de 1990, o debate político internacional foi influenciado pelas propostas do Partido Trabalhista inglês, organizadas sob a bandeira da “terceira via”, que pretendia estabelecer as bases ideológicas de uma nova esquerda. Entre os seus mentores destaca-se o sociólogo Anthony Giddens, que discutiu tais ideias no livro *A Terceira Via*.

Nessa obra, Giddens (1999) buscou atualizar a social-democracia, adaptando-a às transformações mundiais das três últimas décadas. Entre a social-democracia do passado (defensora do *Welfare State*) e o neoliberalismo (adepto do Estado mínimo), posiciona-se a terceira via. Sua ação política pretende (...) *ajudar os cidadãos a abrir seu caminho através das mais importantes revoluções de nosso tempo: globalização, transformações na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza* (Giddens, 1999, p. 74).

Os valores centrais da terceira via vinculam-se à igualdade, à proteção dos vulneráveis, à liberdade como autonomia, ao pluralismo cosmopolita, à inexistência de direitos sem responsabilidades, à inexistência de autoridade sem democracia e ao conservadorismo filosófico. Os três últimos pontos são especialmente relevantes para os propósitos da terceira via.

A associação de direitos e responsabilidades busca eliminar o caráter incondicional dos benefícios públicos, ampliando as obrigações individuais. A relação entre autoridade e democracia pretende preencher a lacuna deixada pela decadência do costume e da tradição como fontes de autoridade. Esta deve, agora, ser remodelada de modo participativo. O conservadorismo filosófico sugere uma atitude pragmática diante das mudanças, o respeito pelo passado e pela história, o reconhecimento das consequências ambíguas da tecnologia e a

prudência em relação às questões ambientais.

A reforma dos Estados e dos governos foi princípio norteador da terceira via. Segundo Giddens (1999), os Estados teriam que reafirmar sua autoridade e delegar poderes. Antes de contraditórios, tais processos seriam complementares. Os Estados deveriam, ainda, expandir o papel da esfera pública, ampliando sua abertura e sua transparência. Nesse sentido, o experimentalismo democrático foi sugerido como um complemento à prática ortodoxa do voto. A terceira via destacou, ainda, o papel do governo como gestor de riscos e a relevância da eficiência administrativa estatal. O modelo empresarial foi apontado como exemplo a ser seguido. Todas essas mudanças deveriam ser complementadas por esforços de renovação da cultura cívica e, conseqüentemente, da sociedade civil. Parcerias entre sociedade e Estado deveriam fortalecer as ações públicas e, também, controlá-las.

Muitas críticas foram dirigidas à terceira via, com destaque para o fato de ela representar um projeto político amorfo, de tender ao conservadorismo, de não negar enfaticamente o neoliberalismo, de apresentar um perfil exclusivamente anglo-saxão e de não possuir uma política econômica clara (Giddens, 2001). Apesar disso, sua influência no movimento pró-reforma estatal foi inegável.

As bases da reforma administrativa do setor público, também denominada nova administração pública ou administração pública gerencial (Misoczky, 2004), contemplam o foco em resultados, a orientação para o cidadão-consumidor e a capacitação de recursos humanos. As inovações introduzidas por ela no aparato estatal foram a descentralização de processos e a delegação de poder (Kettl, 2005).

A ênfase em resultados, orientação central das organizações privadas, despertou a necessidade de avaliações de desempenho que exigiram: a delimitação das áreas de atuação do Estado, o estabelecimento de metas para

agências governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção (confronto entre desempenho e objetivos) e a mensuração de resultados (avanços rumo à solução dos problemas-chave de cada órgão).

O foco no cidadão-consumidor buscou direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários em detrimento das demandas da burocracia. Essa orientação, que ainda desafia a inventividade estatal, implica em tratá-los como contribuintes e formuladores de políticas (pois delegam poder aos governantes) que esperam da gestão pública eficiência (e não apenas eficácia) e responsabilização política.

A qualificação de recursos humanos e a revisão de rotinas administrativas integraram a agenda de reformas de muitas nações. Nesse sentido, inovações técnicas (desenvolvimento de instrumentos de gestão), culturais (orientação para resultados e para o cidadão-consumidor), financeiras (incentivos vinculados ao desempenho) e motivacionais foram empreendidas. Contudo, o reposicionamento dos gestores públicos apresentou um dilema aos reformadores: a atenção à performance não deveria tolher a reflexividade e o senso de interesse público daqueles profissionais.

As mudanças recomendadas pelo paradigma gerencial estenderam-se para os aparelhos de Estado e promoveram seu redimensionamento por meio da redução de níveis hierárquicos, da transferência de autonomia para escalões inferiores e da descentralização de operações. Os mecanismos de controle burocrático também foram revistos para viabilizar a delegação de poder, cujo propósito fundamental era alinhar autonomia e autoridade. Assim, duas formas de delegação foram predominantes: de agências centrais para agências locais e, em um mesmo órgão, de níveis hierárquicos superiores para inferiores.

Ao relatar os méritos da administração pública gerencial, Paes de Paula (2005a) destaca sua clareza em relação à organização do aparelho de Estado

e à seleção dos métodos de gestão. Afirma, ainda, que algumas práticas gerencialistas têm melhorado a eficiência do setor público, com destaque para a esfera econômico-financeira. Seus limites, contudo, são: a centralização do processo decisório, a falta de estímulo à construção de instituições políticas mais abertas à participação social, a priorização das dimensões estruturais da gestão (em detrimento das sociais e políticas) e o emprego de modelos internacionais de reforma e administração pública.

Misoczky (2004) aprofunda tais críticas ao afirmar que os princípios da nova administração pública sempre fizeram parte da ortodoxia desse campo, com ênfase na distinção entre concepção e implementação de políticas, para a noção de que a gestão empresarial é o modelo a ser seguido e para a hegemonia da visão racional-positivista, tipicamente moderna e centrada na ética da eficiência.

Se o modelo gerencial ofereceu respostas à crise de governança dos Estados, ele não fez o mesmo em relação à necessidade de torná-los mais acessíveis aos cidadãos. Contudo, alguns construtos contemporâneos têm se dedicado a esse desafio. No âmbito da ciência administrativa brasileira, a proposta societal é digna de nota.

4.4 Administração pública societal

A vertente societal, delineada por Paes de Paula (2005a), pode ser considerada uma síntese de práticas, visões e tendências relacionadas à gestão pública. Voltada para o contexto brasileiro, ela busca romper com a distinção entre política e administração – “regra de ouro” da gerência estatal defendida por Wilson (1887) – e com o exercício historicamente autoritário do poder público no país. Suas propostas podem ser consideradas substantivamente mais ambiciosas que as do modelo anterior.

Entre os processos sociais precursores da administração pública societal,

Paes de Paula & Prestes-Motta (2003) e Paes de Paula (2005a) destacam: a emergência do campo movimentalista (composto por movimentos sociais, sindicatos, pastorais, partidos políticos e organizações não-governamentais), o êxito de experiências participativas de gestão municipal, o questionamento do “público” como sinônimo de “estatal” e o debate sobre a necessidade de um novo projeto político nacional, capaz de ir além dos ajustes gerenciais, promovendo o engajamento popular e o controle social.

A administração pública societal apresenta quatro eixos: uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público.

Tradicionalmente marcado pelo discurso estatal e economicista, o debate sobre desenvolvimento apresenta inovações que o associam à expansão das potencialidades humanas, à qualidade de vida (Crocker, 1993) e à capacidade de mobilização de recursos físicos, culturais e institucionais (Sachs, 1999). O desenvolvimento brasileiro, marcado até a década de 1980 pela onipotência do Estado (Brum, 1995) e pelo crescimento excludente (Oliveira, 1972), alinha-se paulatinamente a essas tendências – menos pela ação do governo central e mais pelo êxito de iniciativas locais.

O conceito de democracia deliberativa atualiza o enfoque participativo em elaboração desde a década de 1960. De acordo com Lüchmann (2002), esse construto fundamenta-se: a) no caráter público e igualitário da participação, em que os cidadãos, por meio do diálogo, apresentam e discutem problemas, debatem questões e demandam soluções – materializando a noção de esfera pública concebida por Habermas; b) na ampliação das responsabilidades da participação em função de seu papel decisório e redefinidor do controle social sobre o poder público e c) na relevância das condições institucionais capazes de transformar o uso público da razão e do diálogo em poder efetivo e

legítimo de deliberação.

O complexo organizacional que deve dar suporte à administração pública societal encontra na noção de gestão social uma referência importante. De acordo com Tenório (1998), ela contrapõe-se à gestão estratégica, pois busca instituir processos administrativos participativos e dialógicos onde as decisões expressam o entendimento de diferentes sujeitos. A gestão social representa, em síntese, uma dinâmica intersubjetiva que pressupõe, em espaços públicos e privados, o exercício da cidadania.

As discussões sobre democracia deliberativa reforçam o movimento que busca colocar em evidência o papel das instituições. Como advoga Thérét (2003), diferentemente de outros paradigmas intelectuais, notadamente o individualismo metodológico, o institucionalismo enfatiza a necessidade de se considerar, na compreensão de atos individuais e coletivos, as mediações entre estruturas sociais e comportamentos singulares. Tais mediações são, precisamente, as instituições.

Nesse sentido, alguns arranjos e processos institucionais – como os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e os fóruns temáticos – surgiram, a partir da década de 1980, como células de reinvenção política, dando forma e estabilidade aos fundamentos da democracia deliberativa.

A administração pública societal não ignora a formação do gestor público e reconhece a desconexão de suas instruções técnica e política. O construto advoga que novas competências são necessárias a esse profissional que, a cada dia, distancia-se do burocrata insulado e aproxima-se do agente social reflexivo – hábil em conduzir projetos, em negociar, em aproximar interesses e estimular a participação cidadã e a cooperação (Nogueira, 1998; 2005).

Entre os méritos da administração pública societal, Paes de Paula

(2005a) destaca: a) a busca por um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais e b) a construção de políticas e instituições voltadas às demandas dos cidadãos e mais permeáveis à participação. Suas limitações referem-se à ausência de propostas para organização do aparelho de Estado, à insuficiência de meios de gestão coerentes com seu projeto político e à precariedade de estratégias capazes de articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política da gestão estatal.

A origem, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho de Estado, a abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão de cada paradigma encontram-se no Quadro 5. Esses elementos, propostos por Paes de Paula (2005a; 2005b), serão detalhados a seguir.

O projeto político exprime as orientações e os objetivos centrais dos modelos de gestão, determinando a ênfase dada às dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política¹³. A organização administrativa do aparelho de Estado expressa, além de seu ordenamento institucional, sua propensão a centralizar rotinas de concepção e controle de políticas públicas. A abertura das instituições à participação reflete a permeabilidade dos paradigmas à interferência e à vigilância social. As abordagens de gestão informam sobre o estilo gerencial de cada vertente e conectam modelos de administração pública (esfera teórica) e arranjos institucionais (esfera empírica).

¹³ A dimensão institucional-administrativa abrange problemas de organização e articulação das partes que integram a estrutura estatal, lidando com a gestão de processos do Estado e de seus servidores. A esfera sócio-política volta-se para os dilemas da relação entre sociedade e poder público, envolvendo a garantia de direitos e os desafios da participação. O campo econômico-financeiro trata das limitações do âmbito das finanças públicas e dos investimentos estatais, incluindo aspectos fiscais, tributários e monetários (Paes de Paula, 2005b).

QUADRO 5 - Síntese dos tipos de administração pública

Características	Administração patrimonial	Administração burocrática	Administração gerencial	Administração societal
Origem	Dominação doméstica, baseada na cessão de terras e cargos	Dominação racional-legal, capaz de garantir previsibilidade à ação estatal	Movimento internacional pela reforma do Estado iniciado nos anos 1980. Baseia-se nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a preservação do poder por meio da cessão de bens e cargos públicos	Enfatiza o controle administrativo, por meio de regras objetivas e delimitação de autonomia	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações de organismos multilaterais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e busca estruturar um projeto político que repense o modelo desenvolvimentista brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão sócio-política (restrita): arbítrio do soberano e de seus servidores	Dimensão institucional-administrativa: normativa e impessoal	Dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sócio-política
Organização administrativa do aparelho de Estado	Precária, fundamentada na descentralização territorial e decisória. Confusão entre o público e o privado	Hierárquica e objetivamente estruturada. Clara distinção entre o público e o privado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado, nos três níveis de governo	Não tem uma proposta para organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública

continuação...

Abertura das instituições políticas à participação social	Fortemente restrita, apenas o estrato social superior “negociava” com o soberano e seus servos	Restrita, devido à tecnoburocracia que faz do sigilo e da exclusão suas fontes de poder	Participativo no discurso, mas centralizador no processo decisório, na organização das instituições políticas e na construção de canais de participação	Participativo no âmbito das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Personalista: arbítrio pessoal como orientação fundamental	Burocrática: ênfase nos meios em detrimento dos fins ou resultados	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: adaptado de Paes de Paula (2005a).

Em função de suas limitações, as abordagens de gestão personalista, burocrática e gerencialista são incapazes de fomentar o engajamento social. A administração patrimonial é, por definição, avessa à participação. Ela tende a centrar-se na figura de poucas pessoas que governam de modo arbitrário e que buscam preservar o poder por meio de cooptações e favorecimentos, em que recursos públicos são a principal moeda de troca.

A administração burocrática, por seu turno, encontra no sigilo e na exclusão suas fontes de poder. O compartilhamento de informações e a democratização de rotinas públicas reduzem a distância entre o especialista e o leigo. Consequentemente, diminuem o poder do primeiro em benefício do segundo.

Embora o discurso gerencialista tenha defendido o protagonismo social e a transferência de responsabilidades estatais, esse processo foi efetivado apenas em atividades acessórias. Como abordagem de gestão, o gerencialismo deu novos contornos ao paradigma burocrático sem, entretanto, operar significativamente para o fim da multidão diletante.

As relações entre sociedade e Estado são o foco da administração pública societal e de sua abordagem de gestão: a gestão social. Nesse sentido, ela deve favorecer a inclusão de segmentos populares em rotinas públicas e, ainda, servir de referencial para os arranjos institucionais contemporâneos, concebidos para viabilizar o diálogo entre cidadãos, servidores públicos e governantes. Os fundamentos da gestão social serão discutidos na próxima seção, assim como algumas contradições da participação social que se intensificaram após a Constituição de 1988.

5 GESTÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

O reconhecimento da relevância contemporânea das questões sociais colocou em evidência a gestão social. Os governos, nas rotinas de concepção, implementação e controle de políticas públicas, e as empresas, diante da necessidade de interagir com a sociedade e flexibilizar relações de trabalho, buscam diretrizes de ação nesse referencial (Tenório, 1998).

Maia (2005), destacando espaços nos quais é possível exercê-la, aponta: organizações públicas e privadas, redes organizacionais, governos, políticas e programas públicos. Ao relatar os campos de conhecimento capazes de desenvolvê-la, a autora menciona: a administração, a administração pública, a ciência social, a economia, a ciência jurídica, a ciência política e o serviço social.

Nesta seção, a origem e os princípios da gestão social são discutidos. Privilegia-se, no entanto, o debate estabelecido na ciência administrativa, que parte das contribuições de Tenório (1998; 2005). Os dilemas contemporâneos da participação cidadã, apresentados por Nogueira (2005), também são detalhados.

5.1 A origem do conceito de gestão social

A gênese do conceito de gestão social pode ser encontrada na perspectiva teórico-crítica da Escola de Frankfurt, que surgiu na década de 1930, na Universidade de Frankfurt, Alemanha. Sua produção teórica, que registrou múltiplos desdobramentos, discutiu a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação humana.

Nesse processo, a teoria tradicional foi alvo de profundas críticas. Os frankfurtianos entendem por teoria tradicional o conhecimento positivista e onisciente, que enfatiza o empirismo e busca estabelecer proposições gerais. Em

sua perspectiva, os fatos, inclusive os sociais, são neutros e podem ser isolados e quantificados. Nesse processo, a teoria tradicional os reifica e, ao buscar o conhecimento puro, ela pretere a mudança social.

Como advoga Tenório (1998), a teoria crítica diferencia-se da teoria tradicional por três razões. Inicialmente, ela se destaca como um guia para a ação humana, por ser eminentemente emancipatória e por buscar o esclarecimento entre os atores que a defendem. Ela é dotada de um conteúdo cognitivo, ou seja, representa uma forma de conhecimento. Por fim, ela é reflexiva e não “objetificante”.

A teoria crítica tem a sociedade como objeto de estudo, partindo da premissa de que ela é anterior aos sujeitos. Assim, o pensamento individual é condicionado por fatores históricos e econômicos. Para essa teoria, o conhecimento não é distinguível da ação ou superior a ela. Nesse sentido, a produção teórica não pode ser desinteressada (desprovida de valores) em uma sociedade na qual os indivíduos não são autônomos. O pesquisador é sempre parte de seu objeto de estudo e ao investigador crítico cabe revelar as tendências negativas que, na sociedade, impedem a emancipação humana.

Entre os fatores que inibem tal emancipação, os frankfurtianos destacam a racionalidade instrumental, que prioriza os meios em detrimento da coordenação entre meios e fins. Segundo essa razão, um conceito ou uma teoria não passam de um plano de ação onde a probabilidade e o cálculo são aspectos centrais. Jürgen Habermas, da segunda geração da Escola de Frankfurt, concorda com essas idéias, uma vez que o mundo da vida, estruturante da razão humana, é submetido à racionalidade funcional por meio de ações estratégicas.

Contraopondo-se a ela, mas sem ignorar as consequências da evolução técnico-científica, Habermas sugere um paradigma que implementa a razão a partir do consenso alcançado por ações sociais comunicativas (voltadas para o entendimento) e não estratégicas (voltadas para o êxito). Sua intenção, como

destaca Tenório (1998), é propor uma teoria capaz de livrar o homem dos dogmatismos e de contribuir para sua emancipação. O pensador alemão pretende, ainda, evidenciar os problemas gerados pela racionalização da sociedade por meio do conceito de ação social.

Para tanto, ele estabelece uma tipologia que abarca as ações teleológica, estratégica, normativa, dramatúrgica e comunicativa. Na ação teleológica, a racionalidade de meios é projetada por alguém para o alcance de objetivos. Contudo, ela será estratégica quando a decisão ou o comportamento individual forem afetados pelo cálculo da relação meio-fim. Desse modo, como esclarece Tenório (1998), em ações estratégicas, os atores interagem, percebendo-se como meios ou empecilhos para o êxito de seus objetivos. Em contrapartida, em ações comunicativas, duas ou mais pessoas procuram chegar à razão, ou seja, ao entendimento sobre um determinado objetivo.

Partindo das noções de ação estratégica e ação comunicativa, Tenório (1998) apresenta as definições de gestão estratégica e gestão social. A primeira expressa um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada pela interação de indivíduos na qual um tem autoridade formal sobre os demais. Nesses casos, a combinação de competência técnica e atribuição hierárquica gera comportamentos tecnocráticos, ou seja, ações sociais empreendidas sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático. Especificamente no caso das organizações públicas, tais ações se tornam antidemocráticas, pois não valorizam o exercício da cidadania na deliberação sobre assuntos coletivos.

De outro modo, a gestão social busca substituir o gerenciamento tecnoburocrático e monológico por práticas participativas, nas quais o processo decisório é partilhado por diferentes sujeitos sociais. A racionalidade comunicativa orienta a gestão social. Em seus domínios, os agentes não podem impor suas pretensões sem que haja um acordo firmado discursivamente. No

processo de gestão social, a verdade só existe se todos os envolvidos na ação social admitem sua validade. Em síntese:

Enquanto no processo de gestão estratégica, harmônico com o agir estratégico, monológico, uma pessoa atua sobre outra(s) para influenciar a continuação intencional de uma interação (neste tipo de ação a linguagem é utilizada apenas como meio para transmitir informações), sob uma ação comunicativa, dialógica, um indivíduo procura motivar racionalmente outro(s) para que este concorde com sua proposição (neste tipo de ação a linguagem atua como uma fonte de integração social) (Tenório, 1998, p. 17).

Antes de enunciar o conceito de gestão social, as noções de cidadania deliberativa, esfera pública e participação serão apresentadas. Isto se faz necessário, pois, em um segundo texto, Tenório (2005) volta a refletir sobre a gestão social, associando a ela os dois últimos elementos.

5.2 Cidadania deliberativa, esfera pública e participação

O conceito de cidadania deliberativa, abordado por Tenório (1998; 2005), requer a análise das noções de cidadania liberal e de cidadania republicana. Na vertente liberal, o processo democrático visa à programação do Estado segundo o interesse da sociedade, entendendo-o como aparato de administração pública e a sociedade como um sistema estruturado, em termos de mercado, relações pessoais privadas e trabalho social. A política busca agregar e impor os interesses sociais privados perante o Estado.

Na via republicana, a política não se restringe a essa função mediadora. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade. A política corresponde ao meio pelo qual os membros de comunidades solidárias conscientizam-se da dependência recíproca e, conscientemente, conduzem relações de conhecimento mútuo, transformando-as em uma interação de

portadores de direitos livres e iguais.

Emergem dessas visões dois modelos de cidadão. Na perspectiva liberal, ele é definido em função de seus direitos subjetivos, frente aos seus pares e ao Estado, em prol de seus interesses privados – no limite da lei. O cidadão republicano é aquele que tem na participação uma prática comum. Seu exercício o transforma em um ator político responsável no interior de comunidades de pessoas livres e iguais.

Entre tais alternativas, Habermas acrescenta uma terceira: uma concepção de cidadania fundamentada na racionalidade comunicativa. Assim, na cidadania deliberativa, a razão se distancia dos direitos dos homens e da eticidade comunitária, posicionando-se em normas de discurso e formas de argumentação. Como esclarece Tenório (2005), a cidadania deliberativa se encontra no centro do debate entre liberais e republicanos, no qual os primeiros priorizam os compromissos e a liberdade individual para negociar e os outros focam o que é melhor para o grupo ou comunidade. Buscando retirar o que há de melhor nas duas concepções, o caminho deliberativo elege como prioridade o consenso válido, garantido por pressupostos comunicativos. Em síntese, nos domínios da cidadania deliberativa, formas de deliberação instrumentais e dialógicas são institucionalizadas e legítimas na formação da opinião e da vontade política. As condições de virtude do cidadão são, portanto, transferidas para as formas de comunicação, que irão balizar diálogos éticos, morais, pragmáticos e de negociação.

Tenório (1998) advoga que a cidadania deliberativa relaciona-se com o conceito de gestão social na medida em que ela corresponde a uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo pode participar de procedimentos democráticos, decidindo nas diferentes instâncias sociais seu destino como eleitor, trabalhador ou consumidor. Trata-se de sua autodeterminação, não sob a lógica do mercado, mas da democracia social. Assim, nas relações entre sociedade e Estado, a

gestão social e a cidadania deliberativa sugerem que o indivíduo, consciente de seu papel de sujeito social, deve atuar não apenas como contribuinte ou eleitor, mas como um sujeito ativo e solidário que decide o destino de sua comunidade.

Como observa Tenório (2005), o exercício da cidadania deliberativa requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. Trata-se das esferas públicas, que pressupõem a igualdade de direitos individuais e a possibilidade de discussão de problemas sem violência ou coação por meio da autoridade negociada entre as partes. Esse arranjo deve ser capaz de identificar as demandas da sociedade, problematizando e propondo soluções, de modo que elas sejam convertidas em políticas públicas pelos poderes Legislativo e Executivo. A esfera pública envolve os interesses dos cidadãos, tornando-os públicos em espaços da sociedade civil, como associações e movimentos sociais.

Além da noção de esfera pública, Tenório (2005) agrega ao conceito de gestão social a noção de participação. Nessa tarefa, ele recorre a Demo (1993), que ressalta que a participação é uma conquista a ser continuamente reafirmada e a Tenório & Rozenberg (1997), que advogam que a participação deve ser consciente (os indivíduos compreendem os processos que vivenciam), assegurada (desconfigurando, portanto, uma mera concessão) e voluntária (o engajamento não pode ser fruto de coações). A participação que se alinha ao conceito de cidadania deliberativa é aquela que concebe o cidadão como colaborador na gestão dos processos de interesse público. Ao integrar os conceitos de gestão social, cidadania deliberativa, esfera pública e participação, Tenório (2005) conclui:

O acréscimo que fazemos à discussão sobre gestão social integrada à proposta habermasiana de uma cidadania deliberativa, está relacionada ao significado de participação. Por sua vez, a necessidade de agregar a estes dois conceitos anteriores o de participação, está vinculada a ênfase que se faz

primordial quando se deseja dizer que a gestão social deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, onde todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na esfera pública. Esfera onde se articulam diferentes atores da sociedade civil que ora em interação com o Estado, ora em interação com o capital, ora os três interagindo conjuntamente, vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões que compartilhem recursos em prol do bem comum. Assim, entendemos a gestão social como o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender as necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico (Tenório, 2005, p. 17).

Entretanto, existem diferentes formas pelas quais os cidadãos podem integrar-se à gestão de processos coletivos. Deve-se a Nogueira (2005) uma lúcida reflexão sobre o assunto. A mesma será apresentada nos parágrafos seguintes.

5.3 Contradições contemporâneas da participação cidadã

Nas últimas duas décadas, o debate sobre gestão pública no Brasil colocou em primeiro plano o papel da participação social como fator de sustentabilidade das ações governamentais. Tal aceitação, paulatinamente incorporada às práticas de gestão, tem promovido avanços nas relações entre sociedade e Estado, contudo, também tem gerado contradições – muitas das quais carecem de análises consistentes.

Partindo dessas considerações, Nogueira (2005) discute o nexos entre gestão pública, democracia e participação, afirmando que o novo status desta não é fruto apenas de mudanças políticas ou ideológicas. Ele vincula-se às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista.

Analisando especificamente a situação dos governos, nacionais ou regionais, este autor os submete a quatro fontes de demandas, interesses e

reivindicações: o mercado, a sociedade civil e os planos transnacional e subnacional. Isoladamente e por meio de combinações, as partes configuram riscos e oportunidades que desencadeiam respostas governamentais.

As reações típicas às pressões transnacional e subnacional são, respectivamente, a abertura econômica e a descentralização. Os anseios por lucratividade (traço distintivo do mercado) e pela afirmação de direitos (característica da sociedade civil) têm encontrado respostas públicas em privatizações e oportunidades de participação.

Mesmo reconhecendo múltiplas formas de participação, Nogueira (2005) nota que, no mundo contemporâneo, quatro orientações coexistem: as participações assistencialista, corporativa, eleitoral e política. Há, ainda, uma modalidade emergente: a participação gerencial.

A participação assistencialista, de caráter filantrópico ou solidário, é observável em todas as épocas como reflexo da natureza gregária do homem. Iniciativas de auxílio mútuo e mutirão desenvolvem-se cotidianamente para minimizar o infortúnio, otimizar recursos coletivos e solucionar conflitos. Em períodos anteriores à afirmação de direitos, ela representou o tipo hegemônico de participação.

A participação corporativa associa-se à satisfação de demandas particulares de grupos sociais ou classes profissionais. Ela é, portanto, excludente em certa medida. Nos dias atuais, sua relevância é impar e proporcional à legitimidade da defesa de interesses.

De outro modo, a participação eleitoral interfere nos rumos de coletividades inteiras. Por meio dela, os cidadãos transcendem domínios individuais (direitos civis) e manifestam-se sobre garantias comuns (direitos políticos). Contudo, o envolvimento dos mesmos é limitado ao voto. A participação eleitoral é uma expressão típica do contratualismo liberal.

A participação política supera a eleitoral na medida em que diferenças

são explicitadas em campos organizados por leis e instituições, visando o compartilhamento do poder. Nela, a cidadania é resguardada e fortalecida e os indivíduos distinguem-se não por interesses corporativos, mas por diferentes visões de mundo, alicerçadas em movimentos sócio-políticos.

As sociedades contemporâneas, plurais e poliárquicas, favorecem a ampliação da participação e, ainda, da demanda por participação. Porém, tal engajamento não expressa, necessariamente, os traços da forma política de participação. Para Nogueira (2005), as forças do capitalismo e da sociedade moderna contribuem para o esvaziamento do conteúdo ético-político da participação – em favor de posições mais pragmáticas, voltadas a interesses particulares, à resolução de problemas e à satisfação de demandas pontuais. Assim:

Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais. A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade (Nogueira, 2005, p. 140-141).

A Constituição de 1988 contribuiu para a formação desse quadro ao pregar a descentralização participativa, que se aplicou a campos importantes como saúde, educação, assistência social e regulação urbana. Em síntese, a qualidade e os desdobramentos da participação dependem, em grande medida, de sua conexão a uma esfera ético-política. O engajamento que se dedica a compartilhar decisões governamentais, resguardar direitos, interferir em elaborações orçamentárias ou prover sustentabilidade a iniciativas públicas

volta-se mais à obtenção de resultados e vantagens que à mudança de correlações de força ou padrões de poder. Antes da participação política, Nogueira (2005) identifica nessas práticas uma participação cidadã.

Isso ocorre, pois ela reflete elementos distintos e, por vezes, contraditórios da dinâmica política, isto é, a intenção de tomar parte em processos sociais visando à promoção de valores e interesses particulares e, também, à garantia cidadã de igualdade e universalidade de direitos, responsabilidades e deveres. A participação contemporânea pode transitar, portanto, do singular ao coletivo, do interesse à ética¹⁴. Dessa observação Nogueira (2005) deduz o conceito de participação gerencial:

Sugiro, por isso, que no bojo mesmo dessa modalidade 'cidadã' de participação, está se construindo um outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como 'troca' entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e ações de participação gerencial (Nogueira, 2005, p. 142).

Avançando em seu raciocínio, o autor pontua as possibilidades e, principalmente, os riscos da participação gerencial:

(...) é inegável que a participação gerencial contém importantes elementos potenciais de democratização. De um modo ou de outro, ela se põe no terreno mesmo do processo decisório e, por isso, pressiona em favor de sua 'deselitização', de seu alargamento e de sua inclusividade. Mas não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se 'administre' a participação, impedindo-a, por exemplo, de se

¹⁴ Nogueira (2005) expressa em outros termos, voltados à práxis, o embate entre valores liberais e republicanos. Sem o intuito de transcendê-los, como faz Habermas (1995), o autor enfatiza sua coexistência na esfera pública brasileira.

radicalizar ou de produzir efeitos incômodos. As pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais (Nogueira, 2005, p. 143).

Concluindo sua argumentação, Nogueira (2005) declara não haver contradições insanáveis entre as participações política e gerencial. Elas são conciliáveis, pois a luta por interesses pode servir à consolidação de agendas democráticas amplas. Ademais, se a participação voltada à garantia de interesses tornar-se acessível ao coletivo e permeável ao desafio da emancipação – rechaçando a manipulação e a subalternidade –, ela será importante para a democracia. A participação gerencial pode, portanto, politizar-se, pensar o todo social e a seara política em sua pluralidade e complexidade.

Nos conselhos gestores, o risco de a participação gerencial sobrepor-se à participação política existe, principalmente quando: a) os conselheiros não possuem vínculos fortes com organizações sociais; b) as organizações sociais relacionam-se tangencialmente com movimentos populares; c) os movimentos populares não possuem lastro histórico ou comunitário; d) os poderes locais agem estrategicamente para não partilhar poder; e) os poderes locais não consideram os conselhos legítimos ou relevantes; f) os conselheiros desconhecem os sistemas de políticas sociais, as rotinas da administração pública e os meios para concretização de suas decisões e g) processos de “empoderamento”¹⁵ são negligenciados.

De modo a compreender as especificidades dos conselhos gestores, assim como sua capacidade de resistir a esses e outros riscos, sua dinâmica contemporânea será discutida na próxima seção.

¹⁵ A noção de “empoderamento” ou aquisição de poder (*empowering*) integra a teoria de *counterdevelopment*, que advoga que disfunções do desenvolvimento local poderão ser superadas quando estratos marginalizados social e economicamente forem capazes de exercer influência sobre o mesmo (Alencar, 2001).

6 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como formato institucional e como recurso de gestão pública, os conselhos não representam uma novidade. Entretanto, destacados pela Constituição Federal de 1988 como canais de participação popular corresponsáveis pela gestão de políticas públicas, eles adquiriram uma inédita relevância. Desde então, os conselhos se multiplicaram e se diversificaram, partindo de áreas tradicionais, como saúde, assistência social e educação, para setores como cultura, meio ambiente e turismo.

Acompanhando esse movimento, o debate sobre as possibilidades e as limitações dos conselhos ampliou-se significativamente. Assim, eles têm sido apontados como células de reinvenção política, capazes de fiscalizar o poder público, de torná-lo permeável às demandas sociais e de promover o aprendizado participativo. Por outro lado, aspectos como a hegemonia estatal, a passividade deliberativa e a insuficiência de recursos operam para a natureza cartorial de seus processos. Nesses casos, as prioridades se invertem: o papel burocrático dos conselhos ganha relevo e eles se tornam instrumentos que referendam decisões de governo e asseguram repasses orçamentários.

O desenvolvimento do potencial democrático e pedagógico dos conselhos gestores depende, em grande medida, da compreensão de suas contradições e da vigilância social de seus processos. Nesse sentido, esta seção pretende analisá-los, detalhando: a) sua institucionalização no Brasil; b) sua dinâmica política e c) sua configuração institucional.

6.1 A institucionalização dos conselhos gestores no Brasil

Os conselhos são empregados na gestão pública nacional desde o período colonial – quando prefeituras e câmaras municipais organizavam-se desse modo. Gohn (2001), ao relatar suas ocorrências no Brasil do século XX,

destacou: a) os conselhos criados pelo Executivo para mediar suas relações com movimentos sociais; b) os conselhos populares, organizados por movimentos de base ou segmentos da sociedade em suas negociações com o Estado e c) os conselhos institucionalizados, que atuam na administração pública como uma resposta do Legislativo às demandas sociais.

Porém, a atuação dos conselhos pode ser considerada fragmentária até a Constituição de 1988. Como destaca Allebrandt (2003), foi durante a consolidação do processo constituinte entre os níveis de governo que eles ressurgiram com vigor. Sua incorporação à gestão pública como veículos de participação e controle social foi promovida pelas leis orgânicas municipais. Esse movimento foi dinamizado pela ampla institucionalização de conselhos nas áreas de saúde e assistência social, como condição para o repasse de verbas orçamentárias.

O grau de institucionalização e o conjunto de atribuições dos conselhos gestores fizeram com que eles fossem percebidos como: *a grande novidade no campo das políticas públicas* (Gohn, 2001, p. 83), *a base de uma nova institucionalidade das políticas sociais* (Draibe, 1998, p. 1), *um dos exemplos da institucionalização da participação na gestão pública* (Fernandes & Bonfim, 2005, p. 8) e *uma nova arena decisória em campos importantes das políticas públicas* (Fuks, 2002, p. 2).

Os conselhos gestores representam meios públicos de deliberação criados no interior do poder Executivo para promover a participação da sociedade. A função de seus membros é discutir e tomar decisões sobre as políticas públicas locais e regular os atos do governo, transformando o orçamento em ações, instrumentos e serviços concretos para a comunidade (Avritzer, 2006). Na concepção de Gohn (2001), os conselhos são novas formas de expressão, representação e participação, dotados, em tese, de poder de transformação política. Sendo efetivamente representativos, eles podem

aprimorar o formato das políticas sociais. Esta autora relaciona os conselhos a um novo padrão de relações entre sociedade e Estado no Brasil. Para Carvalho et al. (1999), eles representam um mecanismo de gestão baseado na participação cidadã, entendida como a capacidade de mobilização e articulação de setores da sociedade, buscando a inclusão dos segmentos historicamente apartados e a viabilização de suas demandas.

Essas definições expressam as atribuições e as possibilidades dos conselhos, que compreendem: a análise crítica e a tomada de decisões sobre políticas públicas, a promoção do controle social e da responsabilização dos governantes (*accountability*), o apoio à melhoria quantitativa e qualitativa da participação e a democratização de processos estatais.

A inserção dos conselhos gestores nos municípios brasileiros demonstra o potencial dessa rede institucional. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, publicada em 2001 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), detalha a distribuição de 28.216 conselhos nas áreas de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação, emprego e trabalho, meio ambiente, turismo, desenvolvimento econômico, cultura, habitação, política urbana e transportes. O gráfico da Figura 2 sintetiza essa informação.

As barras negras expressam o percentual de municípios que possuem um determinado tipo de conselho gestor. As barras brancas representam as localidades que possuem conselhos atuantes, ou seja, cujas reuniões foram declaradas frequentes ou muito frequentes. O predomínio dos conselhos de saúde e assistência social é notável. Eles estão presentes em, respectivamente, 97,59% e 93,13% dos municípios¹⁶. Os conselhos associados aos direitos da criança e do adolescente (77,45%) e à educação (73,24%) também possuem uma inserção relevante. Por outro lado, conselhos em áreas importantes como

¹⁶ Responderam à pesquisa 5.507 municípios, abarcando 98,97% do total (5.564).

cultura e política urbana estão presentes em apenas 13,20% e 6,01% das localidades.

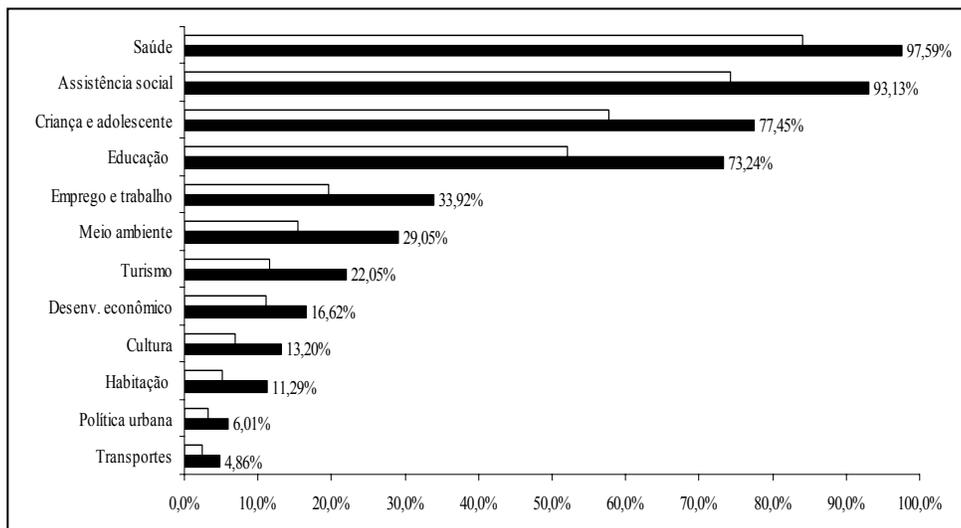


FIGURA 2 - Grau de institucionalização dos conselhos no Brasil
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2001).

Na Tabela 3 está registrada a distribuição de conselhos de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e educação por região. Destaca-se a maior presença de órgãos ligados à saúde no Sul e no Sudeste. A menor vincula-se a conselhos de educação no Norte e no Nordeste.

TABELA 3 - Distribuição dos conselhos por região

Região	Saúde	Assistência social	Criança e adolescente	Educação
Norte	98,22%	93,54%	75,72%	62,81%
Nordeste	96,60%	91,74%	66,46%	66,02%
Sudeste	98,14%	91,97%	76,08%	81,12%
Sul	98,65%	96,04%	91,33%	76,01%
Centro-oeste	96,11%	94,82%	90,93%	75,81%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2001).

A distribuição de conselhos gestores, segundo o porte dos municípios, detalhada na Tabela 4, revela que as localidades menores apresentam índices mais baixos de institucionalização desses órgãos – com ênfase nas áreas de educação e direitos da criança e do adolescente.

TABELA 4 - Distribuição dos conselhos por porte dos municípios

Tamanho da população	Saúde	Assistência social	Criança e adolescente	Educação
Até 5.000 habitantes	97,08%	88,69%	66,01%	71,99%
De 5.001 a 20.000	97,28%	93,45%	75,71%	71,54%
De 20.001 a 100.000	98,51%	96,47%	89,73%	75,22%
De 100.001 a 500.000	98,97%	96,91%	97,94%	89,18%
Mais de 500.000	100,00%	100,00%	100,00%	93,75%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2001).

As expectativas associadas aos conselhos colocam em primeiro plano seu potencial de democratização das relações entre sociedade e Estado. Habitualmente, considera-se em segundo plano sua face política, ou seja, sua condição de campo de poder em que se desenvolvem conflitos, disputas e manipulações. De modo a não subestimar esses fatos, o próximo tópico irá discutir as interfaces sociais dos conselhos, os fatores que determinam sua eficácia e, também, suas contribuições à condução colegiada de políticas públicas.

6.2 A dinâmica política dos conselhos gestores

A gestão compartilhada de políticas públicas exige novas relações (democráticas e dialógicas) entre sociedade e Estado. Requer, ainda, a consolidação de estruturas institucionais capazes de sustentá-la e o fortalecimento de espaços públicos não-estatais.

Em âmbito municipal, os conselhos gestores são agentes-chave dessa construção político-institucional. Ao lado do orçamento participativo, eles são

percebidos como pilares da democracia deliberativa no Brasil (Avritzer, 2000). Porém, sua amplitude de ação é consideravelmente maior.

Dados de Ribeiro & Grazia (2003), referentes ao período 1997-2000, atestam que 103 municípios conduziram orçamentos participativos no período. Em contraste – retomando a institucionalização dos conselhos nos 5.507 municípios (IBGE, 2001) e supondo que há, entre titulares e suplentes, 20 pessoas engajadas por órgão –, estima-se que mais de 560 mil cidadãos estão discutindo problemas locais em, aproximadamente, 28 mil fóruns.

Os conselhos gestores podem contribuir para a democratização da administração pública, para a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, para a gestão colegiada de políticas públicas, para a responsabilização de governantes (*accountability*), para o controle social (qualitativo e pró-ativo) e, ainda, para o intercâmbio de informações entre população e poder local.

Entretanto, eles podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do Executivo), em mecanismos de legitimação das ações governamentais ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, representatividade social, vigor argumentativo, acesso aos poderes locais, programas de trabalho, eventos de capacitação, etc.).

Como instrumentos de gestão pública, os conselhos gestores devem zelar pela materialização de suas deliberações. Devem, ainda, ser objeto de controle social. Partindo dessas considerações, este tópico irá detalhar sua dimensão política, permeada por conflitos e contradições. Para tanto, discutirá suas interfaces sociais, os limites à sua eficácia e sua capacidade de democratizar processos políticos.

6.2.1 Interfaces sociais dos conselhos gestores

As interfaces dos conselhos gestores envolvem, prioritariamente,

segmentos sociais organizados e poderes instituídos. Destacam-se, entre os primeiros, movimentos populares, entidades voltadas a demandas coletivas, associações comunitárias, sindicatos e organizações não-governamentais. Integram a outra classe o Executivo local e suas secretarias, o Legislativo e o Ministério Público.

Interagindo nos conselhos, a sociedade pode favorecer a transparência das ações governamentais, a mudança de práticas e concepções, bem como a coerência e a viabilidade de programas públicos. Em contraste, ela pode se revelar um interlocutor passivo, desarticulado e útil à legitimação de atos e discursos.

A participação social é um tema recorrente nas pesquisas sobre conselhos gestores. Nesse sentido, Gohn (2001, p. 95) aponta a necessidade de definições mais precisas para o conceito, entendendo-o como (...) *o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social*. A autora argumenta que mobilizações efetivas são qualificadas, isto é, os atores sociais compreendem seu papel, assim como o funcionamento das rotinas estatais. Disso depende o exercício da cidadania ativa, não-regulada.

Além desse aspecto, o vigor do engajamento social em conselhos gestores tem sido associado ao nível de contestação pública manifesto – poliarquia (Perissinotto, 2002); à posse de recursos individuais e coletivos, convencionais e não-convencionais (Fuks, 2002); aos valores específicos de cada segmento de política pública, ao desenho institucional dos órgãos e à natureza das relações entre governo local e população (Fuks & Perissinotto, 2006); ao padrão de organização dos movimentos sociais a que se ligam os conselheiros e à postura ideológica dos gestores públicos frente à participação (Côrtes, 2002).

Os conselhos gestores são arranjos institucionais peculiares, nos quais

a concretização e a continuidade de suas decisões dependem de suas conexões com os poderes locais. Tais relações serão discutidas, de modo breve, a seguir.

As políticas públicas expressam intenções de governo, comunicadas à sociedade e ratificadas em processos eleitorais, que buscam contemplar demandas coletivas e assegurar direitos estabelecidos (Chrispino, 2005). Portanto, sob a ótica do Executivo local, os conselhos deveriam representar fontes relevantes de dados, percepções e soluções. Contudo, esse potencial é habitualmente subestimado: muitos órgãos não conseguem viabilizar suas iniciativas e decisões; outros são deliberadamente destituídos de sentido, autonomia e recursos.

Normalmente, decisões importantes dos conselhos gestores excedem seus limites e encontram obstáculos para se manterem. Nesse sentido, o diálogo dos órgãos com o Poder Legislativo pode transformar ideias e resoluções em leis municipais. Esse processo tende a ampliar o debate sobre o objeto de deliberação, aprimorando-o.

A Constituição de 1988 define o Ministério Público como órgão fiscalizador dos poderes instituídos. Ele deve, portanto, intermediar de modo autônomo as demandas dos cidadãos junto ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário (Frischeisen, 2000). O Ministério Público pode converter-se em um aliado dos conselhos, zelando pelos desdobramentos de suas decisões. Pode, também, viabilizar o controle social sobre os próprios conselhos.

Em síntese, o diálogo entre conselhos gestores e poderes locais é vital à democratização de políticas públicas (entendida como a ampliação da interferência social sobre seus princípios e sobre sua gestão) e deve gozar de efetiva reciprocidade. Deve, também, encontrar no interesse público¹⁷ sua

¹⁷ O interesse público pode ser compreendido como uma forma especial de interesse, defendida por coletividades que lutam por objetivos mais amplos, mais gerais que os dos corpos de interesse específico. Para uma discussão de suas diferentes concepções, ver Graziano (1997).

orientação fundamental.

6.2.2 A eficácia dos conselhos gestores: elementos condicionantes

A eficácia dos conselhos gestores, que pode ser definida como seu impacto na implementação de políticas sociais e na qualidade de vida da população, é um tema que carece de pesquisas (Cruz, 2000). Contudo, a relevância de alguns aspectos para o bom funcionamento desses órgãos é evidente. Este tópico pretende identificá-los e discuti-los.

Inicialmente, como destaca Teixeira (2000a), é impossível falar de eficácia em conselhos sem questionar sua efetividade. Nesse sentido, ela é produto de fatores como a paridade, a representatividade e a qualidade de processos internos.

A paridade não se restringe à questão numérica. Ela deve refletir, entre os conselheiros, condições simétricas de acesso à capacitação e à informação. Em muitos casos, a paridade formal é distorcida pela posição privilegiada da representação governamental, que dispõe de tempo e recursos para articular-se. A representatividade também pode encontrar limites para se efetivar. Na designação governamental, muitos conselheiros não possuem autonomia para decidir ou discordar de orientações oficiais. As entidades sociais, por sua vez, transferem completamente aos conselheiros a responsabilidade por opiniões e deliberações, fragilizando o elo representativo. Tais desconexões operam para que decisões alheias à vontade estatal sejam preteridas (Teixeira, 2000a).

A qualidade das rotinas dos conselhos responde por sua efetividade. Desse modo, esses órgãos não podem negligenciar: a definição de planos de trabalho e de cronogramas de reunião, a elaboração de diagnósticos setoriais e a priorização de demandas, a instrução coletiva sobre políticas sociais, a gestão das relações com entes governamentais e não-governamentais, a análise de propostas orçamentárias, o monitoramento pró-ativo de ações públicas e da

satisfação de beneficiários e, por fim, a busca por formas de inserção comunitária e publicização de resoluções (Teixeira, 2000b).

Cruz (2000), valendo-se das experiências de municípios paulistas, também relaciona a natureza e a dinâmica dos conselhos à sua eficácia. Inicialmente, sua origem condiciona seu vigor, ou seja, se a instituição dos órgãos for precedida por amplos debates sociais, maior será a pressão por decisões e condutas coerentes. O respeito à composição paritária, em arranjos tripartites e tetrapartites principalmente, pode resguardar o interesse público mesmo diante da heterogeneidade das demandas da representação social. A disponibilidade de meios humanos, físicos e financeiros amplia, por fim, a independência dos conselhos e, conseqüentemente, sua autonomia decisória.

Prosseguindo em suas observações, esta autora destaca o papel dos regimentos internos na organização dos conselhos e na inibição de práticas arbitrárias. Entre as rotinas que eles devem regular estão: prestações de contas, contratações especializadas, designação de comissões, reuniões e processos deliberativos. Finalmente, o nível de organização das administrações locais e supralocais também afeta a eficácia dos conselhos. A exigência de pareceres emergenciais sobre programas e repasses de recursos inviabiliza avaliações criteriosas, destituindo os órgãos de sentido.

Assim, entre os obstáculos que impedem que os conselhos alcancem seus fins, Teixeira (2000b) ressalta os descompassos da descentralização, nos quais a municipalização dos serviços avançou mais rapidamente que a construção de estruturas para suportá-la e a cultura política nacional, cujos traços autoritários, clientelistas e patrimonialistas reforçam a resistência dos governos em partilhar poder decisório, em acatar deliberações contrárias à sua vontade, em publicizar prestações de contas e em permitir a livre designação da representação social. Outra limitação importante é a natureza focalizada das políticas sociais. Nesse sentido, os múltiplos conselhos, sem interlocuções

efetivas, não conseguem fazer frente à complexidade dos problemas comunitários.

Finalmente, no que tange à sociedade civil, os desafios vinculam-se à cultura cívica, que se traduz em desarticulação social. Como relata Santos (2000), estima-se que 15% da população brasileira atue em organizações representativas. Dados do IBGE (1997) registram a elevação de tal índice para 27%, enquanto na Europa ele chega a 80%. Ademais, não há clareza sobre o papel a ser desempenhado pelas entidades sociais nos conselhos e na condução de políticas públicas. O déficit cívico de nossa sociedade a torna vulnerável a cooptações e manipulações (Teixeira, 2000b).

6.2.3 Possibilidades e limites dos conselhos gestores na democratização de políticas públicas

Os conselhos gestores representam um passo importante rumo à democratização das políticas públicas. Entretanto, sua institucionalização não é garantia de um novo padrão de relações entre sociedade e Estado. Ao contrário, ela pode aumentar as evidências do formalismo na esfera política brasileira, onde a norma, o discurso e a prática são desarticulados.

A paridade decisória, característica institucional importante nos conselhos, precisa traduzir-se em equilíbrio de fato. Para tanto, o poder público precisa ceder espaços e a sociedade civil precisa ocupá-los. Gohn (2001), ao relatar as convergências de algumas pesquisas, menciona a fraca participação social nos conselhos. Estudos como os de Perissinotto (2002) e Fuks (2002) apontam sua passividade e sua limitada influência decisória. Paralelamente, o protagonismo estatal é sugerido por muitos autores (Carvalho et al., 1999; Coelho et al., 2002; Colin et al., 2002; Coelho & Veríssimo, 2004; Fuks & Perissinotto, 2006).

Tomando-o como premissa, Tatagiba (2002) investigou conselhos de

assistência social, direitos da criança e do adolescente e saúde para compreender a possibilidade de reversão da centralidade do Estado na definição de políticas e prioridades sociais. Os pontos levantados por ela traçam um panorama das limitações, virtudes e contradições desse arranjo institucional.

Assim, para Tatagiba (2002), a simetria das relações entre sociedade e Estado nos conselhos é limitada: pela dificuldade dos conselheiros em admitir os vários interesses e a legitimidade dos conflitos; pela imposição dos eixos temáticos do poder público e pela sua resistência em compartilhar o poder decisório; pela utilização de estratégias como boicote, esvaziamento, cooptação e manipulação diante da não-constituição, por parte do governo, de um conselho de aliados; pela carência de infra-estrutura e recursos para o bom funcionamento dos conselhos; pelo controle de meios por parte do poder público, causando a dependência dos demais segmentos; pela insuficiência de recursos financeiros voltados aos fundos municipais; pela precariedade da relação entre os conselheiros e as entidades representadas; pela falta de preparo dos conselheiros para o exercício de suas funções; pelo protagonismo estatal na elaboração das pautas; pela manutenção de relações patrimonialistas e clientelistas entre Estado e sociedade e pela fragilidade deliberativa dos órgãos.

Entretanto, a autora ressalta como potencialidades dos conselhos: a heterogeneidade de sua composição; o respeito às diferenças e ao confronto de argumentos; a possível construção de adesões em torno de projetos ou temas pontuais; a legitimidade da pactuação e da exposição de ideias como parte do processo decisório; a exposição dos conflitos e a descaracterização do Estado como um ator monolítico; a luta constante pelo repasse regular de recursos públicos aos fundos; a publicização dos espaços de debate, negociação e deliberação; o papel pedagógico da participação; a extensão dos consensos para fora dos conselhos; a possibilidade de acesso à informação e a compreensão do funcionamento da máquina pública.

Em síntese, Tatagiba (2002) ressalta a lógica contraditória dos conselhos, marcada pelo jogo de forças entre os traços autoritários das instituições estatais e a recente ampliação do vigor participativo da sociedade brasileira. Nesse sentido, eles incorporam as ambiguidades e os desafios da construção colegiada de políticas públicas sob a influência de uma cultura política que tolhe sua capacidade de interferir em processos políticos.

6.3 A configuração institucional dos conselhos gestores

Allebrandt (2003), ao apresentar aquilo que denominou arquitetura organizacional dos conselhos, discutiu: seu lugar, seu tipo, sua natureza, sua estrutura organizacional, sua distribuição de poder, seus mandatos, sua autonomia e seus processos pedagógicos. Alguns desses pontos também foram abordados por Carvalho et al. (1999) e Gohn (2001). Os mesmos serão detalhados nos próximos parágrafos.

O lugar dos conselhos refere-se ao seu posicionamento no âmbito da sociedade ou do Estado. Instituídos pelo poder público, debatendo e fiscalizando seus processos, esses órgãos podem ser vistos como parte do Estado. Este, contudo, não deve ser considerado sinônimo de governo. Entretanto, cabe à sociedade civil animá-los e dinamizá-los. Assim, como espaços públicos, os conselhos devem congregiar informações, demandas e soluções coletivas. Nesse sentido, eles não são, exclusivamente, parte da sociedade ou do Estado. Vinculam-se a ambos e devem mediar suas relações.

Deve-se a Gohn (2001) a proposição de uma tipologia para conselhos que parte da natureza de suas políticas setoriais. Integram-na quatro categorias. Na primeira alocam-se os órgãos vinculados à questão urbana, pois contribuem para a configuração desse espaço (meio ambiente, habitação, etc.). Na segunda encontram-se aqueles voltados à prestação de serviços públicos por setores da administração (educação, saúde, transportes, etc.). A terceira integra os

conselhos que assistem a grupos etários (crianças e adolescentes, idosos, etc.) ou específicos da população (mulheres, corpos étnicos, etc.). A última classe é formada pelos conselhos da área cultural, devido à sua condição de (...) *força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos* (Gohn, 2001, p. 97).

Os conselhos operativos, tratados por Noronha (2000), concluem essa tipologia. Seu caráter essencialmente fiscalizador distancia a representação social das rotinas de formulação e gestão de políticas públicas. Programas de distribuição de alimentos e de transferência de recursos – para provisão do ensino fundamental, para merenda escolar, etc. – são acompanhados por esses órgãos.

A natureza dos conselhos refere-se à sua função consultiva ou deliberativa. Cada alternativa concede diferentes níveis de poder ao órgão, interferindo na autonomia governamental e, conseqüentemente, na relação do conselho com os poderes locais. Como destaca Gohn (2001), o caráter deliberativo e fiscalizador dos conselhos demanda um estilo de governo que tenha como princípios as questões da participação e da cidadania e que seja capaz de aceitar o conflito como parte do jogo de forças que caracteriza a democracia.

Normalmente, a estrutura organizacional dos conselhos contempla um plenário como órgão superior de deliberação e uma diretoria formada por um presidente, um vice-presidente e um secretário. Alguns conselhos dispõem de comissões permanentes ou temporárias. Outros possuem uma secretaria onde atuam servidores concursados ou cedidos pelo Executivo.

De modo a evitar a sub-representação e o insulamento dos conselhos, seus membros podem instituir espaços diferenciados capazes de publicizar atividades e congregar cidadãos. Nesse sentido, reuniões ampliadas são oportunas, sob a forma de assembleias periódicas, conferências ou fóruns

municipais.

A distribuição de poder nos conselhos inspirou Allebrandt (2003) a tecer uma tipologia com oito categorias. Os conselhos paritários são aqueles nos quais o governo e a sociedade civil possuem o mesmo número de representantes. Os conselhos tripartites concentram três segmentos: governo, prestadores de serviços e usuários. Como a autonomia dos beneficiários pode ser ameaçada por alianças, nos conselhos tripartites paritários sua representação equivale à soma das demais. Em conselhos tetrapartites, sua composição é dividida entre governo, prestadores de serviços, usuários e profissionais da área e cada segmento possui 25% do poder decisório. Nos conselhos tetrapartites paritários, a representação dos beneficiários corresponde à metade do total de conselheiros. O sexto modelo apresenta o formato governo-sociedade, no qual a composição não é paritária e favorece o primeiro. Conselhos dessa natureza podem transformar-se em um mero espaço de homologação de políticas. Nos conselhos sociedade-governo, ou autônomos, a situação se inverte. Finalmente, o conselho técnico-corporativo concede a hegemonia decisória aos grupos profissionais.

A especificidade dos mandatos refere-se: ao seu caráter imperativo ou livre, à sua revogabilidade e à coincidência com os mandatos Executivo e Legislativo, à forma de seleção dos conselheiros e ao mecanismo de distribuição de funções intraconselho. A imperatividade dos mandatos (Bobbio, 2000) refere-se ao vínculo entre representantes e representados, no qual os primeiros recebem instruções sobre como agir, prestam contas e tornam públicas as decisões e os atos dos conselhos. A revogabilidade dos mandatos, que pode ser prevista por regras regimentais, associa-se aos níveis de comprometimento, legitimidade e confiança de que dispõem os conselheiros. Prosseguindo, a não-coincidência dos mandatos tende a favorecer a continuidade das ações do conselho diante da mudança da gestão municipal. O processo de escolha dos conselheiros se dá, nos diversos segmentos, por indicação ou eleição.

A autonomia dos conselhos abarca aspectos como infraestrutura, recursos financeiros e independência administrativa. O primeiro refere-se à disponibilidade de espaços, móveis e equipamentos. O segundo exige dotações orçamentárias específicas e poder de ordenamento de despesas. O terceiro se materializa por meio de funcionários e assessorias técnicas.

A ação efetiva dos conselhos depende de seus processos pedagógicos. Entretanto, eles ainda são, em muitos casos, negligenciados. Conteúdos associados aos limites e às possibilidades dos órgãos, aos vícios históricos de cada segmento, à legislação pertinente e à elaboração, gestão e controle de políticas públicas devem ser transmitidos. Além disso, a troca de informações e experiências entre conselhos e entre conselheiros deve ser estimulada. Ações de caráter interssetorial podem ser viabilizadas por meio desse diálogo.

A configuração institucional dos conselhos avança por três dimensões: a) sua organização formal; b) seu processo deliberativo e c) suas relações com poderes instituídos e com segmentos sociais organizados. Esses elementos estão ilustrados na Figura 3.

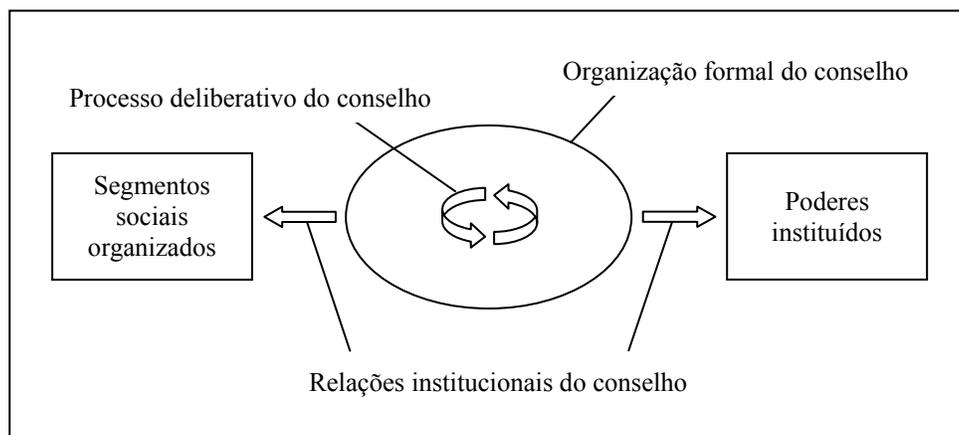


FIGURA 3 - Dimensões da configuração institucional dos conselhos
Fonte: elaborado pelo autor, 2008.

Retomando os aspectos discutidos, os conselhos consolidam a mais poderosa rede de interação sócio-política já observada no Brasil. Sustentam essa afirmação suas responsabilidades constitucionais, seu grau de inserção municipal, suas interfaces sociais e seu desenho institucional, que zela pela simetria de forças entre cidadãos e governos.

Se suas possibilidades são vastas, os limites à sua eficácia na gestão de políticas públicas não são inexpressivos. Entre os principais, destacam-se a desarticulação social, a distância entre representantes e representados, o desconhecimento de processos públicos, o autoritarismo estatal e a falta de iniciativas sistemáticas de “empoderamento”.

Ainda assim, os conselhos são entes valiosos à responsabilização de governantes, à experimentação democrática, à articulação de atores públicos e privados e à consolidação de ambientes públicos não-estatais de diálogo e negociação. Contradições e ambiguidades permeiam, portanto, seus diversos processos.

O diagnóstico dos conselhos gestores do município de Lavras, detalhado na seção 9, orientou-se pela configuração apresentada e reuniu os dados necessários à satisfação dos propósitos da pesquisa. Nesse processo, conselheiros foram ouvidos, reuniões foram observadas e documentos foram analisados. Na seção seguinte discutem-se os procedimentos metodológicos da tese, detalhando sua natureza, suas etapas e as técnicas utilizadas na sistematização de informações.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A sintonia entre as escolhas metodológicas do pesquisador e os propósitos da investigação é fundamental para a formulação de respostas coerentes. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos da tese serão apresentados nesta seção, que irá discutir: a) a natureza da pesquisa e suas etapas; b) a seleção de informantes e o levantamento de dados e c) os instrumentos de organização e análise de informações.

7.1 A natureza da investigação e o processo de pesquisa

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Bogdan & Biklen (1994), tais estudos seguem os seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte dos dados e o pesquisador é o instrumento-chave de análise; b) o processo de investigação é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é especialmente importante e e) os dados tendem a ser analisados de forma indutiva.

Em diferentes graus, a pesquisa será fiel a cada um desses pontos. Assim, o detalhamento da configuração institucional dos conselhos emergirá das falas dos conselheiros, da observação de suas práticas e da análise dos registros de suas decisões. As respostas às questões de pesquisa serão construídas por meio da interação entre o pesquisador e o objeto de estudo. As informações, essencialmente descritivas, deverão refletir as ações e as percepções dos conselheiros. Finalmente, a análise de situações particulares poderá encorajar afirmações mais abrangentes e não o contrário.

Prosseguindo, verifica-se que este trabalho converge para um estudo multicasos, pois trata em profundidade situações particulares (Bruyne et al., 1991) e descreve mais de um sujeito, organização ou evento (Godoy, 1995). O pequeno potencial de generalização dos fatos que emergem de estudos de caso representa uma limitação do método.

Em investigações qualitativas, o processo de pesquisa tende a seguir uma trajetória circular. Cada inserção em campo gera análises parciais que podem acarretar a revisão dos pressupostos do pesquisador e dos objetivos do estudo (Alencar, 2000). Essa dinâmica consolida um ciclo de investigação, ilustrado na Figura 4, que permite à pesquisa avançar entre observações descritivas, focalizadas e seletivas (Spradley, 1980).

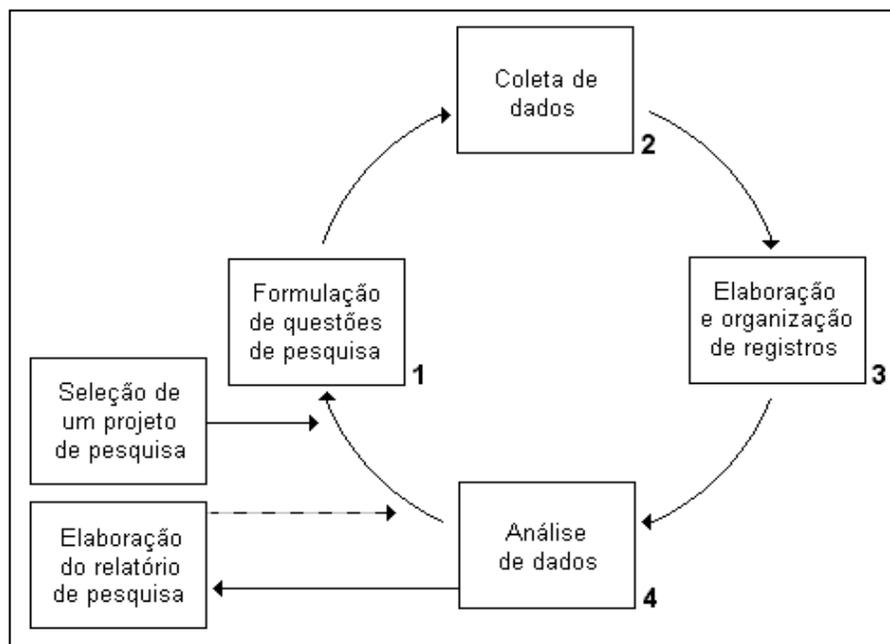


FIGURA 4 - Modelo circular de pesquisa
Fonte: Spradley (1980).

O processo de pesquisa será detalhado nos parágrafos seguintes. Seu início foi marcado pela seleção do objeto de estudo: os conselhos gestores de políticas públicas. Na sequência, a análise da literatura pertinente evidenciou suas características, suas atribuições, suas possibilidades e seus limites. A reflexão sobre esses pontos e o desejo de compreender o conselho como

recurso relevante à gestão e à dialogicidade local nortearam a seleção dos objetivos da investigação.

Num segundo momento, os aspectos que dão forma à configuração institucional dos conselhos gestores foram identificados, assim como as referências teóricas necessárias à fundamentação do estudo. Integram-nas os modelos de democracia, os paradigmas de administração, as bases da gestão social e as modalidades de participação.

A seguir, documentos relativos aos conselhos foram analisados, com ênfase nas legislações municipais, atas e regimentos. Tais fontes foram importantes para triagem e caracterização dos órgãos, para a construção de roteiros de entrevista e para a seleção dos detalhes a observar durante as reuniões. Foram pesquisados todos os conselhos da cidade com membros designados e reuniões periódicas.

A quarta etapa do estudo envolveu a condução das entrevistas, a observação de reuniões e conferências e o aprofundamento da análise documental¹⁸. Foram consultados, por órgão, o presidente e dois membros¹⁹ de modo a ouvir, necessariamente, conselheiros da sociedade civil e do poder público. O comprometimento e a assiduidade às reuniões foram critérios de seleção de informantes.

Ao final da investigação, a sistematização e a análise das informações foram realizadas. Os resultados foram submetidos ao exame do coordenador da Casa dos Conselhos de Lavras, para que imprecisões fossem apontadas. A reflexão do pesquisador sobre bases teóricas e evidências empíricas permitiu a formulação de respostas às indagações da tese.

¹⁸ Entrevistas, reuniões e documentos analisados estão detalhados nos anexos.

¹⁹ Exceto nos conselhos de natureza operativa, onde foram ouvidos o presidente e um conselheiro.

7.2 A seleção de informantes e os meios de coleta de informações

O critério que determinou o conjunto de indivíduos a entrevistar pode ser descrito como não-probabilístico por julgamento. A amostragem não seguiu princípios estatísticos, cabendo ao pesquisador a identificação dos conselheiros mais aptos a informar. Os meios de coleta de informações empregados foram a entrevista pessoal, a observação não-participante e a pesquisa documental.

A entrevista é um processo de interação que busca prospectar informações. A elaboração de roteiros de questionamento definiu seu caráter semiestruturado. Nesse caso, como destacam Laville & Dionne (1999), as perguntas podem ser revistas, reordenadas ou complementadas durante os diálogos.

Apesar do acompanhamento sistemático da rotina dos conselhos, a conduta não-interveniente do pesquisador caracterizou a observação como não-participante. Não há, nas ciências sociais, um claro consenso sobre a fronteira entre as observações participante e não-participante. Entretanto, o debate conduzido por Haguette (1987) reforça a opção deste estudo. Para a autora, a observação participante demanda a presença contínua do pesquisador nas atividades do grupo em análise. Requer, ainda, o compartilhamento de significados e, em certos casos, a introdução de mudanças sociais.

O último instrumento que serviu à captação de dados foi a pesquisa documental que, segundo Godoy (1995), inclui escritos, estatísticas e elementos iconográficos. Assim, atas de reunião²⁰, legislações, regulamentos, regimentos, publicações institucionais e reportagens referentes aos conselhos foram analisados.

Encerrando este tópico, apresenta-se o plano de levantamento de informações. Ele corresponde à descrição da configuração institucional dos conselhos associada aos meios de coleta de informações: entrevista

²⁰ Atas das 12 últimas reuniões ordinárias (e das não-ordinárias do período).

semiestruturada (ES), observação não-participante (ON) e pesquisa documental (PD).

QUADRO 6 - Plano de levantamento de informações

Configuração institucional dos conselhos	Meios de coleta		
	ES	ON	PD
1 Lugar dos conselhos	ES	ON	PD
1.1 Estado, sociedade ou ambos?	x		
2 História dos conselhos	ES	ON	PD
2.1 Como o conselho foi instituído?	x		x
3 Tipo de conselhos	ES	ON	PD
3.1 Conselhos vinculados à questão urbana, à prestação de serviços pela administração pública, a grupos etários ou específicos da população ou à área da cultura? Conselho operativo?			x
4 Natureza dos conselhos	ES	ON	PD
4.1 Conselhos consultivos ou deliberativos? Quais suas funções?			x
4.2 Natureza do processo deliberativo			
4.2.1 Perfil sócio-político dos conselheiros		x	
4.2.2 Há contestação pública?		x	x
4.2.3 Quem coordena as reuniões?	x	x	
4.2.4 Como se dá a elaboração da pauta? A deliberação se restringe a ela?	x	x	
4.2.5 Temas recorrentes: voltados ao órgão ou à política municipal?			x
4.2.6 Como se dá o emprego da linguagem verbal e simbólica nos conselhos?		x	
4.2.7 As deliberações sobre as políticas públicas se convertem em ações dos poderes Legislativo e Executivo?	x		x

continuação...

5 Estrutura organizacional dos conselhos	ES	ON	PD
5.1 Estrutura do conselho (organizacional, executiva e orçamentária)			
5.1.1 Posições estratégicas nos conselhos por segmento representado		x	x
5.1.2 Há um fundo associado?			x
5.2 Conselho restrito ou conselho ampliado?	x		x
6 Distribuição de poder nos conselhos	ES	ON	PD
6.1 Conselho paritário, tripartite, tripartite paritário, tetrapartite, tetrapartite paritário, governo-sociedade, sociedade-governo ou técnico-corporativo?			x
7 Especificidades do mandato nos conselhos	ES	ON	PD
7.1 Mandato imperativo ou livre? Como se dá a relação entre representantes e representados?	x	x	
7.2 Revogável ou não?			x
7.3 Coincidente com o mandato do Executivo e do Legislativo?			x
7.4 Forma de escolha dos conselheiros por categoria institucional			x
7.4.1 Reconduções são possíveis?			x
7.5 Mecanismo de distribuição das funções intra-conselho	x	x	
8 Autonomia dos conselhos	ES	ON	PD
8.1 Infraestrutura física		x	x
8.2 Infraestrutura administrativa		x	x
8.3 Financiamento e alocação de recursos	x		x
9 Pedagogia dos conselhos	ES	ON	PD
9.1 Nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros	x		x
9.2 Troca de experiências e informação entre conselhos e conselheiros	x	x	

Fonte: adaptado de Carvalho et al. (1999), Gohn (2001) e Allebrandt (2003).

O plano de levantamento de informações é fruto das considerações de Carvalho et al. (1999), Gohn (2001) e Allebrandt (2003). Entretanto, ele foi complementado, de modo a contemplar os três objetivos específicos da tese. O tópico seguinte conclui o delineamento metodológico do estudo, detalhando as

técnicas de organização e análise de informações.

7.3 Organização e análise de informações

As informações levantadas pelas entrevistas pessoais e pela pesquisa documental devem ser organizadas e analisadas sob a luz de orientações específicas, com destaque para a análise de conteúdo. Segundo Bardin (2004), esse método associa-se a um conjunto de técnicas de análise das comunicações que emprega procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens. Sua intenção é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção das mesmas ou, eventualmente, de recepção.

Entre as técnicas de análise de conteúdo, a análise categorial é a mais utilizada. Sua operacionalização envolve a divisão dos textos – originários da transcrição de entrevistas, de notas de campo e da síntese documental – em classes semânticas (ou temáticas), sintáticas, lexicais etc.

O processo de categorização pode seguir duas vias. Na primeira, o sistema de classes é fornecido e os elementos textuais são distribuídos da melhor forma possível. Na segunda, as categorias emergem da classificação analógica dos elementos. A designação das categorias é efetuada ao final dessa operação (Bardin, 2004). Vergara (2005) considera a combinação desses procedimentos e a construção de grades analíticas mistas. Nesses casos, categorias pertinentes ao objeto de estudo são definidas antecipadamente. Admite-se, porém, a inclusão de classes que surgem no decorrer das análises.

A pesquisa utilizou categorias semânticas, que reúnem as unidades textuais segundo temas. Seu sistema de classes foi definido antecipadamente, de acordo com as dimensões da configuração institucional dos conselhos e os objetivos da investigação, conforme detalhado na Figura 5.

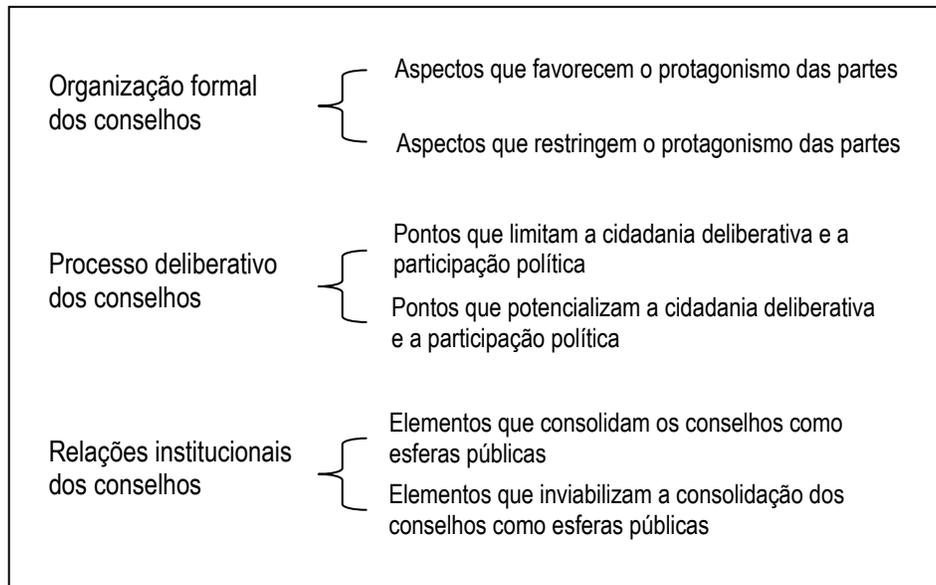


FIGURA 5 - Sistema de classes da pesquisa
 Fonte: elaborado pelo autor, 2008.

A análise de conteúdo busca fornecer ao leitor crítico de um texto informações suplementares sobre o emissor, o receptor, a mensagem e o *medium* (suporte material da comunicação). Na investigação, a observação do código e da essência das mensagens, ou seja, de significantes e significados, destacou elementos reveladores do fenômeno de interesse.

A última etapa da análise de informações, descrita por Gomes (1995), refere-se à integração de conteúdos. Nesse momento, articulações entre o referencial teórico e as constatações da pesquisa foram realizadas visando à satisfação de seus objetivos. Contudo, cumpre mencionar que, nas ciências sociais, a dinâmica de seus eventos torna os métodos de investigação sempre aproximativos e a vigência de suas conclusões sempre provisória. Os resultados da pesquisa encontram-se pormenorizados a seguir.

8 O MUNICÍPIO DE LAVRAS

A cidade de Lavras está localizada no Sul de Minas Gerais, região de planejamento que congrega 177 municípios. Os critérios que a destacaram como lócus dos esforços empíricos da tese e sua dinâmica sócio-econômica são apresentados nesta seção.

8.1 O Sul de Minas Gerais e o município de Lavras

Tendo delimitado o Sul de Minas como território de referência da investigação, um levantamento de dados secundários foi realizado. Seus propósitos foram: a) reconhecer as localidades com melhor desempenho humano-institucional, considerando que elas podem revelar com maior propriedade o mérito dos conselhos no fomento à dialogicidade local e b) posicionar a região a partir de dados demográficos, sociais e econômicos estaduais e nacionais.

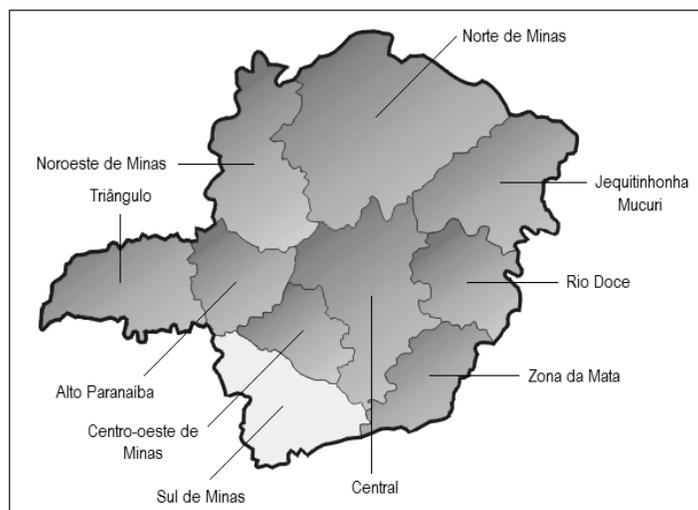


FIGURA 6 - Regiões de planejamento de Minas Gerais
Fonte: Fundação João Pinheiro (2007).

A noção de desempenho humano-institucional alinha-se à discussão conduzida neste estudo, ou seja, as relações entre sociedade civil e poder público. Sua análise será realizada por meio dos dados do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG), concluído em 2007.

O ZEE-MG parte da premissa de que cada município possui uma potencialidade social (que abarca aspectos produtivos, naturais, humanos e institucionais) que estabelece sua origem em direção ao desenvolvimento sustentável.

Assim, cada localidade parte de condições: (A) muito favoráveis, (B) favoráveis, (C) pouco favoráveis, (D) precárias ou (E) muito precárias. O detalhamento das potencialidades de parte dos municípios do Sul de Minas encontra-se a seguir.

TABELA 5 - Municípios do Sul de Minas com maior potencialidade social

Municípios	Dimensões			
	Produtiva	Natural	Humana	Institucional
1. Alfenas	A	A	A	A
Campo Belo	A	A	A	A
Elói Mendes	A	A	A	A
Jacutinga	A	A	A	A
Lavras	A	A	A	A
Machado	A	A	A	A
Paraguaçu	A	A	A	A
Passos	A	A	A	A
Perdões	A	A	A	A
Poços de Caldas	A	A	A	A
Santa Rita do Sapucaí	A	A	A	A
São Sebastião do Paraíso	A	A	A	A
Três Corações	A	A	A	A
Três Pontas	A	A	A	A

continuação...

2. Andradas	A	B	A	A
Boa Esperança	B	A	A	A
CambuÍ	A	B	A	A
Cambuqueira	B	A	A	A
Cássia	B	A	A	A
Caxambu	A	B	A	A
Guaxupé	A	B	A	A
Itanhandu	A	B	A	A
Itaú de Minas	A	A	A	B
Lambari	A	B	A	A
Monte Santo de Minas	B	A	A	A
Muzambinho	B	A	A	A
Oliveira	A	B	A	A
Ouro Fino	A	B	A	A
Pouso Alegre	A	B	A	A
São Lourenço	A	B	A	A
Varginha	A	B	A	A
3. Areado	B	A	A	B
Campanha	B	A	A	B
Campos Gerais	B	A	B	A
Carmo do Rio Claro	B	A	A	B
Fortaleza de Minas	A	B	A	B
Guaranésia	A	A	B	B
Nepomuceno	B	A	B	A
Pratápolis	B	A	A	B
São Gonçalo do SapucaÍ	A	A	B	B
4. Alpinópolis	B	A	B	B
Bom Sucesso	B	A	B	B
Borda da Mata	B	B	A	B
Caldas	B	B	A	B
Campestre	B	A	B	B
Conceição do Rio Verde	B	A	B	B
Ibiraci	B	A	B	B
S. João Batista do Glória	B	A	B	B
Silvianópolis	B	A	B	B
Tiradentes	B	B	A	B
5. Cachoeira de Minas	B	B	B	B
Candeias	B	B	B	B

Fonte: Scolforo et al. (2008).

A Tabela 5, que congrega os municípios do Sul de Minas cujas dimensões foram classificadas como (A) muito favoráveis ou (B) favoráveis, divide-se em cinco grupos. No primeiro, os aspectos produtivos, naturais, humanos e institucionais foram destacados como muito favoráveis. Nos restantes, pelo menos uma dimensão deixou de ser descrita como muito favorável.

Partindo desse cenário de potencialidade social, avaliações específicas das dimensões humana e institucional foram empreendidas. Para tanto, o somatório dos valores ponderados de seus indicadores²¹ foi padronizado e convertido, por município, em pares ordenados x : *potencialidade humana*, y : *potencialidade institucional*. O resultado desse procedimento encontra-se no gráfico da Figura 7.

O eixo horizontal representa o índice padronizado de potencialidade humana dos 177 municípios do Sul de Minas. O eixo vertical expressa o índice padronizado de potencialidade institucional das mesmas localidades. A classificação realizada buscou ressaltar o desempenho combinado dessas duas dimensões.

²¹ Os fatores condicionantes e os indicadores, registrados entre parênteses, da dimensão humana da carta de potencialidade social do ZEE-MG são: a) ocupação econômica (taxa de ocupação econômica e taxa de desocupação econômica); b) demografia (distribuição espacial da população e razão de dependência da população) e c) condições sociais (renda *per capita*, níveis de educação, habitação, saúde, saneamento, segurança pública e índice de desenvolvimento humano municipal - IDH-M). Os fatores condicionantes e os indicadores da dimensão institucional da carta de potencialidade social do ZEE-MG são: a) capacidade institucional (capacidade gerencial, gestão do desenvolvimento rural e gestão ambiental municipal); b) organização jurídica (existência de sedes de comarcas e de justiças federal e trabalhista); c) organizações financeiras (presença de instituições financeiras como bancos, cooperativas de crédito e de microfinanças); d) organizações de fiscalização e controle (existência de organizações de fiscalização e controle); e) organizações de ensino e pesquisa (presença de instituições de ensino profissionalizante e de instituições de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu*) e f) organizações de segurança pública (existência de unidades de defesa social e capacidade de aplicação da lei).

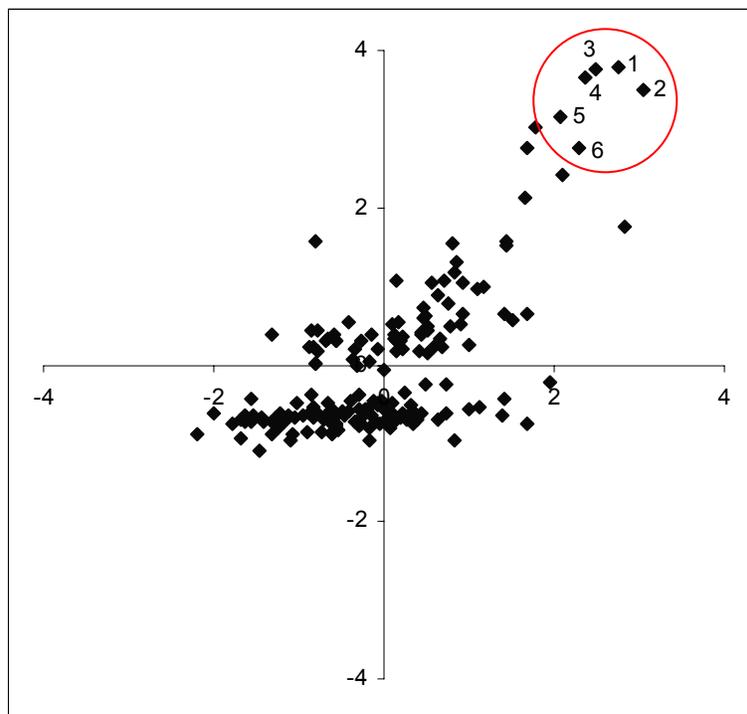


FIGURA 7 - Desempenho humano-institucional local
 Fonte: elaborado pelo autor a partir de Scolforo et al. (2008).

Os municípios destacados no gráfico apresentam os melhores índices humano-institucionais da região: 1º Varginha, 2º Poços de Caldas, 3º Pouso Alegre, 4º Lavras, 5º São João Del Rei e 6º Itajubá. Entretanto, se as quatro dimensões da carta de potencialidade social do ZEE-MG forem observadas (Tabela 5), apenas Poços de Caldas e Lavras possuem todas as categorias qualificadas como “muito favoráveis”.

8.2 Dinâmicas demográfica e sócio-econômica do Sul de Minas

Para o Sul de Minas foi registrada, no ano 2000, uma população de 2.384.851 pessoas. Trata-se da segunda região mais populosa do estado. Desse

total, 1.856.424 (77,84%) residem em áreas urbanas e 528.427 (22,16%) no meio rural. Esse território concentra 13,33% da população mineira e 1,41% da brasileira.

Na Tabela 6 estão registrados os principais indicadores demográficos das regiões de planejamento do estado, de Minas Gerais e do Brasil. A área total do Sul de Minas corresponde a 52.954,6 km². Sua densidade demográfica, terceira maior do estado, é de 45,0 habitantes por km². Esse valor supera as médias estadual (30,5) e nacional (19,9).

TABELA 6 - Indicadores demográficos das regiões de planejamento do estado

Região	População (2000)			Área total (km ²)	Densidade demográfica (Hab/km ²)
	Total	Urbana	Rural		
Alto Paranaíba	589.864	494.759	95.105	36.824,3	16,0
Central	6.278.865	5.798.500	480.365	80.226,0	78,3
Centro-Oeste	987.765	845.505	142.260	31.537,0	31,3
Jequitinhonha-Mucuri	977.779	571.878	405.901	62.875,9	15,5
Mata	2.030.856	1.557.231	473.625	35.747,7	56,9
Noroeste	334.509	249.739	84.770	62.381,1	5,4
Norte	1.492.715	963.205	529.510	128.454,1	11,6
Rio Doce	1.534.268	1.163.759	370.509	41.809,9	36,7
Sul	2.384.851	1.856.424	528.427	52.954,6	45,0
Triângulo	1.280.022	1.170.828	109.194	53.717,8	23,8
Minas Gerais	17.891.494	14.671.828	3.219.666	586.528,3	30,5
Brasil	169.590.693	137.755.550	31.835.143	8.514.215,3	19,9

Fonte: Fundação João Pinheiro (2007).

Em 2005, o Produto Interno Bruto (PIB) do estado de Minas Gerais foi da ordem de 191 bilhões de reais. Esse valor correspondeu a 9,86% do PIB nacional (1.937 trilhões de reais). A participação das regiões de planejamento na geração de riquezas do estado encontra-se na Tabela 7.

TABELA 7 - PIB das regiões de Minas Gerais

Região	PIB 2005 (milhões de R\$)	PIB (%)
Alto Paranaíba	6.876	3,6
Central	85.950	45,0
Centro-Oeste	8.213	4,3
Jequitinhonha-Mucuri	3.820	2,0
Mata	14.325	7,5
Noroeste	3.247	1,7
Norte	7.449	3,9
Rio Doce	13.943	7,3
Sul	22.920	12,0
Triângulo	24.257	12,7
Minas Gerais	191.000	100,0
Brasil	1.937.000	-

Fontes: Minas Gerais (2007).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007).

O Sul de Minas respondeu por 12,0% do PIB estadual em 2005. O PIB *per capita* da região, estimado para o mesmo ano, foi de R\$ 8.919,81. Em 2004, o PIB *per capita* estadual foi equivalente a R\$ 8.771,00 (Fundação João Pinheiro, FJP, 2007).

TABELA 8 - IDH do Sul de Minas em relação ao estado e ao país

IDH	Sul de Minas			Média de Minas Gerais	Média do Brasil
	Média	Maior Índice	Menor índice		
IDH	0,758	0,841	0,682	0,719	0,699
IDH - educação	0,819	0,928	0,736	0,791	0,781
IDH - longevidade	0,781	0,865	0,690	0,742	0,712
IDH - renda	0,675	0,787	0,581	0,624	0,604

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD (2000).

A dinâmica social do Sul de Minas é discutida por meio da análise dos índices de desenvolvimento humano de seus municípios. O IDH médio da região é 0,758. As médias de Minas Gerais e do Brasil são de 0,719 e 0,699. Os

coeficientes de variação dessas medidas são, respectivamente, 3,96%, 7,79% e 11,95%. Esses dados demonstram o melhor posicionamento da região em relação ao estado e ao país e, também, a maior homogeneidade de seus municípios segundo o IDH global.

A observação dos índices médios de educação, longevidade e renda coloca novamente o Sul de Minas à frente de Minas Gerais e do Brasil. Constata-se, por fim, o melhor desempenho da região na dimensão “educação” em relação às demais.

8.3 Dinâmicas demográfica e sócio-econômica de Lavras

O município de Lavras localiza-se na região Sul de Minas Gerais, ocupando área de 565 km² (IBGE, 2007). De acordo com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (FJP, 2005), sua população, em 2004, era de 85.380 habitantes. Cerca de 94% desse total reside em áreas urbanas. No mesmo ano, o Produto Interno Bruto local correspondeu a 648,7 milhões de reais e o PIB per capita, a R\$ 7.598,00.

A cidade foi fundada por volta de 1720, quando os bandeirantes passaram pela região. Pertencendo ao município de São João Del Rei e à freguesia de Carrancas, sua denominação pioneira foi Campos de Santana das Lavras do Funil. Os colonizadores que se instalaram no local o fizeram em busca de metais preciosos. Entretanto, sua escassez motivou a exploração da terra, com ênfase para a cultura de grãos e a criação de gado.

Em 19 de junho de 1813, a localidade foi transformada em freguesia. Em 13 de outubro ela foi elevada à condição de município e recebeu sua denominação definitiva. No início do século XX, Lavras destacou-se por sua dinâmica comercial. A instalação do telégrafo e a disponibilidade de uma estrada de ferro atraíram indústrias e incentivaram a implementação da agricultura. Já nessa época, a rede de instituições de ensino da cidade era digna de nota

(Descubra Minas, 2007).

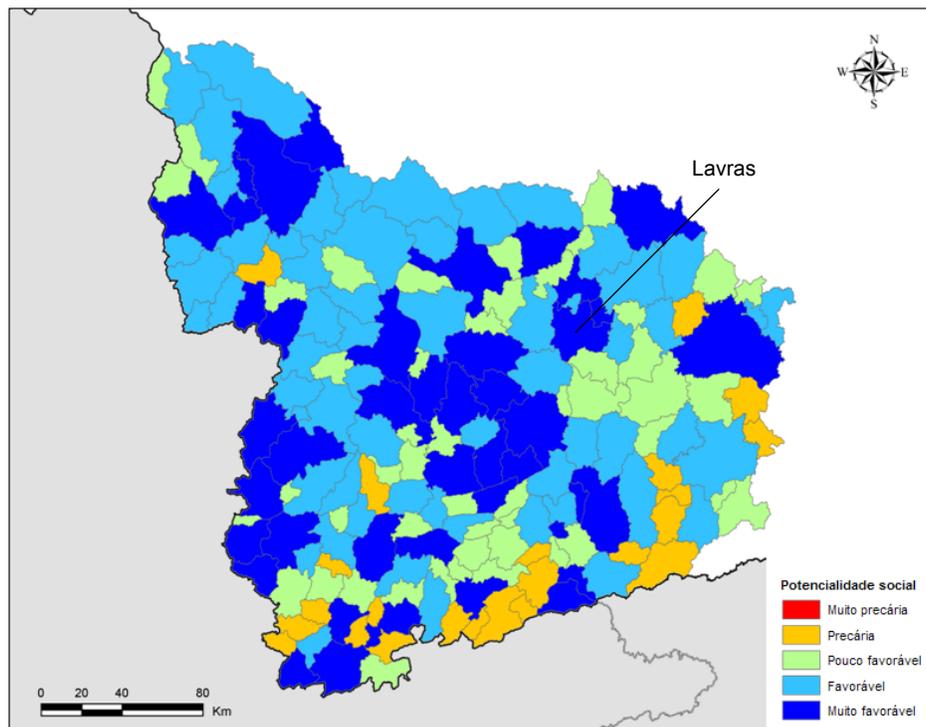


FIGURA 8 - Localização e potencialidade social do município de Lavras
Fonte: Scolforo et al. (2008).

O detalhamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Lavras, relativo ao ano 2000, pretende situar seus aspectos sócio-econômicos em relação às demais localidades do Sul de Minas, do restante do estado e do país.

O IDH-M de Lavras corresponde a 0,819. Esse valor a posiciona como a sexta localidade do Sul de Minas, a 14ª localidade do estado e a 239ª do país, segundo tal critério. Na região Sul de Minas Gerais, apenas 3,39% das cidades apresentam índice mais favorável. No Brasil, esse valor amplia-se para 4,34%. A organização dos dados por segmento, efetuada na Tabela 9, evidencia o

êxito local relativo na área de educação. Por outro lado, a variável longevidade opera para o declínio do IDH global.

TABELA 9 - IDH do município de Lavras

IDH	Valores	Posição no Sul de Minas	Posição em Minas Gerais	Posição no Brasil
IDH-M	0,819	6 (3,39%)	14 (1,64%)	239 (4,34%)
IDH - educação	0,917	2 (1,13%)	10 (1,17%)	149 (2,71%)
IDH - longevidade	0,790	69 (38,98%)	176 (20,63%)	993 (18,03%)
IDH - renda	0,749	11 (6,21%)	19 (2,23%)	248 (4,50%)

Fonte: PNUD (2000).

Os indicadores apresentados para a cidade de Lavras destacam-se quando comparados a parâmetros médios regionais, estaduais e nacionais. Acredita-se, portanto, que seu tecido humano e institucional seja denso o bastante para sustentar as atividades dos conselhos gestores e, também, para animá-los politicamente. Esses aspectos serão retomados a seguir, por meio da análise da configuração institucional de tais arranjos em Lavras.

9 A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS GESTORES DE LAVRAS

Neste tópico, os formatos institucionais dos conselhos gestores de Lavras são detalhados. Contudo, para tornar suas análises mais objetivas e para conectá-las aos propósitos da tese, a estrutura apresentada no Quadro 6, plano de levantamento de informações, está reorganizada em três categorias, a saber:

i) organização formal do conselho: concentra informações sobre o tipo, a natureza, a composição, a estrutura organizacional, o mandato, a infraestrutura, os meios de financiamento e os processos pedagógicos formais dos conselhos;

ii) processo deliberativo do conselho: detalha aspectos ligados ao diálogo entre conselheiros, à condução das reuniões, ao controle de pautas, à distribuição de funções e à tomada de decisões nos conselhos;

iii) relações institucionais do conselho: apresenta elementos que se referem às interfaces dos órgãos com segmentos da sociedade e com poderes instituídos.

Essas três categorias têm um caráter essencialmente descritivo. Em um quarto tópico, os principais pontos revelados pela pesquisa são discutidos e a dimensão político-participativa dos conselhos gestores enfatizada.

9.1 Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente

O Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (CODEMA) foi instituído em Lavras pela Lei nº. 1.498 de 22 de março de 1984. Sua criação foi estimulada pelo debate local da Política Nacional do Meio Ambiente, promulgada em 31 de agosto de 1981.

Esse instrumento tem como objetivo (...) *a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana* (Brasil, 1981).

A mobilização de agentes locais, tanto da sociedade civil quanto do poder público, contribuiu para o início das atividades do conselho e para o seu reconhecimento oficial. O trabalho de profissionais envolvidos com a temática ambiental, vinculados à Universidade Federal de Lavras, foi importante para estruturar o conselho que, nos primeiros anos, organizava-se em câmaras técnicas (Entrevista 03).

A Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada em 1990, consolidou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Seu organograma comporta: a) o Conselho de Governo; b) o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); c) o Ministério do Meio Ambiente (MMA); d) o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e) órgãos seccionais e f) órgãos locais.

O Conselho de Governo constitui uma instância superior de assessoria ao Presidente da República, no que se refere à formulação de diretrizes para o meio ambiente. O CONAMA é um órgão consultivo e deliberativo que toma decisões sobre normas que orientam estados e municípios. Cabe ao Ministério do Meio Ambiente planejar, coordenar, controlar e supervisionar a política ambiental nacional, congregando as diversas partes do SISNAMA. O IBAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, formula, coordena, fomenta, executa e faz executar a Política Nacional do Meio Ambiente. Os órgãos seccionais são entes estaduais responsáveis pela fiscalização de atividades degradantes. Em Minas Gerais, esse papel é desempenhado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, ou Copam, criado em 1977. Os órgãos locais, entre os quais se encontra o CODEMA, são estruturas municipais encarregadas de analisar e controlar ações com externalidades ambientais (Jurisambiente, 2007).

9.1.1 Organização formal do CODEMA

O CODEMA de Lavras, segundo a tipologia de Gohn (2001), é um conselho voltado à prestação de serviços pela administração pública. Dotado de poder deliberativo e vinculado à Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Meio Ambiente²², suas competências envolvem:

i) a formulação das diretrizes para a Política Municipal do Meio Ambiente, inclusive para as atividades prioritárias de ação do município em relação à proteção e à conservação do meio ambiente;

ii) a proposição de normas legais, procedimentos e ações visando à defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental do município, observadas as legislações federal, estadual e municipal pertinentes;

iii) o exercício de ação fiscalizadora referente às normas contidas na lei orgânica municipal e nas legislações citadas;

iv) a obtenção e o repasse de informações e subsídios técnicos relativos ao desenvolvimento ambiental aos órgãos públicos, às entidades públicas e privadas e à comunidade em geral;

v) a atuação em prol da conscientização pública para o desenvolvimento ambiental, promovendo a educação ambiental, formal e informal, com ênfase nos problemas do município;

vi) o subsídio ao Ministério Público no exercício de suas competências para a proteção do meio ambiente, previstas na Constituição Federal de 1988;

vii) a solicitação, aos órgãos competentes, de suporte técnico complementar às ações executivas do município na área ambiental;

viii) a proposição de convênios, contratos e acordos com entidades públicas e privadas de pesquisa e de atividades ligadas ao desenvolvimento ambiental;

²² A Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Meio Ambiente era denominada, na data de criação do CODEMA, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

ix) a opinião prévia sobre os aspectos ambientais de políticas, planos e programas governamentais que possam interferir na qualidade ambiental do município;

x) a apresentação anual, ao Executivo municipal, de proposta orçamentária inerente ao seu funcionamento;

xi) a identificação e a informação à comunidade e aos órgãos públicos competentes, federais, estaduais e municipais, sobre a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação;

xii) a opinião sobre a realização de estudo alternativo das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando das entidades envolvidas as informações necessárias ao exame da matéria, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental;

xiii) o acompanhamento do controle permanente das atividades degradadoras e poluidoras, de modo a compatibilizá-las com normas e padrões ambientais vigentes, denunciando qualquer alteração que promova impacto ambiental ou desequilíbrio ecológico;

xiv) o recebimento de denúncias feitas pela população, diligenciando no sentido de apurá-las junto aos órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis e a sugestão de providências cabíveis ao prefeito municipal;

xv) o acionamento de órgãos competentes para localizar, mapear e cadastrar os recursos naturais existentes no município para o controle das ações capazes de afetar ou destruir o meio ambiente;

xvi) a opinião em estudos sobre uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e posturas municipais, visando à adequação das exigências do meio ambiente ao desenvolvimento do município;

xvii) a opinião, quando solicitado, sobre a emissão de alvarás de localização e funcionamento, no âmbito municipal, das atividades potencialmente poluidoras e degradadoras;

xviii) a decisão sobre a concessão de licenças ambientais de sua competência e a aplicação de penalidades, respeitadas as disposições das Deliberações Normativas do COPAM nº. 01/1990 e nº. 29/1998 e outras que vierem a regulamentar a matéria;

xix) a orientação do Poder Executivo municipal sobre o exercício do poder de polícia administrativa no que concerne à fiscalização e aos casos de infração à legislação ambiental;

xx) a deliberação sobre a realização de audiências públicas, quando for o caso, visando à participação da comunidade nos processos de instalação de atividades potencialmente poluidoras;

xxi) a proposição, ao Executivo municipal, de criação de unidades de conservação visando à proteção de sítios de beleza excepcional, mananciais, patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paleontológico e áreas representativas de ecossistemas destinados à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia;

xxii) a resposta à consulta sobre matéria de sua competência;

xxiii) a decisão, juntamente com o órgão executivo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente, regulamentado pela Lei Municipal nº. 2.628/01;

xxiv) o acompanhamento das reuniões das câmaras do COPAM em assuntos de interesse do município;

xxv) a elaboração de seu regimento interno e seu encaminhamento ao prefeito municipal para a respectiva homologação (Lavras, 2002d).

A composição do CODEMA o define como um conselho paritário, formado por quatorze integrantes e seus respectivos suplentes. A representação das partes é assim determinada: a) sete membros do poder público, sendo um indicado pelo prefeito municipal para ser o presidente do conselho; três indicados pelo prefeito municipal, cujas atividades estejam ligadas à Secretaria

de Obras e Serviços Municipais, à Secretaria de Regulação Urbana e Meio Ambiente, à Secretaria de Educação e Cultura ou à Secretaria de Saúde; um do poder legislativo municipal, designado pelos vereadores; um de órgão da administração pública federal ou estadual, convidado pelo prefeito municipal, que tenha entre suas atribuições a proteção ambiental e que possua representação no município (como Polícia Florestal, IBAMA, EMATER, IEF, COPASA, CEMIG entre outros); um do Ministério Público do estado, indicado, a pedido do prefeito municipal, pela procuradoria geral do estado; b) sete integrantes da sociedade civil, sendo dois de setores organizados da sociedade (como associação do comércio, da indústria, clubes de serviço e pessoas comprometidas com a questão ambiental ou de notório saber na área); quatro de setores organizados da sociedade civil (como Rotary Club de Lavras - Sul, Rotary Club de Lavras - Norte, Lions Club, CREA, OAB, Maçonaria e outros) e um de universidades (Lavras, 2003a).

A estrutura organizacional do CODEMA é formada pela presidência, pela vice-presidência, pelo plenário e pela secretaria executiva. Integram esse órgão servidores públicos municipais, sendo um secretário executivo e, no mínimo, dois auxiliares de secretaria e dois fiscais de meio ambiente. O titular da secretaria executiva participa das reuniões com direito à voz.

O mandato dos conselheiros e da diretoria vigora por dois anos e não coincide com os mandatos do Executivo e do Legislativo. Permite-se uma recondução (Lavras, 2003a). Diferentemente do que prega o estatuto do conselho, todos os integrantes da diretoria, inclusive o presidente, são eleitos pelo plenário por maioria simples dos votos (Entrevista 01).

Os recursos físicos, administrativos e financeiros do CODEMA são providos pela Prefeitura Municipal de Lavras (Lavras, 2002d). Suportes técnicos complementares podem ser requisitados à Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) ou às entidades responsáveis por programas de proteção, conservação e

melhoria do meio ambiente (Lavras, 2003a).

A infraestrutura física do CODEMA corresponde a uma sala para reuniões com telefone, fax, computador, impressora e acesso à internet (serviço custeado pelos conselheiros). O conselho não dispõe de veículo próprio. Este deve ser requisitado à Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Meio Ambiente. A estrutura administrativa do CODEMA reúne quatro profissionais, sendo três graduados (em Direito, Zootecnia e Agronomia): um fiscal de meio ambiente, um auxiliar de secretaria, um secretário e um secretário executivo.

Há um fundo municipal associado ao conselho. Em agosto de 2007, foi firmado um acordo entre a Associação de Catadores de Material Reciclável de Lavras e o CODEMA. Segundo esse acordo, parte das compensações ambientais dirigidas à entidade será doada ao conselho para o custeio de despesas operacionais de menor vulto. O CODEMA está tentando viabilizar a cobrança por análises, pareceres e vistorias, de modo a ampliar sua autonomia financeira (Entrevista 01).

O CODEMA não apresenta instrumentos formais de nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros. Não há, ainda, atividades prescritas para troca de informações e experiências com outros conselhos municipais.

9.1.2 Processo deliberativo do CODEMA

As reuniões do CODEMA ocorrem quinzenalmente. Seu início é marcado pela leitura e aprovação da ata anterior e pela comunicação de correspondências recebidas e remetidas. O início dos trabalhos demanda a presença de 50% dos conselheiros mais um. Em segunda chamada, após quinze minutos, o conselho pode deliberar com qualquer quorum. Suas decisões são tomadas por maioria simples dos votos, cabendo ao presidente, além do voto pessoal, o de qualidade (ou de minerva). O plenário poderá reunir-se extraordinariamente se convocado com antecedência mínima de 2 dias (Lavras,

2003a).

A coordenação das reuniões é compartilhada entre o presidente e o secretário executivo. Este, por envolver-se mais na rotina do CODEMA, encaminha a maioria dos assuntos. A pauta é construída pela secretaria, que organiza os temas. Qualquer conselheiro pode solicitar a inclusão de itens na mesma. Há, ao término das reuniões, um tempo reservado para questões emergentes.

A observação do registro das reuniões revelou um equilíbrio entre debates vinculados à gestão do conselho e à política local de meio ambiente. A categoria “controle social”, que abarca autorizações e pareceres, respondeu por 40% das discussões. Dos 60 pontos de pauta analisados, todos foram decididos por unanimidade ou consenso.

TABELA 10 - Distribuição de itens de pauta (CODEMA)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	04	6,67%
	Informação de conselheiros	20	33,33%
	Relação com entidades	01	1,67%
Política municipal	Controle social	24	40,00%
	Questionamento de decisão ou ato público	00	0,00%
	Proposição de ações públicas	00	0,00%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	11	18,33%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

De acordo com os conselheiros, os pontos de pauta mais controversos são aqueles que avançam por domínios privados, ou seja, avaliações de supressão (corte) vegetal, de desmembramentos, de intervenção em áreas de preservação, etc. Compete ao CODEMA e, em alguns casos, aos órgãos supramunicipais a conciliação do interesse público com argumentos e direitos particulares.

A composição multidisciplinar do CODEMA e a complexidade dos temas tratados favorecem a troca de informações. Ela se dá de modo natural, durante as discussões. Conhecimentos específicos de áreas como urbanismo, gestão pública e direito ambiental são compartilhados com frequência. Pelo que se pode observar, a qualidade das decisões é potencializada pelas múltiplas visões.

O CODEMA possui uma comissão permanente voltada à análise de supressão vegetal, que é uma atividade recorrente. Seus encontros são quinzenais, após as reuniões ordinárias e seu objetivo é desonerar a pauta do conselho. A instituição de novas comissões é dificultada pelas atribuições pessoais e profissionais dos conselheiros. A designação de representantes do CODEMA em eventos, reuniões e vistorias se dá por consenso, segundo a disponibilidade, o interesse e a formação de seus integrantes (Entrevista 01).

9.1.3 Relações institucionais do CODEMA

A composição do CODEMA conecta-o ao poder público, a grupos sociais e a órgãos de proteção ambiental. A distribuição de posições-chave no conselho reflete esse fato. Seu presidente e seu vice-presidente vinculam-se, respectivamente, a uma organização não-governamental e a um clube de serviços. Seu secretário executivo representa a prefeitura municipal.

O elo entre representantes e representados, imperatividade dos mandatos, é favorecido pela possível revogação dos mesmos. Assim, o não-comparecimento de um conselheiro titular, sem justa causa, a três reuniões consecutivas ou a 5 alternadas, no prazo de doze meses, implicará em seu desligamento do CODEMA. Embora tal mecanismo faça parte do estatuto do conselho, ele não tem sido utilizado para ampliar a assiduidade de alguns membros.

Os instrumentos que regem os atos do CODEMA não mencionam a

organização de conferências municipais de meio ambiente, portanto, ele não atua formalmente como um conselho ampliado. As interfaces do órgão com a sociedade civil e com os poderes locais serão discutidas nos próximos parágrafos. Fundamentam-nos os relatos dos conselheiros entrevistados e a observação das reuniões.

A relação do CODEMA com segmentos sociais voltados à preservação ambiental se dá, essencialmente, por meio das reuniões. Nessas ocasiões, demandas particulares são encaminhadas ao conselho, que deve posicionar-se. Além disso, problemas comuns são debatidos à luz de diferentes visões, informações e recursos.

Observa-se que as relações pessoais, fruto da convivência dos conselheiros dentro e fora do CODEMA, tornam mais efetivos os contatos institucionais e favorecem diálogos e negociações. Entretanto, a participação inconstante de alguns integrantes e conflitos de competência dificultam as deliberações.

De acordo com os conselheiros entrevistados, aspectos específicos moldam as relações do CODEMA com os poderes locais. Inicialmente, sua composição, com representantes do executivo, do legislativo e do Ministério Público, opera para a mútua aproximação. Há, por parte de todos, grande respeito pelas decisões do conselho.

O CODEMA dispõe de instrumentos jurídicos que dão legitimidade e efetividade às suas deliberações. Isso se deve à sua longevidade e ao seu acesso à Câmara Municipal. Assim, são delegadas ao conselho atividades importantes para garantia do interesse público, como: a) recebimento e averiguação de denúncias ambientais; b) análises de supressão vegetal; c) avaliação de projetos de loteamentos, nos quais critérios urbanísticos e ambientais são observados; d) emissão de laudos e pareceres para licenciamentos ambientais e e) orientação ao Executivo e ao Ministério Público em suas decisões.

Todas as ocorrências ambientais dirigidas ao Ministério Público ou registradas pela Polícia Militar do Meio Ambiente são encaminhadas ao CODEMA para avaliação de danos. Se constatados, o conselho sugere medidas de compensação ambiental.

A relação do CODEMA com o Executivo local foi descrita como respeitosa, principalmente em função de seus pareceres técnicos, que são rotineiramente considerados em processos decisórios. Entretanto, a ausência de uma política municipal consistente dificulta a atuação do conselho e a clara delimitação de competências. Além disso, a falta de alguns instrumentos legais (como a regulamentação do plano diretor) ou a sua desatualização (como no caso do código de obras) restringem a efetividade do órgão (Entrevista 01).

Não foram citadas contestações políticas ou jurídicas dirigidas às decisões do CODEMA. Contudo, a ação de um corpo de fiscais independente, vinculado ao Executivo municipal e não à secretaria executiva do conselho, poderia ampliar a eficiência do controle social e a legitimidade do órgão ao sugerir penalidades (Entrevista 03).

9.1.4 Análise da configuração institucional do CODEMA

Tendo iniciado suas atividades há 24 anos, o CODEMA é o conselho em funcionamento mais antigo de Lavras. A análise das legislações que, ao longo do tempo, definiram sua organização formal revela a crescente autonomia do órgão, assim como a democratização de seus processos.

Entre os fatos que sustentam essa afirmação destacam-se: a) a evolução de seu caráter consultivo para deliberativo; b) o fim das listas tríplices para designação de membros pelo prefeito municipal; c) a redução do período entre reuniões; d) a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente; e) a diminuição de representantes do poder público em prol da paridade; f) a extinção da categoria “membro nato”; g) o fim da coincidência de mandatos entre o conselho

e o Executivo municipal e h) a crescente delegação de atribuições ao órgão (Lavras, 1984; 1990a; 2002d; 2003a).

Embora a legislação ainda confie ao chefe do Executivo a indicação do presidente do CODEMA, ele é eleito pelo plenário, assim como o vice-presidente. Mesmo a designação da representação governamental, prerrogativa do prefeito municipal, se dá de modo consensual, como destaca um dos conselheiros:

Os membros do poder público são indicados pelo prefeito municipal. Não é uma indicação impositiva. A gente tem uma relação muito boa com a prefeitura e a gente sugere alguns nomes... de pessoas que realmente têm interesse nessa área ambiental... de estar participando. Não tem nenhum tipo de imposição: vai ter que ser fulano!... isso nunca teve (Entrevista 01).

A ampliação das competências do CODEMA se deu pela inclusão de funções relevantes, como os itens ix e xii (citados no tópico 9.1.1), que viabilizaram o controle social de aspectos ambientais em empreendimentos públicos e privados. A estrutura física e administrativa do conselho foi considerada adequada para o desenvolvimento de suas ações, exceto no que tange à fiscalização ambiental.

A análise do processo deliberativo do CODEMA demonstra que, podendo tomar decisões com qualquer quorum, o órgão torna sem efeito estratégias como o esvaziamento e o boicote às reuniões. Emprega-se, entretanto, o bom senso para evitar que as deliberações envolvam poucos conselheiros. A condução compartilhada dos temas, a livre inserção de itens na pauta e o tempo destinado a assuntos emergentes operam para a inclusão das partes.

Contudo, o nível de participação é variável, restringindo-se em debates mais técnicos. Nessas ocasiões, a palavra de especialistas ganha relevo,

contribuindo para o esclarecimento do grupo e para a coerência das resoluções. A hegemonia das decisões por consenso ou unanimidade não significa que há falta de contestação no plenário. Normalmente, as deliberações do conselho consideram diferentes pontos de vista e são encaminhadas com irrestrita concordância.

Por fim, discussões recorrentes de problemas complexos demonstram a posição do CODEMA como articulador de processos públicos e privados de planejamento, execução e controle ambiental. Nesse sentido, sua efetividade depende, em parte, do desempenho e da disponibilidade de recursos de outras instituições.

A percepção dos conselheiros sobre as relações institucionais do CODEMA são esclarecedoras no que se refere: a) ao seu histórico de serviços prestados à sociedade e ao poder público; b) ao seu papel na consolidação da Política Municipal de Meio Ambiente; c) à qualidade da participação dos conselheiros, por segmento representado e d) à permeabilidade dos poderes locais às suas demandas e decisões.

Assim, o CODEMA tem servido, de modo equilibrado, à sociedade e ao poder público. Pelo que foi observado, solicitações particulares e coletivas, públicas e privadas, são dirigidas ao conselho que as responde por meio da secretaria executiva, da comissão de supressão vegetal ou do plenário. O discurso a seguir ilustra essas afirmações:

Eu acredito que a gente tem servido a ambos. Não só pela atenção que nós damos à população disponibilizando mudas para plantio em áreas rurais e urbanas, dando a essas pessoas toda estrutura como gradeamento, adubação, tutoramento etc. Nós também temos uma linha direta para denúncias e acompanhamos essas denúncias. Nós trabalhamos diretamente com o Ministério Público, onde ele nos solicita averiguações de questões ambientais, se está realmente ocorrendo dano, se os documentos que a Polícia lavrou, os BOs, estão realmente

acontecendo. Ao lado da prefeitura, nós estamos sempre avaliando os licenciamentos ambientais do município, que é a questão da análise de loteamentos e desmembramentos, laudos radiométricos das antenas de telefonia... Então, a gente apoia e tem atuado nos dois sentidos... não só dando respaldo à sociedade em questões técnicas, com vistorias, com participação, apoiando a educação ambiental nas escolas, mas, também, à prefeitura dando todo o apoio na parte, inclusive, jurídica, nas deliberações... (Entrevista 03).

O CODEMA é, portanto, um ator relevante na condução local de processos ambientais. Contudo, seu posicionamento em relação à Política Municipal de Meio Ambiente é contraditório. Por um lado, ele tem sido responsável pela instituição de importantes práticas de gestão ambiental. Por outro, ele tem assumido atividades de rotina que deveriam ser conduzidas pelo órgão executor da política, ou seja, a Secretaria de Regulação Urbana e Meio Ambiente.

Transferências de funções e conflitos de competência também foram mencionados na relação do CODEMA com órgãos federais e estaduais, notadamente o IBAMA, o IEF e a Polícia Ambiental. Assim, a falta de uma política municipal consistente, de especialistas no poder público local e de parcerias com clara delimitação de responsabilidades dificultam as ações do conselho.

A análise da participação social nos conselhos gestores de Lavras contemplará dois aspectos: a) a relação dos conselheiros com as entidades que representam e b) o compromisso dos mesmos com os conselhos, por segmento institucional.

Nesse sentido, os conselheiros do CODEMA foram considerados representantes legítimos e influentes em suas organizações, demonstrando conhecimento das questões ambientais, autoridade e autonomia para expressar posicionamentos, transmitir informações e firmar compromissos. Contudo, os

encontros do conselho não são precedidos por reuniões nas entidades. Não há, ainda, comunicações sistemáticas das deliberações. A imperatividade dos mandatos é, portanto, parcialmente observável no órgão.

A participação no CODEMA foi avaliada como mediana. Há conselheiros assíduos e comprometidos. Há membros cujo envolvimento é inconstante. Para os conselheiros, a principal consequência desse fato é a redução do pluralismo, importante para acomodar opiniões radicais, prover informações e ampliar a qualidade das decisões.

A participação dos conselheiros vinculados ao poder público foi considerada mais efetiva que a dos membros da sociedade civil. Isso se dá, pois as reuniões do CODEMA integram sua rotina de trabalho. Além disso, eles têm mais facilidade para acessar informações e outros recursos. Entretanto, isso não gera uma defesa incondicional das posições governamentais. Ao direcionar seu foco às demandas e ao interesse público, o conselho age como um órgão técnico, independente. Sobre a relação sociedade-governo no CODEMA:

Há uma boa vontade de ambas as partes... As diferenças se neutralizam um pouco em prol das causas... porque o trabalho aqui é desinteressado... O interesse do nosso trabalho é o bem-estar do município, do cidadão. A questão político-partidária é neutralizada (Entrevista 02).

Concluindo a análise das relações institucionais do CODEMA, a permeabilidade dos poderes locais às suas demandas e deliberações será discutida. Contemporaneamente, as conexões do órgão com o Legislativo e com o Executivo local podem ser consideradas sólidas.

No primeiro caso, a existência de um vereador na composição do conselho facilita o diálogo institucional e o encaminhamento de projetos de lei, que garantem a continuidade das resoluções. Nesse sentido, alguns instrumentos de regulação urbanística e ambiental discutidos no CODEMA foram integrados

ao rol de legislações municipais, com destaque para os padrões de engenhos publicitários e para os parâmetros radiométricos de telefonia celular.

O CODEMA é razoavelmente bem sucedido em suas relações com o Executivo. Há, segundo os conselheiros, sensibilidade às suas demandas e respeito às suas decisões. Cabe destacar que decretos municipais têm sido baixados por solicitação do órgão, como o que rege o descarte de resíduos sólidos da construção civil (Entrevista 03). Contudo, mesmo desonerando significativamente uma das secretarias municipais, o conselho tem sua efetividade limitada pela demora do poder local em materializar suas deliberações e em regulamentar instrumentos fundamentais ao seu trabalho.

9.2 Conselho Municipal de Educação

Desde a declaração de independência, a educação no Brasil move-se, entre avanços e retrocessos, sob a influência do Estado. Do reconhecimento constitucional de sua importância à universalização do ensino fundamental, debates foram conduzidos, instrumentos consolidados e compromissos intergovernamentais celebrados. Uma síntese desses processos encontra-se nos próximos parágrafos. O resgate histórico de Monlevade (2004) sustentará as afirmações.

Elaborado em 1834, o ato adicional à Constituição de 1822 instalou no país uma estrutura descentralizada de educação: os sistemas provinciais de instrução pública. Nesse modelo, cada província deveria fundar, financiar e administrar suas escolas, além de normatizar a rotina de unidades de ensino municipais e privadas.

Nessa época, contudo, a expansão da educação primária era lenta e a oferta de vagas no ensino secundário insuficiente. Como resultado, menos de 20% das crianças em idade escolar eram matriculadas e 90% dos brasileiros declaravam-se analfabetos. A sociedade, essencialmente agrária, mostrava-se

pouco sensível a esse quadro.

No início do século XX, o panorama sócio-econômico do país mudou significativamente. A imigração, a industrialização e a urbanização ampliaram as contradições nacionais e a educação foi percebida como remédio para inúmeros males. Desse modo, no período constituinte de 1934, discutiu-se a necessidade de diretrizes educacionais gerais e, ainda, de um órgão apto a coordená-las.

Estavam sedimentadas as bases do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Plano Nacional de Educação (PNE). Porém, o perfil autoritário do governo Vargas (1937 a 1945) sufocou o debate democrático e a participação social que poderiam viabilizar, de fato, tais instrumentos.

Em 1946, o CNE e o PNE retornaram à agenda pública. Entretanto, somente em 1961, com a aprovação da lei que definiu diretrizes e bases da educação brasileira, eles foram criados. Curiosamente, nessa época, 80% das matrículas do nível primário e 50% do secundário pertenciam aos estados, ou seja, grande parte do sistema educacional não estava mais sob gerência da União.

Em 1964, a democracia brasileira foi assolada pela ditadura militar. Durante sua vigência, o Conselho Federal de Educação, nova designação do CNE, tornou-se um órgão limitado, incapaz de definir os rumos da política educacional. Os aparelhos estaduais de educação também foram reduzidos a instrumentos cartoriais, voltados ao reconhecimento de cursos e à emissão de pareceres que ratificavam as orientações do governo central. O Ministério da Educação perdeu parte de sua autonomia, alinhando planos pedagógicos aos objetivos estratégicos do desenvolvimento e da segurança nacional.

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização, deu à educação brasileira sua forma contemporânea. Entre os artigos 205 e 214, ela estabelece: os deveres do Estado para com a educação, suas diretrizes, a

gratuidade das escolas públicas, a origem dos recursos educacionais, os conteúdos mínimos do ensino fundamental obrigatório e o regime de coresponsabilidade entre União, estados e municípios.

Ela determina, ainda, a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação, com vigência plurianual, capaz de promover o desenvolvimento educacional no que diz respeito: a) à erradicação do analfabetismo; b) à universalização do acesso escolar; c) à melhoria da qualidade do ensino; d) à formação para o trabalho e e) à promoção humanística, científica e tecnológica do país (Brasil, 2008a).

Mesmo explicitando, em 1988, a relevância do PNE, ele só foi sancionado em 2001. Isso aconteceu devido à revisão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e à lenta tramitação de ambos no legislativo federal. Destaca-se que o texto final do PNE corresponde a uma mescla da proposta original com um documento encaminhado à Câmara dos Deputados por segmentos sociais.

Estados e municípios integram-se ao Plano Nacional de Educação de duas maneiras: a) por meio das observações colhidas durante a redação e a tramitação deste e b) por sua tradução em planos estaduais e municipais de educação. Precisamente nessa tarefa, o papel dos conselhos municipais de educação ganha relevo.

Esses órgãos devem, portanto, concentrar e comunicar anseios e propostas locais ligados à formação dos cidadãos. Cabe a eles, entre outras funções, inspirar, orientar e cobrar a elaboração e a avaliação de planos municipais de educação. A viabilização dos mesmos é de competência das secretarias de educação (Monlevade, 2004).

9.2.1 Organização formal do CME

Em 1990, por meio da Lei nº. 1.785, instalou-se, em Lavras, o Conselho

Municipal de Educação (CME). Em 1998, por meio da Lei n°. 2437, o Sistema Municipal de Ensino foi instituído e o CME recriado. Na mesma gestão, em maio de 2000, essa lei foi revogada e tanto o sistema educacional quanto o conselho foram reinstalados pela Lei n°. 2.543 (Lavras, 1990b; 1998c; 2000a).

O CME é um conselho deliberativo, associado à prestação de serviços públicos pela administração. Seu objetivo principal é assegurar aos grupos representativos da sociedade o direito de participar da definição de diretrizes educacionais no âmbito do município, operando para elevar a qualidade dos serviços e o desempenho geral da área educacional (Lavras, 2000a). Suas competências são:

- i) aprovar o Plano Municipal de Educação;
- ii) participar da elaboração de políticas de ação do poder público para a educação;
- iii) avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativos à educação;
- iv) fiscalizar a aplicação de recursos públicos, destinados aos setores público e privado, incluindo verbas de fundos federais e estaduais;
- v) emitir parecer, quando solicitado, sobre propostas de convênios educacionais e suas renovações entre o município e entidades públicas ou privadas;
- vi) emitir parecer, quando solicitado, sobre o interesse e a necessidade de eventual assistência do município às instituições particulares, filantrópicas, comunitárias e confessionais no que se refere à educação;
- vii) zelar pelo cumprimento da legislação aplicada à educação e ao ensino;
- viii) normatizar matérias relativas a: a) autorização de funcionamento, credenciamento e inspeção de estabelecimentos e órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino; b) parte diversificada do currículo escolar; c) recursos

cabíveis a critérios de avaliação de desempenho escolar; d) autonomia e gestão democrática de escolas e órgãos educacionais do município; e) classificação e progressão do aluno nas etapas da educação básica; f) educadores de *Qualidade de Ensino* para escolas das redes municipal e privada ao nível da educação infantil e g) outros assuntos, mediante solicitação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura²³;

ix) responder a consultas e emitir parecer em matéria de ensino e educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;

x) estabelecer critérios que orientem a elaboração da proposta pedagógica das instituições que compõem o referido sistema;

xi) autorizar mudanças na organização e no currículo das unidades de educação reguladas pelo conselho, observada a legislação vigente;

xii) deliberar sobre medidas para melhoria e aperfeiçoamento da educação no município;

xiii) acompanhar e participar da realização do cadastro escolar e do recenseamento da população escolarizável no município, garantindo resposta à demanda;

xiv) pronunciar-se sobre o relatório de atividades da Secretaria de Educação e Cultura;

xv) estudar situações e propor medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa da rede de estabelecimentos municipais de ensino;

xvi) propor ações educacionais compatíveis com programas de outras secretarias, conselhos e entidades municipais de interesses afins à educação, bem como manter intercâmbio com instituições de ensino e pesquisa;

xvii) funcionar como instância recursal no âmbito de suas atribuições;

xviii) assegurar divulgação e publicidade de informações sobre o

²³ Nessa ocasião, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura era denominada Secretaria Municipal de Capacitação e Valorização Humana.

Sistema Municipal de Ensino, tais como: número de profissionais e alunos, receitas, despesas e atividades do conselho (Lavras, 2000a).

O CME organiza-se como um conselho governo-sociedade, composto por quinze membros e seus respectivos suplentes. Integram-no o Secretário Municipal de Educação; um representante do Poder Legislativo, indicado pela Câmara Municipal; um do Poder Executivo, indicado pelo prefeito; um das instituições de ensino superior; três de diferentes níveis e setores da rede municipal de ensino; um da rede estadual de ensino; um da rede de ensino particular; um de entidades de educação especial; um de pais de alunos; um de clubes comunitários de serviço; um da Associação Comercial e Industrial de Lavras; um do Conselho Tutelar do Menor e um da área de ação social do município (Lavras, 2000a).

Excetuando-se os três primeiros conselheiros, os demais são indicados pelas partes que representam. Seus nomes, porém, devem ser submetidos, em lista tríplice, ao prefeito municipal, que os nomeará após consultar o secretário de educação. O CME possui um membro convidado, designado em portaria municipal.

Consolidam a estrutura do CME o plenário, a presidência, a vice-presidência, a secretaria e, também, as assessorias técnicas e as comissões, instaladas quando necessário. O Secretário Municipal de Educação preside o conselho. O vice-presidente, o primeiro e o segundo secretários são eleitos. Segundo o regimento, o órgão possui um auxiliar de secretaria, servidor municipal encarregado de rotinas administrativas.

O mandato dos conselheiros, cuja vigência coincide com a dos poderes locais, estende-se por 4 anos e admite uma recondução. Tendo expirado, um terço dos membros, a critério do plenário, permanecerá por um ano, de modo a garantir a continuidade dos trabalhos.

A Prefeitura Municipal de Lavras, por intermédio da Secretaria de

Educação e Cultura, provê recursos físicos e financeiros ao CME. Suas dependências – que contam com ambientes para reuniões, equipamentos audiovisuais e de informática – são disponibilizadas ao conselho. O órgão tem autonomia para compor assessorias, recrutando funcionários públicos locais (Lavras, 2000a).

O CME não dispõe de instrumentos formais para capacitação de seus integrantes. A troca de informações com outros órgãos é limitada, embora interfaces com os conselhos de Políticas de Igualdade Racial, de Alimentação Escolar e de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF tenham sido mencionadas (Entrevista 04).

9.2.2 Processo deliberativo do CME

O CME reúne-se por convocação do presidente. Entretanto, a Lei nº. 2543 prevê encontros mensais. Precedem as deliberações, informes gerais e a apreciação da última ata. Exige-se, para a abertura dos trabalhos, a presença da maioria do plenário. Não havendo quorum, nova sessão deve ser agendada, respeitando-se o prazo mínimo de duas horas, não importando o contingente. Decisões são tomadas por maioria simples e o presidente detém, além do voto ordinário, o de qualidade (Lavras, 2000a). O regimento admite convocações extraordinárias, por iniciativa exclusiva do presidente (Lavras, 1998a).

A condução das reuniões fica a cargo do presidente. As pautas são alinhavadas nos encontros anteriores e concluídas pelo secretário, que recebe sugestões de conselheiros e órgãos da rede escolar (Entrevista 04). Tópicos emergentes são contemplados pelo plenário.

A observação do conteúdo das atas destacou a gestão do CME como foco dos debates. A política local de educação foi objeto de discussão, embora proposições (1,61%) e questionamentos (3,23%) tenham sido pouco tratados. Os 62 itens analisados foram encaminhados por unanimidade ou consenso.

TABELA 11 - Distribuição de itens de pauta (CME)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	23	37,10%
	Informação de conselheiros	15	24,19%
	Relação com entidades	02	3,23%
Política municipal	Controle social	12	19,35%
	Questionamento de decisão ou ato público	02	3,23%
	Proposição de ações públicas	01	1,61%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	07	11,29%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Entre os temas considerados controversos, os direitos dos profissionais da educação receberam destaque, assim como a equalização de demandas e recursos pedagógicos. Desse modo, aspectos como remuneração, planos de carreira e dimensionamento de pessoal instigaram muitos debates (Entrevistas 04 e 05).

Existe, nas reuniões, troca de informações entre os conselheiros, principalmente de natureza técnica. Na maioria dos casos, os representantes governamentais esclarecem os demais sobre eventos e processos de interesse. Comissões são organizadas quando necessário, de maneira consensual e democrática.

9.2.3 Relações institucionais do CME

As interações do CME envolvem os poderes locais, notadamente o Executivo, instituições de ensino regular e especial, públicas e privadas e, também, entidades sociais. Tal pluralidade reflete-se de modo limitado na direção do órgão, uma vez que o secretário municipal de educação ocupa, necessariamente, a presidência.

O CME dispõe de regras para exoneração de conselheiros, o que

favorece a imperatividade dos mandatos. Devem ser, portanto, desligados do órgão os membros que, sem justificativa, deixarem de comparecer a três encontros consecutivos ou a seis intercalados em um ano. Tal recurso não tem sido utilizado para minimizar o absenteísmo do plenário.

Conferências municipais de educação são previstas a cada triênio, devendo ser convocadas e organizadas pelo CME. Elas deverão contar com a participação de segmentos sociais, de modo a promover o intercâmbio de experiências, a avaliação das condições educacionais do município e a proposição de diretrizes para a política local (Lavras, 2000a).

As reuniões representam os pontos de contato do CME com as organizações sociais. Nessas ocasiões, informações são trocadas, demandas comunicadas e soluções discutidas. A interação com órgãos públicos é mais frequente, servindo-se da proximidade entre o conselho e a Secretaria de Educação. O respeito aos argumentos e às posições das partes é perceptível, assim como o protagonismo do poder público.

O fato do Secretário Municipal de Educação presidir o conselho foi descrito como relevante para a fluidez do diálogo institucional. Entretanto, ele foi considerado potencialmente arriscado, caso o gestor assumira uma postura autocrática²⁴ (Entrevista 04).

9.2.4 Análise da configuração institucional do CME

A criação do CME foi conduzida pelo poder local e estimulada pelo novo pacto federativo instituído pela Constituição de 1988. Gozando de autonomia para regulamentar e gerir uma parcela significativa do sistema educacional, Lavras foi um dos primeiros municípios do estado a fazê-lo (Entrevista 04).

²⁴ O Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, publicado em 2006, atesta que, no Brasil, 16% dos órgãos são presididos pelos secretários municipais de educação. Em Minas Gerais, esse índice corresponde a 39% (Brasil, 2006b).

As competências do CME foram alteradas cinco vezes, entre 1990 e 2000. Além das adequações motivadas pela revisão da LDB, novas funções foram delegadas ao órgão. Paralelamente, seu papel deliberativo foi reforçado em detrimento do consultivo. No entanto, parte de suas decisões – ligadas às atribuições viii, ix, x e xi, citadas no tópico 9.2.1 – ainda precisa ser homologada pelo Secretário Municipal de Educação.

A composição do CME também foi revista nesse período. Entre as principais mudanças destacam-se: a ampliação do número de integrantes, a extinção da presidência de honra (ocupada pelo prefeito municipal), o fim da categoria “membro nato” e a ênfase na indicação por pares, e não pelo Secretário de Educação (Lavras, 1990b; 1997; 1998a; 2000a).

O plenário do CME é participativo, embora pouco crítico (Entrevista 06). O envolvimento da maioria dos conselheiros com a educação gera um nivelamento prévio de conteúdos, importante para a qualidade do diálogo. Os discursos servem ao aprendizado e à integração. Inserem-se, porém, limitações nesse cenário, o longo período entre as reuniões, o absenteísmo de alguns membros e o descaso com os critérios de revogação de mandatos.

Os conselheiros vinculados ao governo local foram considerados mais ativos que a representação social. Destaca-se, contudo, que esta é heterogênea. Nesse sentido, segmentos com algum nível de organização posicionam-se com mais vigor no plenário. Em grupos pouco articulados, como o de pais, a qualidade da participação depende, essencialmente, da personalidade e da trajetória do conselheiro:

Quando a entidade é forte, ela tem condição de pressionar o conselho. Quando ela é fraca, pouco organizada, não. Quando isso acontece, o conselheiro acaba sendo a única peça. Se ele for consciente, a participação é dinâmica. Senão, é um assento quase vago... (Entrevista 06).

A relação do CME com as entidades sociais e, por extensão, com a população é limitada, ainda, pela desconexão representantes-representados. Além de minar a autonomia do conselheiro como porta-voz de demandas coletivas, ela dificulta a celebração de compromissos supraindividuais e contribui para a subutilização do órgão:

As entidades não aproveitam todo o potencial do conselho. Poderiam utilizar muito mais. Mas, voltamos naquele ponto: a participação ainda é um ato voluntário, por vezes, até de interesse da própria pessoa que representa a instituição. Não há, ainda, uma organização na sociedade pra exigir mais de seus conselhos... Mas isso já está muito melhor do que há dez anos atrás. Ainda participamos muito quando somos obrigados. Dificilmente, muito raramente, um grupo vem ao conselho voluntariamente procurar alguma coisa... Acaba que as demandas vêm mesmo das instituições mais organizadas, mais ligadas à educação (Entrevista 04).

Para tais organizações, engajar-se no CME é importante, seja para receber informações, seja para construir boas relações com os agentes de regulação do ensino local. Abre-se espaço, portanto, para a participação gerencial que, diferentemente da participação política, apresenta riscos e limitações potenciais.

Os poderes locais foram considerados solícitos em relação às decisões do CME. Isso se deve ao caráter compulsório de parte dos assuntos que ele encaminha e, também, à sua conduta, que busca conciliar fixidez técnica e habilidade em persuadir e comunicar a relevância de suas demandas (Entrevista 06).

9.3 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Nas décadas de 1980 e 1990 registraram-se profundas transformações nas políticas nacionais para a criança e o adolescente. Até então, eles não eram

percebidos como sujeitos, portadores de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento (Pereira, 1998). As autoridades públicas voltavam-se à vigilância e ao controle de menores em condição irregular, visando torná-los “mais ajustados” à sociedade (Pranke, 2000; Volpi, 2000).

Essa concepção deu forma à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que, em 1964, extinguiu o Serviço de Assistência a Menores, criado em 1940. Entre as suas principais atribuições estavam a formulação e a implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Brasil, 1964).

As FEBEMs eram os órgãos estaduais executores dessa política. Elas prestavam atendimento aos jovens encaminhados por juizados especiais, pautados pelo Código de Menores. Na maioria dos casos, suas unidades eram grandes e distantes dos centros residenciais.

Como salienta Pranke (2000), o questionamento desse modelo ganhou força na década de 1980, por meio de eventos como o Encontro Latino-Americano de Atendimento Alternativo a Meninos e Meninas de Rua. Dessa iniciativa emergiram duas propostas. A primeira, originária da FUNABEM, centrava-se na figura do educador profissional de rua. A segunda defendia mudanças efetivas na realidade dos menores. Em 1985, foi criado o Movimento Nacional de Meninos de Rua. No ano seguinte começaram os trabalhos do Fórum Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente, que contribuiu para a elaboração dos artigos 227 e 228 da Constituição de 1988.

Tais instrumentos pregam que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, à criança e ao adolescente o direito (...) *à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão* (Brasil, 2008a). Os

artigos tornaram, ainda, os menores de 18 anos penalmente inimputáveis, sujeitos às normas da legislação especial.

A regulamentação dessas garantias ocorreu em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Como destaca Pranke (2000), sua proposição contou com expressivo apoio popular: mais de um milhão de assinaturas foram enviadas ao Congresso Nacional. No Quadro 7 estão detalhadas as diferenças entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e os Códigos de Menores de 1927 e de 1964.

QUADRO 7 - Diferenças entre os Códigos de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Características	Código de Menores Decreto nº. 17943 de 12/10/1927	Código de Menores Leis nº. 4.513/64 e nº. 6.697/79	Estatuto da Criança e do Adolescente de 13/07/1990
Concepções política e social implícitas	Instrumento de proteção e vigilância da infância e da adolescência vítimas de omissão e transgressão da família em seus direitos básicos	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítimas de omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial ao segmento considerado de risco social e pessoal
Visão da criança e do adolescente	Menor abandonado ou delinquente, objeto de vigilância da autoridade pública	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento
Mecanismos de participação	Instituiu o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, cabendo aos conselheiros o auxílio ao juiz de menores	Não abria espaço à participação de outros atores, limitando os poderes das autoridades policial, judiciária e administrativa	Instituiu instâncias colegiadas de participação nos três níveis da administração. Criou nos municípios os conselhos tutelares

continuação...

Fiscalização do cumprimento da lei	Era de competência do juiz, auxiliado pelo Conselho de Assistência e Proteção aos Menores	Era de competência exclusiva do juiz e de seu corpo de auxiliares	Criou instâncias de fiscalização na comunidade, que podem utilizar mecanismos de defesa de interesses em casos de omissão e transgressão por parte das autoridades públicas
------------------------------------	---	---	---

Fonte: Pereira (1998).

Antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, as autoridades públicas agiam de modo quase independente na proteção de menores. Destaca-se que, após 1964, a participação popular nesse processo tornou-se ainda mais restrita. Entretanto, o estatuto foi sensível a esse fato, definindo novos mecanismos de participação e, principalmente, de controle social.

Assim, na década de 1990, a sociedade brasileira deu início à reorganização das instituições voltadas à criança e ao adolescente, desenvolvendo medidas sócio-educativas e dinamizando conselhos gestores, conselhos tutelares e fundos municipais. Compete aos primeiros a defesa dos direitos da infância e da juventude, estabelecidos sobre as noções de indivisibilidade e prioridade.

A indivisibilidade opõe-se à distinção entre direitos civis e políticos (ditos de primeira geração) e direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, um cidadão não pode ser parcialmente integrado a um conjunto de garantias, mas deve sê-lo completamente. A prioridade exalta a prevalência do interesse superior do jovem sobre os demais interesses da sociedade (Volpi, 2000).

9.3.1 Organização formal do CMDCA

A Lei nº. 1.793, de 29 de junho de 1990, instituiu em Lavras o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente, do Deficiente e do Idoso (Lavras, 1990c).

No ano seguinte, em 16 de outubro, a Lei nº. 1.896 estabeleceu a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que seria resguardada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pelo Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e pelo Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lavras, 1991b).

Em 3 de setembro de 1993, a Lei nº. 2.069 revogou a Lei nº. 1.896. Contudo, ela alterou minimamente as funções dos órgãos citados. Em 3 de junho de 2002, a Lei nº. 2.772 revogou a Lei 2.069 e destacou a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania²⁵ como corresponsáveis pela política de amparo à infância e à juventude. Embora o conselho possua um regimento interno, ele é anterior à Lei nº. 2.772, que redefiniu a maioria de seus processos (Lavras, 1993a; 2002e).

O CMDCA é um conselho vinculado a grupos etários da população, deliberativo, fiscalizador das políticas públicas e gestor do respectivo fundo. Ligado à Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania, suas competências são:

- i) formular a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações, a captação e a aplicação de recursos;
- ii) zelar pela execução dessa política, atendidas as peculiaridades das crianças e dos adolescentes, de suas famílias, de seus grupos de vizinhança, dos

²⁵ Nessa ocasião, a Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania era denominada Secretaria Municipal do Bem-Estar Social.

bairros e das comunidades da zona rural;

iii) formular as prioridades a serem incluídas no planejamento do município, em tudo que se refira ou possa afetar as condições de vida das crianças e dos adolescentes;

iv) estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização de tudo quanto se execute no município e que possa afetar suas deliberações;

v) registrar entidades não-governamentais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente que mantenham programas de: a) orientação e apoio sócio-familiar; b) apoio sócio-educativo em meio aberto; c) colocação sócio-familiar; d) abrigo; e) liberdade assistida; f) semiliberdade e g) internação, fazendo cumprir as normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente;

vi) cadastrar os programas a que se refere o item anterior das entidades governamentais que operem no município, fazendo cumprir as normas constantes no mesmo estatuto;

vii) regular, organizar, coordenar e adotar outras providências que julgar cabíveis, para a eleição e a posse dos membros do conselho tutelar do município;

viii) dar posse aos membros do conselho tutelar, conceder licença aos mesmos, nos termos do respectivo regulamento e declarar vago o cargo por perda de mandato, nas hipóteses previstas na lei (Lavras, 2002e).

O CMDCA é um órgão paritário, composto por quatorze membros e seus respectivos suplentes. Seu plenário congrega sete representantes da gestão municipal e sete de entidades sociais voltadas à criança e ao adolescente. Os conselheiros governamentais são indicados pelo Executivo. Os demais são escolhidos pelas entidades em sessão plenária.

As organizações da sociedade civil interessadas em participar do conselho devem habilitar-se junto à Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania. De modo análogo, a nomeação de conselheiros apresenta os seguintes requisitos: a) idade mínima de 21 anos; b) idoneidade moral; c)

domicílio no município e d) não-ocupação de cargo público eletivo (que veta a participação de vereadores).

A estrutura organizacional do CMDCA compreende o plenário e a diretoria, composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário, eleitos por seus pares. A representação governamental exerce essa função durante o mandato do Executivo, admitindo substituições. A outra parte permanece no conselho por 2 anos (Lavras, 2002e). Reconduções não são previstas. Além disso, a coincidência de mandatos favorece a descontinuidade das ações do CMDCA.

Os recursos físicos e administrativos do conselho são providos pela Prefeitura Municipal de Lavras, por meio do Centro de Vocação Tecnológica e da Casa dos Conselhos. O primeiro disponibiliza instalações e equipamentos audiovisuais para as reuniões. A segunda encarrega-se das atividades de secretaria.

Os recursos financeiros do CMDCA são provenientes do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, que pode receber: a) dotações consignadas no orçamento do município; b) recursos originários dos conselhos nacional e estadual dos direitos da criança e do adolescente; c) auxílios, contribuições, doações e legados; d) rendas eventuais, inclusive as oriundas de aplicação de capital e e) outros recursos que lhe forem destinados (Lavras, 2002e). Despesas de pequena monta são custeadas pela prefeitura (Entrevista 07).

Pessoas físicas e jurídicas podem direcionar parte do imposto de renda aos fundos dos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 1990a). Nesta gestão, eventos de sensibilização da população e do empresariado local foram realizados pelo CMDCA. Uma empresa multinacional instalada em Lavras investe com regularidade no fundo. Em 2007, ela viabilizou projetos de sete entidades registradas no conselho e em janeiro de 2008, encaminhou R\$

53.625,00 ao mesmo.

Não foram verificados meios formais de nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros. A troca de experiências com outros conselhos também não é sistemática. Ela ocorre em função da duplicidade de representação, quando integrantes do CMDCA participam em outros órgãos, como, por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social (Entrevista 07).

9.3.2 Processo deliberativo do CMDCA

O CMDCA reúne-se uma vez por mês. A distribuição da pauta, a aprovação da ata anterior e a leitura de correspondências marcam o início dos trabalhos. As deliberações exigem a presença de, no mínimo, oito conselheiros. Reuniões extraordinárias são possíveis, desde que convocadas pelo presidente (Lavras, 1993b).

O presidente do CMDCA dirige as reuniões e elabora as pautas. Contudo, qualquer conselheiro pode sugerir um assunto, informando-o com antecedência. Temas emergentes são normalmente discutidos no final dos encontros.

TABELA 12 - Distribuição de itens de pauta (CMDCA)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	17	27,42%
	Informação de conselheiros	13	20,97%
	Relação com entidades	18	29,03%
Política municipal	Controle social	07	11,29%
	Questionamento de decisão ou ato público	00	0,00%
	Proposição de ações públicas	04	6,45%
Outra	Capacitação de conselheiros	01	1,61%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	02	3,23%

Fonte: Dados da pesquisa (2008).

A avaliação dos pontos de pauta destacou a gestão do conselho como

protagonista dos debates. Assim, rotinas internas, repasses de informações e demandas de entidades responderam por 77,42% das discussões. A política local de amparo à infância e à juventude figurou em segundo plano. Todos os tópicos foram encaminhados por unanimidade ou consenso.

As deliberações relacionadas ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente foram descritas como as mais polêmicas. Entre elas estão: o planejamento de campanhas de sensibilização para investimento no fundo, a definição de critérios de habilitação aos recursos, a seleção de projetos a financiar e a atenção às entidades com pequeno potencial de captação de recursos. Também foram consideradas controversas as decisões referentes ao conselho tutelar (Entrevista 09).

A variedade de assuntos relacionados à infância e à adolescência estimula a troca de informações entre conselheiros, principalmente durante as reuniões. Nesse momento, a intervenção daqueles que lidam cotidianamente com crianças e adolescentes ganha relevo.

O CMDCA institui comissões com frequência. Elas trabalham paralelamente às reuniões e apresentam ao conselho propostas de resoluções. Cabe ao plenário analisá-las criticamente, definindo aspectos-chave. A distribuição de funções é realizada democraticamente, segundo o interesse e a disponibilidade dos conselheiros. Entretanto, apesar dos esforços da diretoria para envolver a todos, elas convergem para os membros mais atuantes (Entrevista 07).

9.3.3 Relações institucionais do CMDCA

O CMDCA relaciona-se com o poder público (especialmente o Executivo) e com organizações sociais voltadas à criança e ao adolescente. Embora não previsto no regimento, o conselho alterna em sua presidência governo e sociedade. Além disso, presidente e vice-presidente não devem

pertencer ao mesmo segmento institucional.

A possível revogação dos mandatos contribui para a sua imperatividade. Assim, o conselheiro que se ausentar por três reuniões consecutivas, sem o comparecimento do suplente, será desligado do CMDCA. Destaca-se que tal instrumento não tem sido utilizado para aumentar a frequência de alguns membros.

O CMDCA atua como um conselho ampliado. Em junho de 2007, ele realizou a II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na qual, em grupos de trabalho, dialogou com a população sobre o Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o financiamento de programas para a infância e a juventude.

A relação do CMDCA com a sociedade se dá por meio das instituições de amparo à criança e ao adolescente, que devem registrar-se no conselho. Esse processo envolve a análise de atividades-fins, documentos, recursos humanos e instalações. Seu objetivo é revelar pontos fortes e fracos da rede municipal de proteção infanto-juvenil.

Uma entidade filiada ao CMDCA deve acolher, de acordo com sua capacidade de admissão, crianças e adolescentes encaminhados por pais ou responsáveis, conselho tutelar e autoridades judiciais. Em contrapartida, ela estará apta a pleitear um assento no conselho e a submeter projetos para financiamento público. Recentemente, o conselho aprovou uma resolução que amplia o rigor dos registros, admitindo somente as organizações cujos projetos de proteção ou educação estejam em plena conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A relação do CMDCA com os poderes locais envolve o Executivo e, em menor grau, o Ministério Público. O primeiro é copromotor da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O segundo, como

instrumento de controle social, não pode ignorar o conselho como fonte qualificada de informações.

O Poder Executivo foi considerado permeável às solicitações do CMDCA, interferindo minimamente em suas resoluções. Foi ainda descrito como moroso ao viabilizá-las. A falta de articulação dos conselheiros para cobrar a execução de suas deliberações foi apontada como a principal causa desse problema (Entrevista 08).

Não foram relatados questionamentos políticos ou jurídicos às decisões do CMDCA. Para um dos conselheiros, isso se deve à vigência interna das mesmas. Em outras palavras, o órgão está demasiadamente voltado aos seus processos, zelando secundariamente pela política municipal (Entrevista 07). A distribuição dos pontos de pauta, detalhada na Tabela 12, confirma essa percepção.

Em agosto de 2007, o CMDCA realizou uma reunião com diversos órgãos locais: Juizado de Menores, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Comunitário de Segurança Pública, Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal Antidrogas, Movimento Adolescente, Polícia Militar, Polícia Civil, Vigilância Sanitária, Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania e outros. Seu propósito foi discutir medidas integradas e contínuas capazes de reduzir a vulnerabilidade social de menores em Lavras. O encontro foi importante para reconhecer as várias causas desse problema, contudo, não se traduziu em um plano de ação capaz de distribuir e coordenar atividades. A reunião não apresentou maiores desdobramentos.

9.3.4 Análise da configuração institucional do CMDCA

De acordo com o depoimento dos conselheiros, a criação do CMDCA foi uma iniciativa do poder público. Assim como muitos municípios, Lavras

aderiu, na década de 1990, ao amplo movimento de construção institucional desencadeado pela Constituição de 1988.

O início das atividades do conselho foi marcado pela sobreposição de responsabilidades, pois o órgão deveria resguardar os direitos de crianças, adolescentes, deficientes e idosos. Além disso, somente em 2002 o Poder Executivo foi designado corresponsável pela política de amparo à criança e ao adolescente.

Ao longo dos anos, as atribuições do CMDCA sofreram pequenas modificações. Já a sua composição foi significativamente alterada em três ocasiões. A primeira tornou o conselho paritário, com quatorze integrantes, diminuindo a parcela governamental e extinguindo as nomeações por listas tríplices. A segunda instituiu fóruns para a seleção de entidades. A terceira vinculou a representação não-governamental exclusivamente ao campo da infância e da juventude. Estabeleceu, ainda, sua indicação ao CMDCA em sessões plenárias (Lavras, 1990c; 1991b; 1993a; 2002e).

A estrutura física disponível ao CMDCA foi considerada satisfatória. Em contrapartida, seu suporte administrativo foi declarado insuficiente. Isso é produto, em parte, do descompasso entre demandas e recursos que permeia a Casa dos Conselhos – órgão que atende diretamente a seis conselhos gestores. Para tanto, ela dispõe de duas salas (sendo uma de reuniões), telefone, fax, computador (sem acesso à internet) e impressora. Há, ainda, arquivos de atas, legislações e resoluções.

O revezamento diário de servidores e a morosidade na reposição de itens de escritório têm limitado sua eficiência. Contudo, o local é um espaço acessível aos conselheiros para encontros, consultas, produção de textos e disseminação de informações. Além disso, sua direção é reconhecida como um interlocutor importante entre os conselhos e o poder público.

O processo deliberativo do CMDCA é prejudicado pela passividade de

parte do plenário. Esse fato se agrava em debates de natureza técnica, que exigem o domínio de legislações e de resoluções dos conselhos nacional e estadual da criança e do adolescente. Nas reuniões, a falta de uma coletânea desses documentos já postergou deliberações do CMDCA.

No que se refere à participação, a designação não-governamental foi descrita como mais atuante. A outra parte, entretanto, demonstra maior conhecimento das políticas locais e supralocais voltadas à infância e à juventude: (...) *a parte governamental, eu sinto que é uma parte esclarecida, sabedora das leis, pronta pra dar respostas... embora seja uma parte que, às vezes, falte às reuniões* (Entrevista 09).

Foi mencionado, ainda, certo constrangimento dos membros do Executivo em questionar decisões e condutas governamentais. Esse fato é atenuado pelo engajamento de alguns deles em movimentos sociais. Os discursos a seguir ilustram essa afirmação:

Quando eu penso no poder público, eu vejo muita gente naquele esquema de cumprir tabela... Passam-se meses e eu não conheço nem o timbre da voz da pessoa. Na sociedade civil, parece que o pessoal tem mais costume de participar e não tem medo de participar. Porque o indivíduo que está ligado ao poder público, creio, tem um certo receio de falar... discordando de um fato que venha do poder público... (Entrevista 07).

“Na área governamental acontece muito isso... eles caem de paraquedas. Agora, nas entidades, os conselheiros realmente representam, vão pro debate. Alguns têm uma visão mais ampla, não pensam só na entidade, são engajados. No poder público, caem de pára-quedas... Quem não cai, é porque tem engajamento em movimentos sociais. Na verdade, no CMDCA, o poder público tem um certo histórico em movimentos sociais ou nas causas do conselho. Às vezes, fica até chato pra gente bater de frente com o poder público... não pode porque é funcionário... mas a política pra criança e adolescente fala mais alto... (Entrevista 08).

Outra limitação perceptível no processo deliberativo do CMDCA é a dificuldade de encaminhamento das discussões. Por vezes, após debates demorados, o plenário não estabelece objetivamente o que será feito, quando será feito, por que será feito e quem irá fazer. Mesmo quando se instituem comissões, a falta de clareza sobre esses pontos gera atrasos e retrabalho.

A solução dos itens de pauta por unanimidade ou consenso não é expressão de uma passividade deliberativa absoluta no CMDCA. Embora metade do plenário se manifeste timidamente, o restante discute alternativas e, não raro, incorpora às decisões os múltiplos pontos de vista. A linguagem dos conselheiros é homogênea e as intervenções técnicas são dotadas de um tom pedagógico.

Concluindo a análise da configuração institucional do CMDCA, suas relações com segmentos sociais e com poderes locais serão discutidas. Segundo os conselheiros, o órgão serve mais à sociedade do que ao poder público. Isso ocorre por meio das organizações registradas no conselho, que encaminham demandas e que são, anualmente, avaliadas em sua capacidade de atendimento sócio-educativo.

O apoio às entidades é uma função importante do CMDCA. Contudo, percebe-se que, em muitos casos, as dificuldades das mesmas não coincidem com os problemas-chave dos seus segmentos. Como, em grande medida, a política local de amparo à juventude é promovida pelas organizações sociais, lacunas importantes ainda precisam ser preenchidas em Lavras. Ademais, há entidades de conduta oportunista, que interagem timidamente com o Conselho, mas buscam “marcar posição” no plenário para submissão de projetos ao fundo municipal (Entrevista 08). Trata-se de uma forma de engajamento alinhada à lógica da participação gerencial.

Os conselheiros do CMDCA podem ser considerados representantes

legítimos de suas organizações. Observa-se, no entanto, menor autonomia decisória na representação governamental. Pelo que foi relatado, não há nas entidades encontros que antecedem e que sucedem às reuniões. Desse modo, tanto a proposição de pontos de pauta quanto o retorno de informações deixam de ser sistemáticos.

A conexão do CMDCA com os poderes locais é limitada. O Executivo mostra-se receptivo, mas age pouco por meio das secretarias corresponsáveis pela política. Elas gerem, prioritariamente, programas federais e estaduais de amparo aos menores. Por centrar-se muito em processos internos, o órgão propõe pouco e, ao deixar de cobrar a materialização de suas decisões, ele favorece a passividade do Executivo:

A resolução do conselho representa uma proposição para o Executivo... é pedir. Só que ela é mais forte do que isso. Mas, na visão que o Executivo e o Legislativo têm, é a mesma coisa que pedir... A resolução tem efeito dentro do CMDCA... mas, fora, pro Executivo e pro Legislativo, não tem tanto efeito assim... torna-se uma circular, normatizando o serviço... (Entrevista 08).

Além disso, falta ao conselho clareza sobre suas responsabilidades, sobre as possibilidades e os limites de sua atuação e sobre os meios que pode utilizar para ampliar sua efetividade:

Nesse momento, o CMDCA não é um conselho tão atuante assim... que chegue a produzir efetivamente coisas que a gente possa dizer: 'isso aí foi resultado de um pensar coletivo, suamos a camisa e conseguimos implantar essa medida no nosso município'. Estamos caminhando pra lá... eu creio que precisa haver uma maior conscientização dos integrantes do conselho sobre o que significa o conselho, o raio de ação do conselho. Nesse sentido, uma das coisas que a gente tem pensado em trabalhar é trazer uma ampla conscientização da atuação do conselho, daquilo que nos compete, da nossa responsabilidade, até onde podemos ir, até onde não podemos ir como conselho...

isso é algo que temos sempre que estar trazendo à discussão, sempre colocando em nossas pautas para que aqueles que lá estiverem possam estar se conscientizando de que têm uma responsabilidade muito grande... (Entrevista 07).

Recentemente, o Ministério Público solicitou ao CMDCA uma síntese das atividades locais em prol da infância e da juventude. O papel estratégico desse ator na garantia do interesse público pode ser importante para dinamizar o conselho e para garantir os desdobramentos de suas resoluções. A ação do Ministério Público junto ao CMDCA encontra-se em curso.

9.4 Conselho Municipal de Saúde

A organização do Sistema Único de Saúde (SUS) marcou a última transformação da estrutura nacional de atenção à saúde. Sua evolução – que parte do sanitarismo campanhista, passa pelo modelo médico-assistencial privatista e assume, em 1988, uma configuração plural – foi analisada por Mendes (1996) e será sintetizada nos próximos parágrafos.

Até os anos 1960, a economia brasileira apresentou um perfil agroexportador, no qual o sistema de saúde era, basicamente, um veículo de saneamento das rotas mercantis e de controle das doenças que poderiam comprometer as exportações.

Essa orientação, denominada sanitarismo campanhista, trouxe consigo uma noção simplista de saúde que buscou combater moléstias de massa por meio de estruturas pontuais, decisões centralizadas e intervenções repressivas junto a indivíduos e comunidades.

O vigor da industrialização brasileira, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, promoveu a urbanização e gerou um contingente operário que deveria ser assistido pelo sistema de saúde. Nota-se, então, a expansão dos cuidados médicos via Previdência Social. As características centrais desse

formato foram: a) a extensão da cobertura previdenciária para uma grande parcela da população urbana e rural; b) a priorização de práticas médicas curativas, focadas e individuais (em detrimento da saúde coletiva) e c) a organização da ação médica voltada para a lucratividade, privilegiando os prestadores privados de tal serviço.

Integravam o modelo médico-assistencial privatista três subsistemas. Na base encontrava-se a rede formada pelo Ministério da Saúde e pelas secretarias estaduais e municipais, que realizavam atendimentos de rotina destinados à população não incluída economicamente. A estrutura privada consolidava outra parte, contratada e conveniada à Previdência Social. Ela era hegemônica e prestava atendimento ao universo de segurados. Finalmente, o terceiro subsistema referia-se à atenção médica supletiva, que buscava atrair cidadãos de mais alta renda.

Na década de 1980, fatores econômicos e políticos determinaram o esgotamento do formato médico-assistencial privatista, com destaque para a crise fiscal do Estado brasileiro e para a redemocratização, que introduziu no debate sobre saúde pública novos conceitos, novas práticas e novos sujeitos sociais.

Em 1986, diversas discussões, conduzidas desde a década de 1970, ecoaram na VIII Conferência Nacional de Saúde. Dois fatos tornaram-na singular: a) seu caráter democrático, marcado pela presença de milhares de delegados que representavam diversos segmentos sociais interessados na problemática da saúde e b) sua operacionalização, precedida por conferências municipais e estaduais de saúde.

Seus debates converteram-se em trabalhos técnicos, elaborados pela Comissão Nacional da Reforma Sanitária, que influenciaram a construção do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) e as decisões do Legislativo Federal constituinte. Dessas duas fontes emergiu o SUS (Mendes,

1996).

Criado em 1988 e regulamentado em 1990 pelas Leis nº. 8.080 e 8.142, o SUS apresenta diferenças significativas em relação aos sistemas anteriores. A primeira refere-se ao acesso universal e igualitário que garante as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. A segunda revela-se em seus princípios, que asseguram: a) a descentralização; b) o foco na prevenção, sem prejuízo dos serviços assistenciais; c) a participação social e d) os percentuais mínimos de investimento em saúde em todas as esferas de governo (Brasil, 2008a).

Ao afirmar a liberdade da iniciativa privada para atuar de modo complementar na assistência à saúde, a Constituição Federal instituiu um sistema plural, composto por três partes: o subsistema público (SUS), o subsistema de atenção médica supletiva e o subsistema de desembolso direto (Mendes, 1996).

Segundo o Cadastro de Conselhos de Saúde (2007/2008), a realização dos ideais de descentralização e participação conta com o trabalho de 5.553 conselhos municipais (em 99,52% das cidades brasileiras). Completam essa rede 27 órgãos estaduais e o Conselho Nacional de Saúde (Brasil, 2008b).

Os conselhos de saúde devem contribuir para a gestão do SUS, principalmente no que se refere: a) à avaliação da saúde coletiva frente aos direitos de cidadania e aos riscos sociais e epidemiológicos; b) à oferta prioritária de serviços de saúde às comunidades e aos grupos de risco; c) à formulação de diretrizes e estratégias de intervenção, considerando a relação custo-benefício; d) à elaboração de princípios de planejamento, pactuação de metas, orçamentação e execução orçamentária; e) ao acompanhamento da execução de planos, orçamentos e metas no âmbito das funções legais dos gestores e f) à análise de informações relevantes à conduta do conselho em relações de parceria e sinergismo (Brasil, 2002).

9.4.1 Organização formal do CMS

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi instituído em Lavras pela Lei Orgânica Municipal, promulgada em 17 de fevereiro de 1990. No entanto, suas especificidades encontram-se na Lei nº. 1.865, de 20 de junho de 1991. Voltado à prestação de serviços pelo poder público e apresentando caráter permanente e deliberativo, suas atribuições contemplam:

i) o assessoramento e a fiscalização do gestor do SUS do município no estabelecimento de políticas e estratégias locais de saúde e na aplicação de recursos destinados ao Fundo Municipal de Saúde (FMS);

ii) o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização da implantação e da operacionalização do Sistema Único de Saúde no município;

iii) o acompanhamento e o assessoramento na elaboração do Plano Municipal de Saúde, segundo as diretrizes estabelecidas pelos conselhos nacional e estadual de saúde;

iv) a articulação dos órgãos prestadores de serviços de saúde do município, visando à implantação e à execução de todas as normas técnicas e organizacionais propostas pelo Plano Municipal de Saúde e pelo Sistema Único de Saúde;

v) a emissão de parecer sobre projetos ligados direta e indiretamente à saúde e ao meio ambiente;

vi) a denúncia de quaisquer infrações cometidas na área da saúde que venham a ferir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação dos atendimentos de saúde no município (Lavras, 1991a).

O CMS é um órgão tetrapartite paritário. Sua composição é assim determinada: a) três representantes do governo local, mais precisamente o Secretário Municipal de Saúde, o Secretário Municipal de Administração e

Recursos Humanos e o Secretário Municipal de Finanças; b) sete trabalhadores em serviços de saúde, sendo um da Associação Médica de Lavras, um da Associação Bioquímico-Farmacêutica, um da Associação Odontológica, um do Programa Saúde da Família, dois servidores da Secretaria Municipal de Saúde e um servidor estadual da saúde; c) quatro prestadores de serviços de saúde, sendo um de hospitais filantrópicos, um do setor privado, um de instituições de ensino provedoras de serviços de saúde e um da Associação de Pais e Amigos do Excepcional ou da Associação Brasileira para Controle e Prevenção ao Uso de Drogas (o titular e o suplente devem pertencer a entidades distintas) e d) quatorze prepostos de usuários do SUS, sendo um de associações de deficientes, quatro de organizações sindicais, cinco de associações comunitárias, um de associações comunitárias da zona rural, um de entidades religiosas, um de associações de portadores de doenças crônicas e um da Associação dos Aposentados de Lavras (Lavras, 1991a²⁶).

Conselheiros titulares e suplentes, representantes de organizações comunitárias, sindicais, de servidores estaduais e de trabalhadores em saúde deverão ser eleitos na Conferência Municipal de Saúde, entre os delegados destacados nas pré-conferências. As demais entidades deverão indicar seus prepostos.

O CMS conta com a seguinte estrutura organizacional: plenário e diretoria, formada por presidente, vice-presidente, primeiro secretário e segundo secretário, eleitos entre os pares. O mandato dos conselheiros é válido por quatro anos e o da diretoria, por dois anos. Ambos admitem uma recondução (Entrevista 10).

Os recursos físicos e administrativos necessários à execução das

²⁶ O CMS é regido pelas Leis nº. 1.865, 1.910 e 2.843. Por ocasião da IV Conferência Municipal de Saúde foi apresentada uma segunda versão da Lei nº. 1.865, designada “alterada”, que eleva de 18 para 28 o total de conselheiros. A composição citada foi confirmada em entrevista com o presidente do CMS.

atividades do CMS devem ser providos pela Secretaria Municipal de Saúde²⁷ (Lavras, 1992). Seus encontros ocorrem no Centro de Vocação Tecnológica, que apresenta espaços para reuniões e equipamentos audiovisuais.

Os meios financeiros do CMS são levantados junto à Secretaria Municipal de Saúde, embora haja um fundo municipal apto a custear suas despesas²⁸. Estas, de caráter eventual, tornam-se significativas durante as pré-conferências e a conferência municipal, que mobilizam centenas de atores sociais.

O CMS apresenta instrumentos formais de capacitação. Trata-se de reuniões periódicas com profissional especializado. Integram seu conteúdo os seguintes tópicos: a) o Sistema Único de Saúde; b) o Programa Saúde da Família; c) o Pacto pela Saúde e d) o Modelo de Atenção à Saúde no SUS (Entrevista 10).

9.4.2 Processo deliberativo do CMS

As reuniões do CMS são mensais. A leitura da ata anterior e a divulgação de informações marcam seu início. O quorum necessário para deliberação é de, no mínimo, dois terços do plenário. Em nova convocação, depois de uma hora, ela ocorre com qualquer contingente. O conselho pode reunir-se extraordinariamente, por iniciativa do presidente ou da maioria dos conselheiros (Lavras, 1991a; 1992).

A condução das reuniões cabe ao presidente, auxiliado pelo secretário.

²⁷ Nessa ocasião, a Secretaria Municipal de Saúde era denominada Secretaria Municipal de Saúde e Bem-Estar Social.

²⁸ O orçamento do Fundo Municipal de Saúde, exercício 2008, era de R\$ 36.123.826,00. Desse valor, R\$ 19.265.140,00 (53,33%) devem ser integralizados pela administração local (Lavras, 2007c). Para receber recursos do Fundo Nacional de Saúde, os municípios devem apresentar: a) conselho municipal de saúde; b) fundo municipal de saúde; c) plano de ação municipal em saúde; d) relatórios de gestão, que permitam controlar a alocação de recursos e e) contrapartidas financeiras para a saúde (Brasil, 1990b).

As pautas são esboçadas ao final dos encontros. Qualquer conselheiro pode solicitar a inclusão de temas, informando-os antes das convocações. Assuntos emergentes são discutidos, embora contribuam para a dispersão do numeroso grupo.

TABELA 13 - Distribuição de itens de pauta (CMS)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	07	11,29%
	Informação de conselheiros	18	29,03%
	Relação com entidades	02	3,23%
Política municipal	Controle social	12	19,35%
	Questionamento de decisão ou ato público	03	4,84%
	Proposição de ações públicas	00	0,00%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	20	32,26%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

A avaliação dos itens de pauta demonstra que a gestão do CMS concentra as atenções. Tópicos associados à Política Municipal de Saúde figuraram em segundo plano, com exceção das ações de controle social que representaram 19,35% das discussões. O índice de debates e sugestões sem encaminhamento foi expressivo. Dos 62 pontos de pauta observados, um foi decidido por meio do voto.

Entre os temas considerados controversos, a destinação de recursos públicos foi destacada. Nota-se que a inquietação resultante é especialmente forte entre os prestadores de serviços de saúde. Contribui para esse fato a existência de dois hospitais de maior porte no município, com competências concorrentes (Entrevistas 10 e 12).

A heterogeneidade do CMS e a complexidade dos assuntos tratados estimulam o esclarecimento mútuo. Nessas ocasiões, representantes públicos e profissionais de saúde são protagonistas. Embora haja um tom pedagógico nas

falas, o excesso de pormenores e a exiguidade do tempo limitam a instrução coletiva. Além disso, o caráter urgente e praticamente compulsório de certas decisões que, se não tomadas a tempo, inviabilizam repasses e serviços, impede julgamentos criteriosos.

A participação no plenário do CMS foi descrita como heterogênea, devido à conduta mais ativa dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços médicos. Há, segundo os relatos, autocensura, especialmente forte entre o segmento usuário. A desconexão entre representantes e representados agrava esse problema, uma vez que as opiniões são mais individuais do que coletivas. A participação do poder público é vacilante. Contudo, ela se torna efetiva quando temas de interesse do Executivo local transitam no plenário (Entrevistas 10 e 11).

O CMS não possui grupos de trabalho permanentes. Como sua nova formação foi definida recentemente, comissões não têm sido organizadas com frequência (Entrevista 10).

9.4.3 Relações institucionais do CMS

A natureza tetrapartite do CMS conecta-o ao Executivo municipal, a organizações prestadoras de serviços de saúde, a profissionais de saúde e a entidades sociais que congregam usuários do SUS. Integram sua diretoria representantes dos dois últimos grupos.

A imperatividade dos mandatos é resguardada por mecanismos de revogação. Nesse sentido, o conselheiro que faltar, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou a seis alternadas, no período de um ano, deverá ser substituído pela instituição que o indicou (Lavras, 1992).

O CMS opera como um conselho ampliado. Entre os dias 7 e 8 de julho de 2007, o órgão promoveu, em Lavras, a IV Conferência Municipal de Saúde e

a II Conferência Municipal de Saúde Bucal. Os eixos de debate e proposição do evento foram: a) a humanização no SUS; b) a humanização no atendimento oncológico; c) a responsabilidade do CMS na qualidade de vida da população e d) acesso, qualidade e atendimento do SUS na saúde bucal. Ao final dos trabalhos, a nova composição do plenário foi eleita.

A relação do CMS com o estrato usuário do SUS é limitada pela desarticulação do mesmo, que se revela em aspectos como: a) a reduzida participação social nas pré-conferências de saúde; b) o foco em demandas pontuais (oriundas das entidades) e não em questões coletivas (associadas aos problemas-chave do segmento) e c) a desinformação dos conselheiros, mesmo em relação ao contexto local, produto, em parte, da frágil imperatividade de mandatos.

No que se refere à relação do CMS com trabalhadores e provedores de serviços em saúde, nota-se o empenho destes em “marcar posição” no órgão, tanto para prospectar informações quanto para participar de deliberações de interesse (Entrevistas 10 e 11).

O poder público, por fim, foi considerado solícito em relação às demandas e às resoluções do CMS. Por meio de consultas frequentes e de prestações periódicas de contas – processos obrigatórios, confiados ao gestor local do SUS – o elo entre ambos tem se fortalecido (Entrevistas 11 e 12). Questionamentos políticos ou jurídicos às deliberações do CMS não foram mencionados.

9.4.4 Análise da configuração institucional do CMS

A organização do CMS foi conduzida pelo poder público local e estimulada pela promulgação da Lei Orgânica da Saúde (LOS). Em dezessete anos de existência, suas competências não foram modificadas. Sua composição foi alterada três vezes.

Inicialmente, o plenário não se dividia em segmentos. Além disso, o órgão não era paritário. Outra mudança relevante foi a definição da presidência por via eletiva. Antes, o cargo era ocupado, necessariamente, pelo Secretário de Saúde (Lavras, 1991a).

Os recursos físicos e gerenciais disponibilizados ao CMS foram considerados satisfatórios. Contudo, sua dependência financeira em relação à Secretaria Municipal de Saúde contrasta com provisões no orçamento local para custeios diversos (Lavras, 2007c).

O plenário do CMS mostra-se participativo, entretanto, a tônica das discussões não é a mesma entre as partes. Enquanto os usuários do SUS voltam-se para as limitações do atendimento local, o poder público procura viabilizar rotinas, colocando em pauta questões financeiras e operacionais. Nessas ocasiões, provedores de serviços e, principalmente, profissionais de saúde são seus interlocutores.

A relevância do controle social, destacada na avaliação dos itens de pauta, exprime um longo debate no CMS sobre a responsabilidade de cada conselheiro em processos de análise e aprovação de gastos públicos. Nota-se que o foco das discussões está no modo, probo ou não, como os desembolsos são realizados. No entanto, o que se espera do conselho são avaliações mais abrangentes, qualitativas, ligadas às decisões de investimento, ou seja, ao impacto e à pertinência dos gastos frente às demandas municipais.

As relações do CMS com o Poder Executivo são marcadas pela imprevisibilidade. As causas desse fato têm origens municipais e supramunicipais. No primeiro caso, a rotatividade de secretários de saúde (e, em consequência, de gestores da saúde) compromete a coerência das ações do órgão²⁹. No segundo, inovações frequentes no SUS e nas pactuações entre

²⁹ Entre 2006 e 2007, quatro profissionais conduziram a Secretaria Municipal de Saúde de Lavras.

governos exigem pareceres do conselho em regime de urgência. Estes, se negligenciados ou contrários aos termos propostos, penalizam o município, uma vez que recursos e serviços tornam-se indisponíveis.

Tais problemas apresentam três desdobramentos: a) o descrédito no poder local como administrador da saúde; b) o questionamento do sentido, da razão de ser do conselho diante de julgamentos com fins determinados (aprovações compulsórias) e c) o empenho do Executivo local em obter anuências do órgão, mesmo diante de análises pouco criteriosas:

Quando a prefeita queria, ou o prefeito, não estou falando só dessa gestão... de administrações passadas também... quando o administrador público queria aprovar uma matéria, ele mandava a tropa de choque pra lá... que já fazia parte do conselho. As pessoas ficavam omissas três, quatro reuniões, mas se tinha um projeto para ser 'passado', aí apareciam as caras diferentes. Por vezes, a própria prefeita também ia... (Entrevista 11).

A dependência do Executivo frente ao CMS, para a obtenção de meios federais e estaduais, traduz-se em esforços para condução de boas relações. Estes ganham forma por meio da cessão de profissionais (se requisitados), da atenção às solicitações e da nomeação de secretários municipais como conselheiros de saúde. Apesar disso, a mobilização incipiente do órgão, intra e interinstitucional, dificulta a priorização e a comunicação de demandas aos poderes locais.

9.5 Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e busca transferir recursos a estados e municípios, de modo a suprir, parcialmente, demandas nutricionais. Trata-se de um dos maiores programas de alimentação escolar do

mundo, sendo o único com abrangência universal.

Sua origem encontra-se na década de 1940, quando o Instituto de Nutrição defendia que o Estado deveria oferecer alimentação escolar. Anos depois, um programa de merenda escolar em âmbito nacional foi concebido, contando com financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância, atual Unicef.

Em 1965, as ações da Campanha Nacional de Merenda Escolar, instituída em 1956, deram lugar aos programas da Campanha Nacional de Alimentação Escolar, que eram financiados pela Organização das Nações Unidas e pelo governo estadunidense. Em 1976, eles passaram a integrar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, custeado pelo Ministério da Educação. Em 1979, ele recebeu sua denominação atual (Brasil, 2008c).

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programas suplementares nos níveis federal, estadual e municipal. Contudo, até 1993, a execução dos mesmos era centralizada e o órgão gestor definia cardápios, licitava produtos, coordenava a aferição de sua qualidade e os distribuía.

A descentralização de recursos para execução do PNAE ocorreu em 1994. Por meio da Lei nº. 8.913 e da celebração de convênios com estados e municípios, competências foram delegadas. A Medida Provisória nº. 1.784, de 1998, consolidou a descentralização, estendendo os repasses para todas as localidades. Em 2001, com a edição da Medida Provisória nº. 2.178, novas mudanças foram realizadas, com destaque para a exigência de que 70% dos recursos fossem destinados a produtos básicos (*in natura* e semielaborados), além do respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola local (FNDE, 2008).

Outro aprimoramento importante, principalmente no que tange ao controle social, foi a instituição, em todos os municípios, de conselhos de

alimentação escolar. Isso ocorreu no ano 2000, por meio da reedição da Medida Provisória nº. 1.784 (sob o nº. 1.979-19) e agregou ao PNAE docentes, pais e representantes dos poderes locais.

As funções dos conselheiros estão voltadas para quatro aspectos, sintetizados nas seguintes indagações: os recursos são aplicados apenas em alimentos da merenda escolar?; o valor pago pelos produtos é compatível com preços de mercado?; os itens adquiridos são utilizados efetivamente para oferecer merenda aos alunos? e os alimentos ofertados são saudáveis e de boa qualidade? (Brasil, 2006c).

Atualmente, o valor repassado pela União, por aluno, é de R\$ 0,22 diários. Em comunidades indígenas e quilombolas, é de R\$ 0,44. Destinados às secretarias estaduais e municipais de educação³⁰, os recursos são calculados com base no censo escolar. Eles são integralizados em dez parcelas mensais e abarcam duzentos dias letivos.

Além dos conselhos municipais e do FNDE, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Secretaria Federal de Controle Interno zela pela lisura dos gastos. O orçamento do PNAE para 2008 foi de R\$ 1,6 bilhão, visando ao atendimento de 36 milhões de alunos (FNDE, 2008).

9.5.1 Organização formal do CMAE

A Lei nº. 2.245, de 29 de março de 1996, criou em Lavras o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE). Em 29 de agosto de 2000, sua composição e suas competências foram adequadas às orientações do FNDE (expressas na reedição da Medida Provisória nº. 1.784/98). O CMAE é um

³⁰ A execução do PNAE pode seguir o padrão centralizado, escolarizado ou misto. No primeiro, os alimentos são adquiridos pela prefeitura e distribuídos às escolas. No segundo, a prefeitura repassa os recursos para os caixas escolares, responsáveis pelas compras. Na forma mista, normalmente, os gêneros não-perecíveis são adquiridos pela prefeitura e os perecíveis pelas escolas. Adota-se em Lavras o modelo misto. Não há contrapartida municipal para financiamento da alimentação escolar.

conselho voltado à prestação de serviços públicos pela administração. De natureza operativa e vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, suas atribuições são:

i) acompanhar a aplicação de recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar;

ii) zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;

iii) promover a elaboração de cardápios dos programas de alimentação escolar, por meio de nutricionistas capacitados, respeitando os hábitos alimentares do município, sua vocação agrícola e a preferência por produtos básicos, sendo estes *in natura* e semielaborados;

iv) orientar a aquisição de insumos para os programas de alimentação escolar, dando prioridade aos produtos da região;

v) determinar critérios para a distribuição da merenda escolar em estabelecimentos municipais de ensino;

vi) articular-se com as escolas municipais, em conjunto com os órgãos de educação do município, motivando-as na criação de hortas, granjas e pequenos animais de corte, visando o enriquecimento da alimentação escolar;

vii) realizar campanhas educativas de esclarecimento sobre alimentação;

viii) desenvolver estudos a respeito dos hábitos alimentares locais;

ix) exercer fiscalização sobre o armazenamento e a conservação dos alimentos destinados à alimentação escolar;

x) realizar campanhas sobre higiene e saneamento básico, no que se refere aos seus efeitos sobre a alimentação;

xi) promover a realização de cursos de culinária, noções de nutrição e conservação de materiais e utensílios junto às escolas municipais;

xii) levantar dados estatísticos nas escolas e na comunidade, com a

finalidade de orçar e avaliar o programa no município;

xiii) receber, analisar e enviar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com parecer conclusivo, as prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, encaminhadas pelo município, na forma da Medida Provisória nº. 1.979-19, de 2 de junho de 2000;

xiv) comunicar às escolas municipais a ocorrência de irregularidades com os gêneros alimentícios, tais como vencimento de prazos de validade, deterioração, desvios e furtos para que sejam tomadas as devidas providências;

xv) apreciar e votar, anualmente, o plano de ação do PNAE a ser apresentado pelas escolas municipais;

xvi) divulgar em locais públicos os recursos financeiros do PNAE a serem transferidos às escolas municipais³¹;

xvii) apresentar relatório de atividades ao FNDE, quando solicitado;

xviii) participar da elaboração dos cardápios do PNAE;

xix) promover a integração de instituições, agentes da comunidade e órgãos públicos, de modo a auxiliar a equipe da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela execução do PNAE, quanto ao planejamento, acompanhamento, controle e avaliação da prestação de serviços de alimentação escolar;

xx) realizar estudos de impacto da alimentação escolar, entre outros de interesse do PNAE;

xxi) acompanhar e avaliar o serviço de alimentação escolar nas escolas;

xxii) apresentar, à Secretaria Municipal de Educação, propostas e recomendações sobre a prestação de serviços de alimentação escolar no município, adequadas à realidade local e às diretrizes de atendimento do

³¹ Há um equívoco no artigo 1º, incisos XV e XVI, do regimento interno do CMAE ao citar “escolas municipais”. No lugar desse termo deveria constar “entidade executora”, isto é, a Prefeitura Municipal de Lavras, responsável pela distribuição dos recursos transferidos pelo FNDE.

PNAE;

xxiii) divulgar a atuação do CMAE como órgão de controle social e fiscalização do PNAE;

xxiv) comunicar ao FNDE o descumprimento das disposições previstas na legislação específica do PNAE (Lavras, 2002c).

O CMAE organiza-se como um conselho sociedade-governo, isto é, não-paritário em benefício da primeira. Integram-no sete membros e seus respectivos suplentes: um do Poder Executivo indicado pelo prefeito; um do Poder Legislativo designado por sua mesa diretora; dois professores indicados pelo órgão de classe; dois pais de alunos destacados por conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares e um representante de produtores rurais designado pelo sindicato rural.

A estrutura organizacional do CMAE é composta pelo plenário e pela diretoria, que possui com um presidente, um vice-presidente e um secretário, eleitos pelo voto de dois terços de seus pares. Por orientação do FNDE, o presidente e o vice-presidente não devem pertencer ao poder público local. O mandato do plenário e da diretoria vigora por dois anos. Reconduções são permitidas, uma vez.

Cabe à Prefeitura Municipal de Lavras, por meio da Secretaria de Educação e Cultura, garantir recursos físicos e administrativos ao CMAE. Não há um fundo associado ao conselho e suas despesas, eventuais e de pequena monta, são custeadas pela referida secretaria.

Não foram relatados meios formais de nivelamento e capacitação de conselheiros. Há, contudo, uma publicação do Tribunal de Contas da União intitulada *Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*, que é disponibilizada aos integrantes do CMAE. A troca de informações nas reuniões é corriqueira. O diálogo com outros conselhos foi declarado inexistente.

9.5.2 Processo deliberativo do CMAE

Os encontros do CMAE são mensais e exigem a presença de, no mínimo, cinco conselheiros. Reuniões extraordinárias podem ser realizadas por convocação do presidente ou por solicitação de dois terços do plenário (Lavras, 2002c). O presidente conduz os trabalhos e as pautas são elaboradas pelo secretário. Não há restrições a temas emergentes.

Diferentemente de outros conselhos, a rotina deliberativa do CMAE orienta-se para o controle da aplicação de recursos do PNAE. As reuniões iniciam-se com a apreciação da ata anterior e a leitura de correspondências. Entre estas, encontra-se a ordem bancária do FNDE que comprova a transferência mensal de recursos. Ela é objeto de análise, assim como a prestação de contas das escolas, que detalha: a) aspectos físicos (cardápios, entrada e saída de gêneros, total de refeições servidas e grau de aceitação das mesmas) e b) financeiros (demonstrativos de receitas e despesas dos caixas escolares, conciliações bancárias e notas fiscais)³².

O trabalho prévio das escolas facilita o controle social realizado pelo CMAE. Há um método simples e único para a prestação e integração de contas, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Entrevista 14).

A prestação de contas ao FNDE deve ser realizada até o mês de fevereiro do ano seguinte aos repasses, via demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira. A secretaria municipal deve submeter esse documento ao CMAE em janeiro. O parecer do órgão deve ser remetido ao FNDE.

Havendo desconformidade, o FNDE revê a prestação de contas e, se confirmadas as ressalvas do conselho, processos específicos são iniciados e

³² Há compras centralizadas, cuja prestação de contas ao CMAE cabe à Prefeitura Municipal de Lavras. Desembolsos de valor superior a R\$ 8.000,00 exigem processos licitatórios.

repasses suspensos. A mesma rotina é adotada no caso da não-prestação de contas. Qualquer pessoa, física ou jurídica, pode informar irregularidades a um desses órgãos (FNDE, 2008).

A análise das atas do CMAE aponta a relevância do controle social diante de outros temas. Embates argumentativos são incomuns no órgão, em função de seu foco fiscalizatório e da existência de processos simples para prestação de contas. Destaca-se, nesse sentido, que todos os tópicos foram encaminhados por unanimidade ou consenso.

TABELA 14 - Distribuição de itens de pauta (CMAE)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	08	18,18%
	Informação de conselheiros	09	20,45%
	Relação com entidades	02	4,55%
Política municipal	Controle social	22	50,00%
	Questionamento de decisão ou ato público	00	0,00%
	Proposição de ações públicas	00	0,00%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	03	6,82%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Os conselheiros demonstram conhecer a lógica e os meios de controle do PNAE. A participação é notavelmente homogênea. Dúvidas técnicas e operacionais são sanadas pelo plenário, que conta com uma composição singular: há, entre outros atores, um advogado, uma nutricionista e uma cantineira (designada pelos pais). Comissões são instituídas eventualmente, de forma democrática (Entrevista 13).

9.5.3 Relações institucionais do CMAE

As relações institucionais do CMAE são limitadas devido à natureza de suas funções. O órgão interage basicamente com o Executivo, por meio da

Secretaria de Educação e Cultura. No que tange à orientação de suas ações, o conselho conecta-se mais a instâncias federais do que locais (Entrevista 14).

A imperatividade dos mandatos é promovida pela possível revogação dos mesmos. Conselheiros faltosos, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas poderão ser desligados do CMAE. Contudo, problemas de frequência ou de pontualidade não foram observados. A necessidade de quorum mínimo para deliberação amplia o compromisso dos indivíduos com o grupo.

Embora o conselho possa propor ações ao poder público, isso não foi constatado. Além de suas atividades-fim, o órgão dá suporte ao trabalho das cantineiras escolares, viabilizando avaliações médicas e esclarecimentos sobre higiene, manipulação e preparo de alimentos. Denúncias encaminhadas ao CMAE são objeto de imediata apuração. Elas motivam visitas às escolas, fato que não ocorre rotineiramente. Questionamentos legais ou políticos aos atos do conselho não foram citados.

9.5.4 Análise da configuração institucional do CMAE

A criação do CMAE, em 1996, foi posterior à descentralização de recursos do FNDE, em 1994, e anterior à universalização dessa política, em 1998. As mudanças realizadas no PNAE, em 2000 e 2001, tiveram no conselho, desencadeando modificações em sua composição e em suas competências.

Assim, tanto a estruturação quanto a reconfiguração do órgão foram conduzidas pelo poder público. Destaca-se, nesse sentido, que, até 2000, o Secretário Municipal de Educação presidia o CMAE. Ademais, somente em 2001 sua ação fiscalizadora foi formalmente integrada à lógica do FNDE (Lavras, 1996a; 2000b; 2001c).

Os meios físicos e gerenciais disponíveis ao conselho foram considerados satisfatórios. O acesso às dependências e aos recursos de

informática da Secretaria de Educação e Cultura facilita a condução dos trabalhos.

O processo deliberativo do CMAE, voltado ao controle social das rotinas do PNAE, não registra dissensos. Isso ocorre porque os relatórios das escolas e da secretaria municipal são simples, objetivos e os conselheiros conhecem sua metodologia. Além de seu preposto no conselho, o Executivo envia às reuniões um profissional para sanar eventuais dúvidas.

Assimetrias de informação e comprometimento entre as designações social e governamental são mínimas. Por outro lado, as relações do conselho com os poderes instituídos e, principalmente, com os segmentos sociais são restritas:

Não há relações, por exemplo, com os pais. O que os pais questionam? Não há conexões, no dia-a-dia, de representantes e representados. Eu levo as informações para o meu segmento e vejo isso no caso da Câmara Municipal. Professores, pais e sociedade... o contato é mais fraco. O contato entre professores é informal. O contato maior é do Executivo e do Legislativo (Entrevista 14).

Não havendo problemas com a alimentação escolar, a sociedade não procura o CMAE ou os seus representantes. O poder público, devido às suas responsabilidades, envia e recebe informações rotineiramente. Em síntese, o controle social é exercido com seriedade. Contudo, o potencial do conselho é explorado no limite de suas atribuições formais.

9.6 Conselho Municipal de Assistência Social

Entre os preceitos morais de diferentes coletividades, em diferentes épocas, encontra-se a solidariedade social. Na civilização judaico-cristã, ela se traduziu em benemerência ao próximo, motivando, desde a Idade Média, o engajamento de religiosos e leigos em instituições de caridade (Sposati et al.,

1986).

Durante séculos, a demanda por assistência foi considerada fruto de limitações particulares. Sua percepção como algo supra-individual, ou seja, como consequência de fatores políticos e econômicos, ganhou força no século XVIII, quando o modo de produção capitalista estabeleceu novas relações sociais. A aceleração do processo de urbanização e o agravamento de males como a degradação dos meios de subsistência e a exploração fabril exigiram o posicionamento dos Estados.

A edição da *Poor Law* inglesa, em 1601, marcou o início das ações oficiais em prol dos desvalidos. Alterada em 1834 pela *Poor Law Reform*, ela instituiu tributos e subsídios voltados aos necessitados. Outros países da Europa desenvolveram políticas semelhantes. Entre os séculos XIX e XX, a luta das classes trabalhadoras europeia e norte-americana contribuiu para a formação do *Welfare State*, que resguardou uma ampla gama de direitos sociais (Colin et al., 2002).

No Brasil, a visão da pobreza como expressão de disfunções pessoais predominou até a década de 1930. Assim, as organizações assistenciais concebiam seus esforços como atos de benevolência e o Estado comportava-se como um agente coadjuvante e repressor. O asilamento e a internação de desvalidos eram práticas corriqueiras (Sposati et al., 1986).

Com o passar dos anos, o poder público foi reconhecendo a questão social como um problema político, responsabilizando-se por ele. Contudo, suas ações pioneiras foram marcadas pelo assistencialismo e pelo clientelismo. Somente na década de 1970 uma rede consistente de amparo social foi construída. Integravam-na o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Conselho de Desenvolvimento Social e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Programas especiais voltados aos bolsões de pobreza foram implantados e demandas alimentares e habitacionais foram priorizadas (Colin et al., 2002).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo nº. 194, reordenou o Sistema Nacional de Seguridade Social e, com ele, os princípios da assistência social. Detalhados nos artigos nº. 203 e 204, eles amparam a todos os necessitados, independentemente de contribuições prévias. Seus objetivos envolvem: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo a crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da inserção no mercado de trabalho; d) a habilitação e a reabilitação de portadores de deficiência e sua integração à vida comunitária e e) a garantia de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, incapazes de prover a própria manutenção ou de tê-la assegurada por sua família (Brasil, 2008a).

Além disso, a assistência governamental deverá ser pautada por: a) descentralização político-administrativa, cabendo aos estados, municípios e entidades beneficentes a execução dos programas e b) participação popular, por meio de organizações representativas, na concepção de políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 2008a).

A publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, posteriormente, a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) promoveram a regulamentação desses princípios. Como ressalta Gomes (2000), a participação da sociedade civil foi importante nesse processo. Em 1993, por meio de uma ação judicial de omissão de responsabilidade, ela motivou a revisão do veto presidencial à lei.

A administração do SUAS é compartilhada pela União, estados e municípios. A gestão municipal admite três níveis de complexidade: inicial, básico e pleno. A cidade de Lavras está habilitada na categoria intermediária.

As atribuições de um município no nível básico de gestão visam à prevenção de situações de risco por meio de investimentos e do desenvolvimento de potencialidades. As localidades devem se encarregar de programas, projetos e serviços sócio-assistenciais que fortaleçam vínculos

familiares e comunitários, promovam beneficiários, transfiram renda e vigiem direitos violados. Em contrapartida, elas estarão aptas a receber recursos de várias fontes, a organizar meios e critérios de amparo, a selecionar beneficiários e a participar de programas federais e estaduais de capacitação de atores sociais (Brasil, 2005b).

9.6.1 Organização formal do CMAS

Há, no interior do SUAS, espaços institucionais de diálogo entre sociedade e poder público. Desse modo, além do conselho nacional e dos 27 conselhos estaduais, estima-se que 5.497 conselhos municipais de assistência social existam no Brasil (IBGE, 2006). Em Minas Gerais, 837 órgãos estão registrados no conselho estadual, abrangendo 98,12% das localidades do estado (Minas Gerais, 2008).

O Conselho Municipal de Assistência Social de Lavras (CMAS) foi instituído em 3 de junho de 1996, pela Lei nº. 2.259. Sua estruturação foi conduzida pelo Poder Executivo, de modo a adequar o município aos fundamentos da LOAS.

O CMAS é um órgão vinculado à prestação de serviços pela autoridade pública. De caráter permanente e deliberativo, suas competências são:

- i) definir as prioridades da Política de Assistência Social;
- ii) estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência;
- iii) atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política de Assistência Social;
- iv) propor e acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;
- v) acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à

população pelos órgãos ou entidades públicos ou privados no município;

vi) aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos ou privados no âmbito municipal;

vii) aprovar critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social;

viii) apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;

ix) elaborar e aprovar seu regimento interno;

x) zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

xi) convocar ordinariamente, a cada dois anos ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

xii) acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como dos ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

xiii) aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais (Lavras, 1996c).

O CMAS é bipartite e paritário. Integram-no dezoito membros e seus respectivos suplentes. A parte governamental, designada pelo prefeito, conta com três representantes da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania; dois da Secretaria de Educação e Cultura; dois da Secretaria de Saúde e dois da Secretaria de Planejamento e Gestão³³. A composição social congrega três conselheiros de instituições que amparam crianças e adolescentes; dois de entidades voltadas à terceira idade; dois de organizações que atendem a

³³ Nessa ocasião, as secretarias de Promoção da Cidadania, de Educação e Cultura e de Planejamento e Gestão eram denominadas, respectivamente, Assistência Especial de Bem-Estar Social, Secretaria de Educação, Cultura e Desporto e Secretaria de Finanças e Planejamento.

portadores de deficiência (indicados por seus prepostos legais) e, ainda, dois representantes de usuários (associações, conselhos comunitários, etc.) ou trabalhadores da área (assistentes sociais, psicólogos, etc.), designados por seus conselhos de classe (Lavras, 2001b).

A estrutura organizacional do CMAS comporta o plenário, a diretoria executiva (constituída por presidente, vice-presidente, primeiro secretário e segundo secretário) e a secretaria executiva. O titular da última será cedido pela prefeitura municipal e poderá utilizar suas instalações para desenvolver seu trabalho.

O mandato dos conselheiros e da diretoria vigora por dois anos e não coincide com o mandato do Executivo. Reconduções são permitidas uma única vez. A diretoria executiva será eleita pelo voto de, no mínimo, dois terços do plenário do CMAS (Lavras, 1996d).

Os recursos físicos e administrativos do conselho são providos pela prefeitura, por meio do Centro de Vocação Tecnológica e da Casa dos Conselhos. O primeiro cede instalações e equipamentos para as reuniões. A segunda disponibiliza sua estrutura à secretaria do CMAS. Esta, por sua vez, deve servir aos demais conselhos do município em seu tempo ocioso.

Os recursos financeiros do CMAS são provenientes da Prefeitura Municipal de Lavras e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), e pode receber: a) recursos originários dos fundos nacional e estadual de assistência social; b) dotações orçamentárias do município e recursos adicionais que a lei estabelecer; c) doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais ou internacionais e organizações governamentais ou não-governamentais; d) receitas de aplicações financeiras, realizadas segundo a lei; e) arrecadações de outras receitas próprias, oriundas de financiamentos de atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências; f) recursos de convênios firmados com outras entidades

financiadoras; g) doações em espécie feitas diretamente ao fundo e h) outras receitas que venham a ser legalmente instituídas (Lavras, 1996b).

Ao FMAS compete: a) o financiamento total ou parcial de programas, projetos e serviços de assistência social desenvolvidos pela secretaria municipal ou por órgãos conveniados; b) pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público ou privado, para a execução de programas e projetos específicos; c) aquisição de material permanente, de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas; d) construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para a prestação de serviços de assistência social; e) desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social; f) desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de assistência social e g) pagamentos dos benefícios eventuais, como disposto na LOAS (Lavras, 1996d). Despesas pequenas e imprevistas do CMAS são custeadas pela prefeitura municipal (Entrevista 15).

O CMAS não possui instrumentos formais para capacitação e reciclagem de seus membros. O intercâmbio de informações não é sistemático, ocorrendo em função da Casa dos Conselhos e da participação de conselheiros em dois ou mais órgãos (Entrevista 15).

9.6.2 Processo deliberativo do CMAS

O CMAS realiza reuniões mensais, iniciadas pela distribuição da pauta, pela leitura e aprovação da ata anterior e pelo detalhamento de correspondências recebidas e remetidas. Reuniões extraordinárias podem ocorrer, se convocadas pelo presidente ou solicitadas por um terço dos conselheiros. Os debates demandam, na primeira convocação, a presença da maioria do plenário. Na segunda, após 15 minutos, começam com qualquer quorum. As decisões são

tomadas por maioria simples dos votos.

O presidente do CMAS conduz as reuniões. Ele pode tomar decisões emergenciais, que devem ser referendadas posteriormente. A pauta é, muitas vezes, definida em função das pendências da reunião anterior. A secretaria executiva organiza os tópicos contemplando as sugestões dos conselheiros. Temas não-previstos são discutidos, embora o regimento interno proíba essa prática (Lavras, 1996d).

TABELA 15 - Distribuição de itens de pauta (CMAS)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	10	20,83%
	Informação de conselheiros	02	4,17%
	Relação com entidades	24	50,00%
Política municipal	Controle social	03	6,25%
	Questionamento de decisão ou ato público	02	4,17%
	Proposição de ações públicas	00	0,00%
Outra	Capacitação de conselheiros	04	8,33%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	03	6,25%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Metade dos pontos de pauta associa-se às relações do CMAS com organizações copromotoras de assistência. Nesse sentido, decisões sobre demandas de entidades, solicitações de registro no conselho e análises para reedição de registros são comuns. Pouco mais de 10% dos assuntos vincula-se à Política Municipal de Assistência Social. Somente uma decisão deixou de ser tomada por unanimidade ou consenso.

Na percepção dos conselheiros, os assuntos mais controversos são aqueles que tratam de recursos. A prefeitura municipal possui convênios com entidades locais, financiando parte de suas ações. Quando há atrasos nos repasses, as organizações recorrem ao CMAS. Agindo como mediador, o conselho transmite ao Executivo os problemas relatados.

A troca de informações e experiências entre os membros do CMAS é limitada, apesar da complexidade dos temas debatidos. Normalmente, ela é conduzida pelos integrantes do poder público (discutindo normas federais e processos locais) e do segmento profissional (esclarecendo detalhes da política de assistência social). Uma pequena parcela do plenário complementa ou questiona as falas.

O CMAS institui comissões com frequência. Muitas se destinam à avaliação de entidades, recomendando ao plenário registros, renovações de registros e, em alguns casos, apoios e intervenções. A designação se dá por consenso, respeitando a disponibilidade e a capacitação dos conselheiros. Contudo, o trabalho tende a concentrar-se nos membros mais engajados (Entrevista 15).

9.6.3 Relações institucionais do CMAS

O CMAS interage com o poder público, com entidades de amparo social, com representantes de beneficiários e com profissionais do campo assistencial. Atualmente, as posições-chave no conselho estão conectadas ao governo e à sociedade. Seu presidente pertence ao Executivo municipal e o vice-presidente e o primeiro secretário representam organizações sociais.

A imperatividade dos mandatos é potencializada por critérios de revogação dos mesmos. Nesse sentido, os membros do CMAS poderão ser substituídos por seus suplentes se faltarem, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou a cinco alternadas. Contudo, tais meios não têm sido utilizados para aumentar a assiduidade dos conselheiros. A falta de encontros sistemáticos nas entidades, prévios e posteriores às reuniões do CMAS, também contribui para a fragilidade da relação entre representantes e representados.

Como prevê o regimento do CMAS, a cada biênio, a Conferência Municipal de Assistência Social deve ser organizada. Diferentemente de outras

edições, a última, realizada em julho de 2007, teve caráter avaliativo, refletindo sobre a efetividade das ações locais, estaduais e federais, em curto, médio e longo prazos. Dos 837 municípios de Minas Gerais que possuem conselhos de assistência social, 649 (77,53%) promoveram conferências no ano de 2007 (Minas Gerais, 2007).

O relacionamento do CMAS com beneficiários e copromotores da política de assistência social acontece, basicamente, por meio das reuniões. Segundo os conselheiros, essa interação é limitada pela periodicidade dos encontros e pela visão restrita das partes. Muitos membros de entidades não conseguem perceber o sentido político de suas ações, apenas o caritativo. Preocupados com questões particulares e emergenciais, oportunidades de avaliação da rede municipal de proteção social são negligenciadas. O desconhecimento dos fundamentos do SUAS agrava esse problema.

Além disso, embora o conselho possa e deva estabelecer parâmetros qualitativos de atendimento, a interferência nas práticas filantrópicas das entidades, algumas de natureza confessional, é delicada e inspira conflitos e questionamentos de legitimidade (Entrevista 17).

O CMAS dialoga pouco com o Poder Legislativo e com o Ministério Público. Seu interlocutor principal é o Executivo. Para os conselheiros, essa interação é respeitosa e razoavelmente produtiva, por dois motivos. Primeiro, porque o Executivo, na figura do prefeito municipal, compreende o papel do conselho no âmbito do SUAS e sabe que os programas assistenciais (supramunicipais, em sua maioria) dependem da constante anuência do CMAS. Segundo, porque o conselho, muito focado em processos internos, não tem questionado vigorosamente os atos do poder público e não tem apresentado propostas capazes de motivar novas ações.

Não foram mencionados questionamentos jurídicos ou políticos às deliberações do CMAS, embora o poder de veto e de homologação de seus atos

pertença ao prefeito municipal (Lavras, 1996d).

9.6.4 Análise da configuração institucional do CMAS

De acordo com os conselheiros, a criação do CMAS foi conduzida pelo poder público, sob influência do novo contexto institucional produzido pela LOAS. Num primeiro momento, a sociedade civil não foi envolvida nesse processo.

Ao longo do tempo, as competências do conselho permaneceram inalteradas. Já a sua composição foi revista em duas ocasiões. A primeira explicitou as secretarias municipais e os segmentos sociais responsáveis pela indicação de conselheiros. A segunda destacou novas secretarias para designação governamental (Lavras, 1999; 2001b).

A estrutura física disponível ao CMAS foi considerada satisfatória, assim como seus recursos administrativos. Contudo, a falta de acesso à internet na Casa dos Conselhos dificulta o trabalho do órgão, uma vez que legislações, normas operacionais, resoluções de colegiados superiores e outros documentos são disponibilizados por esse meio.

O processo deliberativo do CMAS não está sujeito a boicotes ou esvaziamentos. Isso acontece, pois, em segunda chamada, o conselho toma decisões com qualquer quorum. Ainda assim, incentivos à participação são constantes. Eles são dirigidos, principalmente, aos representantes do poder público.

A designação governamental foi considerada menos atuante que a não-governamental. Como possíveis causas desse fato foram mencionados: a) o envolvimento meramente formal dos servidores públicos com a assistência social; b) o não-reconhecimento do conselho como um ator relevante na promoção de amparo social; c) a alternância de secretários municipais e, conseqüentemente, da representação governamental; d) a exposição direta do

Executivo às reivindicações sociais nas reuniões e e) sua condição privilegiada, pois, diferentemente das instituições, o governo não precisa “marcar posição” no CMAS para obter informações e para candidatar-se com legitimidade aos repasses públicos (Entrevistas 16 e 17).

Entretanto, a participação da sociedade civil no CMAS não é homogênea. Diferenças individuais manifestam-se no plenário, condicionando os debates. O depoimento de um conselheiro esclarece essa afirmação:

Uns participam mais, se empenham mais. Outros são representantes, a gente vê ali que são simples representantes. Chegam, sentam, escutam e vão embora... A participação poderia ser muito maior. A gente vê até nas comissões, muita gente fica de fora ou vai só para ouvir. Mas, isso é até pela pessoa... Tem gente que tem medo de falar, de falar errado... não arrisca. É do próprio jeito da pessoa... Não é porque não conhece, não sabe... Às vezes sabe, mas tem medo de falar... (Entrevista 16).

Em situações como essa, as intervenções do segmento profissional, notadamente dos assistentes sociais, se destacam. Demonstrando conhecer o SUAS e os pormenores da relação conselho-entidades, suas orientações e opiniões são frequentemente acatadas nas deliberações.

O consenso, mecanismo hegemônico de deliberação, é fruto de diferentes visões. Contudo, o limitado vigor argumentativo do conselho, resultado da participação oscilante da designação governamental e da passividade de alguns conselheiros, confere a um terço do plenário a responsabilidade pelas decisões.

Para os conselheiros, o CMAS serve de modo equilibrado ao poder público e à sociedade. Porém, ele não os atende efetivamente. Como causas desse fato, destacam-se: a) as mudanças no SUAS, ainda em curso, que desorientam seus operadores; b) a rotatividade do plenário, que conduz ao

desaprendizado institucional e c) a restrita compreensão da finalidade do conselho, principalmente por parte da sociedade.

O limitado entendimento da concepção contemporânea de assistência social e do papel político de instrumentos, como o CMAS, dificulta seu posicionamento como interlocutor legítimo entre população e governo. Nas palavras de um conselheiro:

A grande dificuldade é essa... Ainda existe a visão paternalista, a visão assistencialista da assistência social. Mesmo com o advento do SUAS, que foi recente, acaba acontecendo isso: a população e as entidades não enxergam a assistência social como política de fato. Até os agentes públicos têm dificuldade de compreender, pois acham que só precisa da assistência social o miserável, o pobre... e o papel da assistência social, hoje, é outro... é o papel de política de fato. Ela existe para ajudar em determinados momentos, não é para te carregar o resto da vida. E não é fácil combater essa visão, pois há muito despreparo, tanto da população quanto dos agentes políticos. Há indicações, para as secretarias de assistência social de pessoas que não tiveram, nunca, convivência com movimentos sociais (Entrevista 15).

Essa situação apresenta um segundo desdobramento: nem o poder público nem o CMAS avaliam sistematicamente os pontos fortes e fracos da rede local de amparo social. O governo municipal atua, basicamente, arcando com as contrapartidas que viabilizam programas federais e estaduais. Além disso, ele transfere recursos às entidades copromotoras de atendimento.

Da qualidade do diagnóstico de demandas e recursos, que pode ser iniciado pela análise de registros existentes no CMAS (como os planos de trabalho das entidades) e nas secretarias municipais (como os cadastros dos programas de renda mínima), depende a efetiva gestão da política local de assistência social.

O Executivo local foi considerado permeável às solicitações e às

decisões do CMAS. Contudo, ainda que a postura do prefeito tenha sido qualificada como positiva, a rotatividade e a insensibilidade dos secretários (gestores da assistência social) prejudicam o trabalho do conselho. A cada nomeação, sendo três no atual mandato, novos representantes públicos são integrados ao órgão. Paralelamente, o não-reconhecimento da importância do CMAS revela-se em práticas como: a) a recorrente solicitação de pareceres emergenciais, inviabilizando análises criteriosas e b) a não-liberação de conselheiros governamentais para as reuniões, caso elas coincidam com o expediente da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania (Lavras, 2007b).

Em síntese:

Avaliando o relacionamento do conselho com o Executivo, de forma nua e crua, podemos dizer que é positivo... Se precisarmos dos secretários na reunião, eles participam, senão, mandam representantes... Se precisarmos da prefeita, ela se dispõe a ir... Mas, do ponto de vista de ecoar demandas, é impossível ecoar uma demanda se nós ainda não temos ações que se caracterizam como articulações nossas, como vitórias... (Entrevista 17).

Viabilizando repasses intergovernamentais, aprovando a inclusão do município em programas de amparo e mapeando a rede de assistência local, o CMAS presta importantes serviços ao Executivo. Desse modo, atuando mais como um apoiador que como um crítico, ele não constitui uma fonte de proposição e pressão social, embora compreenda que, em muitos aspectos, a Política Municipal de Assistência Social deva ser aprimorada.

9.7 Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural

Entende-se por patrimônio cultural o conjunto de bens culturais de um povo, portador de valores que podem ser legados às futuras gerações. Ele é capaz de conferir identidade às coletividades, ampliando as noções de

pertencimento e solidariedade.

Bens culturais representam o testemunho do homem e seu meio. São apreciáveis em si mesmos, sem limitações derivadas de propriedade, uso, antiguidade ou valor econômico. Dividem-se em três categorias: natural, material e imaterial.

Os bens materiais classificam-se em móveis e imóveis. Destacam-se, entre os primeiros, artefatos pictóricos, mobiliário, objetos rituais e utilitários. Os demais incluem edificações (e seu entorno) e conjuntos históricos e urbano-paisagísticos. A produção cultural de um lugar, em suas múltiplas expressões, consolida seus bens imateriais (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, IEPHA, 2008).

As primeiras medidas oficiais voltadas à preservação do patrimônio cultural brasileiro datam de 1937, quando o governo Getúlio Vargas criou o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Vinculado ao Ministério da Cultura, cabe ao órgão reconhecer, documentar, restaurar, fiscalizar, preservar e divulgar nossos bens culturais.

Há, no país, cerca de 21 mil edifícios tombados, além de 79 conjuntos urbanos. Encontram-se cadastrados no IPHAN mais de 1 milhão de objetos, além de, aproximadamente, 850 mil volumes bibliográficos, que incluem documentação fotográfica, videográfica e cinematográfica. Bens nacionais integrados ao patrimônio histórico mundial também estão sob a gerência da instituição (IPHAN, 2008).

No estado de Minas Gerais, a atenção ao legado cultural conta com a orientação do IEPHA. Ligado à Secretaria de Estado da Cultura, o instituto foi criado em 1971 e apresenta objetivos complementares aos do IPHAN, isto é, zelar pelo acervo cultural do estado, apoiando os municípios na elaboração de mecanismos de proteção aos bens culturais e, ainda, no planejamento da expansão urbana, visando equacionar preservação e desenvolvimento (IEPHA,

2008).

A proteção do patrimônio requer seu reconhecimento e valorização pelas comunidades. Para tanto, poder público e sociedade devem somar esforços. Ao primeiro, cabe a construção de instrumentos de gestão e preservação histórico-artística. Da outra parte espera-se empenho na defesa do interesse coletivo.

As decisões sobre bens culturais encontram nos municípios seu lócus principal. Isso acontece, pois o uso e a ocupação do solo são regulados nessa jurisdição. Desse modo, cada localidade deve elaborar políticas próprias de proteção ao patrimônio, integradas aos planos diretores e respaldadas por mecanismos de indução ou contenção de condutas. Além disso, toda essa dinâmica deve ser permeada pela participação, que poderá encontrar em conselhos gestores canais legítimos para o encaminhamento de denúncias e a vocalização de demandas.

9.7.1 Organização formal do CMDPC

A Lei nº. 2.317, de 11 de abril de 1997, estabeleceu as diretrizes de proteção ao patrimônio cultural no município de Lavras e autorizou o Poder Executivo a instituir o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Em 1 de fevereiro de 2001, por meio do Decreto nº. 3.615, criou-se o órgão.

O Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural (CMDPC) vincula-se ao campo da cultura (Gohn, 2001) e apresenta as seguintes funções:

î) executar o tombamento³⁴ de bens culturais e naturais, de propriedade pública ou particular, existentes no município que, dotados de valor ético,

³⁴ O tombamento é um instrumento legal, à disposição do Poder Executivo, voltado ao reconhecimento do valor cultural de um bem. Ele institui sobre o mesmo um regime especial de proteção. A iniciativa pode se dar em nível federal, estadual ou municipal, não havendo hierarquia e, sim, complementaridade entre as esferas de preservação. O tombamento, que deve ser precedido por um inventário, não implica em perda de propriedade. Assim, o bem pode ser vendido ou alugado, mas modificações físicas somente serão realizadas mediante autorização e acompanhamento técnico de órgãos competentes (IEPHA, 2008).

estético, filosófico ou científico, justifiquem o interesse público na sua preservação;

ii) fundamentar as propostas de tombamento, com todos os elementos indispensáveis ao convencimento da importância do bem a ser incluído na medida de proteção municipal, devendo constar da instrução parecer de especialista na matéria, quando o conselho poderá recorrer à colaboração de técnicos para a necessária consultoria;

iii) notificar os proprietários de bens cujo tombamento é proposto, visando à proteção prévia e estabelecendo medidas preparatórias para o tombamento;

iv) instruir projetos propostos para áreas tombadas, para despacho do prefeito municipal;

v) fiscalizar o cumprimento ao disposto no art. 7º, da Lei nº. 2.317, de 11/04/97, para orientar os respectivos processos de isenção de impostos municipais, procedendo à vistoria no imóvel para o qual o benefício é pretendido;

vi) propor planos de execução de serviços e obras ligados à proteção, conservação ou recuperação de bens definidos no inciso I do art. 3º do Decreto nº. 3.615, sempre que o orçamento o permitir (Lavras, 2001f).

O CMDPC é composto por sete conselheiros, originários do poder público e de organizações sociais ligadas à preservação do patrimônio, notadamente nas áreas de antropologia, arqueologia, arquitetura e urbanismo, artes plásticas e história. O número de assentos que cabe a cada parte não é prescrito pelo Decreto 3.615 ou pelo regimento. Eles destacam, apenas, a necessidade de equilíbrio numérico entre governo e população (Lavras, 2001a; 2001f).

A estrutura organizacional do CMDPC abrange o plenário e a diretoria. Integram-na o presidente, o vice-presidente e o secretário, escolhidos pelos

conselheiros. Os mandatos, que não coincidem com os do Executivo e do Legislativo, são válidos por dois anos. Permite-se uma recondução (Lavras, 2001f).

Os meios físicos e administrativos do CMDPC são providos pela Prefeitura Municipal de Lavras, por meio da Secretaria de Educação e Cultura. As reuniões acontecem na Casa da Cultura, imóvel tombado que pertence ao poder público e dispõe de espaço para reuniões, telefone, fax, computador, impressora e acesso à internet. Há um servidor designado para, entre outras tarefas, dedicar-se ao conselho. As despesas do órgão, eventuais e pouco expressivas, são custeadas pela referida secretaria. Não há um fundo associado ao CMDPC.

Iniciativas formais e regulares de capacitação não foram citadas. A interação com outros conselhos é limitada. Contudo, o reconhecimento de problemas comuns tem estimulado o diálogo – não sistemático – entre o CMDPC e o CODEMA (Entrevista 19).

9.7.2 Processo deliberativo do CMDPC

As reuniões do CMDPC são mensais. Seu início é marcado pela aprovação da ata anterior e por informes gerais. As deliberações exigem a presença de dois terços do plenário. Reuniões extraordinárias podem ser convocadas por esse mesmo contingente ou pelo presidente (Lavras, 2001f).

Os encontros do CMDPC são conduzidos pelo presidente. O conteúdo da pauta é definido na reunião precedente e pode ser complementado por qualquer conselheiro junto ao secretário. Temas emergentes são discutidos frequentemente, como sugere a última linha da Tabela 16.

A observação dos itens de pauta revela que, embora a gestão do CMDPC concentre as atenções, seus papéis fiscalizatório e propositivo não foram negligenciados. Os 59 tópicos analisados foram encaminhados por

unanimidade ou consenso.

TABELA 16 - Distribuição de itens de pauta (CMDPC)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	11	18,64%
	Informação de conselheiros	18	30,51%
	Relação com entidades	01	1,69%
Política municipal	Controle social	06	10,17%
	Questionamento de decisão ou ato público	03	5,08%
	Proposição de ações públicas	06	10,17%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	14	23,73%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

Dos temas abordados pelo CMDPC, os mais polêmicos refletem o conflito entre interesses públicos e privados. Assim, debates para limitar o trânsito de veículos pesados no centro da cidade e para inventariar imóveis despertaram reações de rodoviários e proprietários. Entre os últimos, a desinformação sobre os objetivos do inventário e suas consequências tem dificultado o trabalho do órgão (Entrevista 20).

A troca de informações intraconselho ocorre com frequência. A complexidade dos assuntos em pauta estimula o esclarecimento mútuo. Comissões são instituídas quando necessário, segundo a disponibilidade e a aptidão dos conselheiros (Entrevista 18).

9.7.3 Relações institucionais do CMDPC

O CMDPC interage com o poder público e com segmentos sociais ligados à preservação histórico-cultural. A formação de sua diretoria espelha esse fato, na medida em que o presidente e o secretário pertencem, respectivamente, a um órgão de representação profissional e à Secretaria de Educação e Cultura.

O elo entre representantes e representados é fortalecido pela possível revogação dos mandatos. Sujeitam-se a isso: a) o conselheiro que faltar a duas reuniões seguidas ou a quatro alternadas sem justificativa; b) o suplente que, na ausência do titular, apresentar esse mesmo absenteísmo; c) o conselheiro que deixar de atuar na instituição que o indicou e d) o conselheiro que perder a função no órgão público que o designou (Lavras, 2001f). Tais critérios não têm sido utilizados para ampliar a assiduidade do plenário.

O CMDPC não atua como um órgão ampliado, ou seja, conferências municipais voltadas ao patrimônio cultural não são previstas. Desse modo, o contato do conselho com a sociedade se dá, essencialmente, por meio das reuniões.

Os conselheiros não-governamentais, envolvidos com a problemática histórico-cultural, não reproduzem a desinformação da sociedade em relação à proteção patrimonial. Nesse sentido, temas “invisíveis” à população, como a descaracterização de bens antigos e seu entorno, são objeto de discussões recorrentes. A participação é homogênea e interessada. A diretoria mostra-se atenta à dinâmica das reuniões, seja para manter seu foco, seja para garantir debates produtivos.

O poder público, cuja presença no CMDPC envolve o Executivo e o Legislativo, foi considerado sensível às demandas do órgão. Segundo os conselheiros, isso se deve a dois motivos. O primeiro é o esforço de adequação das práticas locais às orientações do IEPHA, que integram os critérios de rateio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)³⁵. O segundo associa-se à pertinência e à consistência das solicitações, além de seu

³⁵ Para atestar o alinhamento das práticas locais às diretrizes do IEPHA, os municípios precisam demonstrar: a) que os tombamentos estão sendo realizados conforme a técnica e a metodologia corretas; b) que possuem uma política de preservação do patrimônio cultural devidamente respaldada por lei e c) que têm efetiva atuação na preservação de seus bens culturais (Minas Gerais, 2000).

acompanhamento contínuo (Entrevistas 18 e 19).

Em agosto de 2007, o Decreto nº. 7.822 instituiu o Programa Municipal do Patrimônio Imaterial, complementando a Lei nº. 2.317 e estabelecendo instrumentos de proteção aos valores culturais de Lavras. Ainda assim, o CMDPC carece de meios para ampliar sua efetividade, com destaque para prescrições patrimoniais mais detalhadas no plano diretor e profissionais contratados para gestão histórico-cultural.

9.7.4 Análise da configuração institucional do CMDPC

A criação do CMDPC foi capitaneada pelo poder público municipal (Entrevista 20). Em sete anos de atividade, suas competências não foram alteradas. Sua composição, determinada de modo impreciso nas leis e no regimento, encontra-se no Decreto nº. 7.150, de 2007, que nomeia seus integrantes. Desse modo, além de sete conselheiros (três do governo e quatro da sociedade) e sete suplentes, ele designa uma equipe técnica não-remunerada. Integram-na quatro profissionais: um advogado, um engenheiro, um historiador e um museólogo.

A estrutura física colocada à disposição do CMDPC foi considerada satisfatória. No entanto, a escassez de recursos financeiros traduz-se em limitações gerenciais. Nesse cenário, a execução de suas rotinas passa a depender, essencialmente, de ações voluntárias:

Como as pessoas não recebem pelas avaliações, tem que ser à base do favor... Ai demora... As vezes não dão retorno e temos que ficar cobrando. As coisas demoram pra acontecer por falta de recursos. Se tivéssemos uma equipe técnica que assessorasse, pra fazer o processo todo de inventário, documentação e, também, para fiscalizar e orientar onde já é patrimônio histórico, iria mais rápido (Entrevista 18).

O processo deliberativo do CMDPC é relativamente vigoroso. O curso

das decisões por unanimidade e consenso não deriva, portanto, da apatia do plenário. A necessidade de múltiplas informações para deliberação estimula a participação e o interesse coletivo. Há problemas, porém, de pontualidade e foco. Os atores demonstram conhecimento sobre o contexto local e, em menor grau, sobre questões técnicas e legais.

A sociedade procura timidamente o CMDPC, que interage com a administração municipal para estabelecer suas decisões. A linguagem dos conselheiros representa um meio de integração, não de poder. Em outras palavras, ela possui um tom pedagógico, relevante para desestimular autocensuras e para promover o esclarecimento mútuo.

No que tange à participação, não foram destacadas diferenças de conduta ou comprometimento entre as representações governamental e não-governamental. Para os conselheiros, tal equilíbrio não se deve ao caráter técnico, supostamente apolítico, dos debates. Ao contrário, ele é produto da reflexão sobre o interesse público, capaz de preterir demandas pontuais e de resgatar a dimensão cidadã de indivíduos desarticulados:

O conselheiro participa como cidadão. Ele está debatendo coisas que vive no dia a dia, assuntos que influenciam a vida dele, dos filhos, da cidade... O conselho é diferente da questão partidária... está todo mundo unido em função do bem comum. Faz bem para a pessoa participar. Quem vem, vem porque gosta. Se deixar, a reunião dura três horas... As pessoas encontram aqui com um lado delas mesmas que em lugar nenhum encontram mais... É o lado do cidadão pleno... Começam a discutir filosofia... As pessoas estão carentes de conversar (Entrevista 19).

Concluindo, a relação do CMDPC com poderes locais e segmentos sociais será analisada. O conselho é percebido como um instrumento útil a ambos, embora o elo representantes-representados seja, nos dois casos, débil. Sua função mediadora é descrita como importante para mobilizar as partes e

para empregar o personalismo, especialmente forte em pequenas cidades, de modo construtivo:

É mais difícil fazer as coisas por uma autarquia do que pelo conselho (...) ele é uma resultante de forças. Quando entra com seu nome, são pessoas da população... não esbarra em constrangimentos políticos... soa melhor... chega com menos truculência que o poder público ou um órgão de fiscalização. Ele é menos impactante... aquele jeitinho mineiro... é mais humilde... é o pessoal que está tentando ajudar... conseguimos coisas que a autarquia não conseguiria. Mesmo a prefeita, é mais aberta quando venho como conselheiro... a relação é menos tensa... (Entrevista 18).

O CMDPC é o principal agente da política de proteção cultural em Lavras. Nesse sentido, ele presta serviços relevantes ao governo municipal e opera, inclusive, para a melhoria da arrecadação local por meio do ICMS cultural³⁶. Em contrapartida, os poderes instituídos se mostram permeáveis às suas deliberações. Contudo, eles são morosos e não dispensam à preservação patrimonial a mesma atenção que destinam a outros campos de ação pública (Entrevista 19).

9.8 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela emenda constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Sua regulamentação se deu pela Lei nº. 9.424, de 24 de setembro do mesmo ano e pelo Decreto nº. 2.264, de 27 de junho de 1997. Em 1º de janeiro de 1998, o fundo foi implementado.

³⁶ Lavras encontra-se na 47ª posição entre os 665 municípios mineiros que, em 2008, informaram suas ações de preservação cultural ao IEPHA.

A inovação promovida pelo FUNDEF foi a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental, por meio da vinculação de parte dos recursos educacionais a esse nível. Os mesmos passaram a ser distribuídos ordinariamente, segundo o número de matrículas contabilizadas pelos censos escolares.

Os recursos, destinados a estados e municípios provedores do ensino fundamental, são integralizados por: a) 15% do Fundo de Participação dos Estados; b) 15% do Fundo de Participação dos Municípios; c) 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); d) 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) e e) recursos federais, que buscam assegurar repasses mínimos anuais por discente (Brasil, 2004b).

Em 1998, o montante disponível ao FUNDEF foi de R\$ 13,2 bilhões, evoluindo para R\$ 25,2 bilhões em 2003. Os valores mínimos *per capita* corresponderam, em 2004, a R\$ 537,71 (alunos de 1ª a 4ª séries) e a R\$ 564,60 (5ª a 8ª séries e educação especial).

Os recursos do FUNDEF destinam-se exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com ênfase na valorização do trabalho docente. Sua alocação deve obedecer à seguinte orientação:

i) ao menos 60% do valor do fundo deve ser voltado à remuneração de pessoal do magistério (regular, especial, indígena, supletivo e de alfabetização de adultos), contemplando professores e outros profissionais que exerçam atividades de suporte pedagógico;

ii) até 40% dos recursos devem ser destinados aos gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino, que abrangem: a) remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino; d) levantamentos

estatísticos, estudos e pesquisas visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades-meio, necessárias ao bom andamento do ensino; f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito voltadas aos itens acima e h) aquisição de material didático-escolar e manutenção do transporte escolar (Brasil, 2004b).

A correta aplicação de recursos do FUNDEF não isenta os municípios de destinarem 15% das demais receitas de impostos e transferências para o ensino fundamental e, ainda, alocar, no mínimo, 25% de sua arrecadação em educação (Brasil, 2008a).

No que se refere à vigilância social dos gastos, a Lei nº. 9.424 prevê a instituição de conselhos de acompanhamento e controle do FUNDEF nos três níveis federativos. A atenção desses órgãos deve voltar-se às ações do Poder Executivo, gestor do fundo. Nesse sentido, registros contábeis e gerenciais deverão ser disponibilizados aos conselheiros, assim como a infraestrutura necessária para controle e deliberação (Brasil, 1996).

9.8.1 Organização formal do CFUNDEF

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CFUNDEF) foi instituído em Lavras pela Lei nº. 2.357, de 2 de outubro de 1997. Em 28 de agosto de 1998, a Lei nº. 2.435, sem revogar a anterior, reinstalou o órgão. Vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura³⁷, o conselho, de caráter operativo, volta-se ao provimento de serviços pela administração pública. Suas funções são:

- i) acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos

³⁷ Nessa ocasião, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura era denominada Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

recursos do FUNDEF;

ii) verificar registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos recebidos ou repassados à conta do FUNDEF;

iii) supervisionar anualmente a realização do censo escolar (Lavras, 1998b).

O CFUNDEF opera sob a forma sociedade-governo, estruturando-se com cinco membros e seus respectivos suplentes, que representam: a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, o Conselho Municipal de Educação, professores e diretores de escolas públicas do ensino fundamental, pais de alunos e servidores. A designação de conselheiros compete a cada uma das partes.

A estrutura organizacional do CFUNDEF contempla o plenário e a diretoria, formada por presidente e secretário. O primeiro – que, atualmente, vincula-se ao segmento governamental – será eleito entre os conselheiros e o segundo será de livre escolha do presidente. O mandato do plenário e da diretoria vigora por dois anos, admitindo-se uma recondução.

Recursos físicos, administrativos e financeiros necessários ao trabalho do CFUNDEF são providos pela Prefeitura Municipal de Lavras por meio da Secretaria de Educação e Cultura.

Não foram citados meios formais de nivelamento e capacitação de conselheiros. Mesmo o *Manual de Orientação do FUNDEF*, publicação do Ministério da Educação que norteia as ações do órgão, não foi distribuído ao plenário (Entrevista 22). Há, de modo limitado, troca de informações nas reuniões. Já o diálogo com outros conselhos, inclusive o de Educação, foi considerado inexistente.

9.8.2 Processo deliberativo do CFUNDEF

O regimento interno do CFUNDEF prevê a realização de reuniões ordinárias e extraordinárias. As primeiras são mensais e as demais ocorrem

quando necessário, desde que convocadas, por qualquer conselheiro, com 48 horas de antecedência. As pautas são definidas no final dos encontros. O presidente conduz os trabalhos do conselho e não há restrições a temas emergentes.

O processo deliberativo do CFUNDEF volta-se para o controle da alocação de meios do FUNDEF. Avalia-se, portanto, o valor investido em relação ao total disponível e à partição de recursos – entre remuneração de profissionais do magistério e gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino. As contas do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) também são analisadas.

A legislação federal prevê que a comprovação de gastos ocorra: a) mensalmente, por meio de registros de recursos repassados, recebidos e executados; b) bimensalmente, em relatórios do Poder Executivo que apontam execuções orçamentárias e c) anualmente, sob a forma de prestações de contas governamentais às instâncias pertinentes (Brasil, 2004b).

Seguindo essa lógica, a cada dois meses, a Prefeitura Municipal de Lavras encaminha ao CFUNDEF demonstrativos de entradas e saídas de recursos, assim como a documentação comprobatória das mesmas. Quando solicitado, um servidor é enviado à reunião para esclarecer possíveis dúvidas (Entrevista 21).

A constatação de irregularidades gera sanções ao município e ao chefe do Executivo. Entre as primeiras estão: a impossibilidade de celebração de convênios e de efetivação de operações de crédito, perda de recursos originários da União e, ainda, intervenção estadual. Constrangem o prefeito municipal: ações por crime de responsabilidade, se confirmada negligência na oferta do ensino obrigatório; sujeição a processo penal, caso o uso de recursos seja conflitante com a lei e, finalmente, inelegibilidade por cinco anos, se as contas locais forem rejeitadas por irregularidade insanável (Brasil, 2004b).

TABELA 17 - Distribuição de itens de pauta (CFUNDEF)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	10	40,00%
	Informação de conselheiros	07	28,00%
	Relação com entidades	00	0,00%
Política municipal	Controle social	08	32,00%
	Questionamento de decisão ou ato público	00	0,00%
	Proposição de ações públicas	00	0,00%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	00	0,00%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

A observação das atas do CFUNDEF revela que a gestão do conselho concentrou as atenções. Contudo, 32% dos itens de pauta voltaram-se para o controle social. A inexistência de debates e sugestões sem encaminhamento reflete a ausência de discussões estranhas à atividade-fim do conselho.

Os conselheiros manifestaram dificuldade em analisar os registros disponibilizados pelo poder público local. Além disso, o volume de papéis inviabiliza análises pormenorizadas. A participação é homogênea e passiva, devido à desinformação e poucas dúvidas, portanto, são sanadas pelo plenário. Comissões de trabalho não são instituídas (Entrevista 21).

9.8.3 Relações institucionais do CFUNDEF

Assim como o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, o caráter operativo do CFUNDEF limita suas relações institucionais. O órgão interage essencialmente com o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Sua relação com segmentos sociais é focado em pais de alunos e profissionais da educação.

A revogabilidade dos mandatos favorece sua imperatividade. Assim, será considerado renunciante o conselheiro que, sem justificativa, faltar a três

reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas. Como as deliberações demandam quorum mínimo, datas e horários são compatibilizados pelo presidente. Ainda assim, reagendamentos são frequentes.

A dimensão propositiva do CFUNDEF é inexistente. Mesmo sua conexão formal com o Conselho Municipal de Educação não se traduz em sugestões e solicitações. Não há registros de denúncias enviadas ao órgão. Questionamentos políticos ou legais às decisões do conselho não foram constatadas.

9.8.4 Análise da configuração institucional do CFUNDEF

A criação do CFUNDEF, em 1997, ocorreu meses antes da instituição do FUNDEF, em janeiro de 1998. Sob a condução do Executivo local, o município buscou adequar-se à nova forma de financiamento da educação fundamental (Entrevista 21).

Desde o início de seus trabalhos, as competências do conselho não foram alteradas. Destaca-se, entretanto, que elas estão aquém das atribuições sugeridas pelo Manual de Orientação do FUNDEF³⁸. Sua composição foi modificada uma vez, para integrar ao plenário o representante do Conselho Municipal de Educação.

Os recursos físicos e administrativos disponibilizados ao CFUNDEF pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura foram descritos como satisfatórios. As despesas do órgão, raras e de pequeno vulto, também são custeadas a contento.

A dinâmica deliberativa do CFUNDEF é marcada pela passividade, fruto da desinformação dos conselheiros sobre o processo de prestação de contas. Isso se deve, em parte, à recente nomeação dos mesmos. Nota-se,

³⁸ Entre os itens ignorados pela lei que criou o CFUNDEF nota-se o acompanhamento do cumprimento do plano de carreira e remuneração do magistério municipal.

contudo, que a primeira reunião do novo conselho destinou-se à instrução coletiva. O único assunto que inspirou discussões foi a possibilidade de ampliação do percentual destinado à remuneração de pessoal do magistério (Entrevista 21).

Diferenças nos níveis de informação e interesse entre representantes governamentais e sociais são tênues, em favor dos primeiros. Apesar disso, foi mencionado certo constrangimento da ala governamental em aprofundar indagações:

Não é tão drástica a diferença [entre a designação social e a governamental]. O que marca são os questionamentos apresentados por um grupo e outro. Ainda existe um medo da perda do ganha-pão... Às vezes alguns estão mais presos, não estão livres pra se expressar da maneira que deveriam... pra não perturbar o colega de trabalho, do mesmo departamento ou setor. Mas isso é coisa mínima, sutil. Os representantes do poder público são mais diretos, não abrem tanto o leque de questionamentos (Entrevista 22).

Outro aspecto digno de nota, referente à função deliberativa do CFUNDEF, é o agendamento de reuniões. Embora o regimento prescreva encontros mensais, eles têm ocorrido por convocação da diretoria. A difícil conciliação de horários determina longos intervalos entre as deliberações, aumentando o volume de rotinas a fiscalizar.

Somado à inexperiência da atual composição, esse problema agrava a dependência do conselho em relação ao servidor que “traduz” os documentos oficiais. Sua ausência em uma reunião fez com que os relatórios fossem aprovados “em confiança” de sua idoneidade.

Por fim, as relações institucionais do CFUNDEF são extremamente frágeis. Mesmo o poder público, que depende da ação do conselho para receber recursos, interage pouco com o órgão. Docentes, pais, servidores e conselheiros

de educação com assento no CFUNDEF não dialogam sistematicamente com seus pares de modo a fortalecer o elo representantes-representados.

9.9 Conselho Municipal Antidrogas

O consumo de drogas ilícitas e o uso abusivo de drogas lícitas são fenômenos globais que, nos dias atuais, preocupam nações e governos. As consequências nocivas dessas práticas são muitas, principalmente em áreas como saúde coletiva e segurança pública. No Brasil, o enfrentamento dessas questões motivou, entre 2005 e 2006, a elaboração da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) e a criação do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).

A PNAD é resultado da revisão da Política Nacional Antidrogas, concluída em 2005, após sete fóruns que mobilizaram segmentos sociais e governamentais. Seus fins voltam-se à restrição ao uso, ao tratamento e à recuperação de dependentes, à redução de danos sociais e à saúde, à contenção da oferta e à promoção de pesquisas e avaliações sobre o tema (BRASIL, 2005e).

O SISNAD é a principal estrutura de intervenção pública sobre o consumo de drogas no país. Compõem seu plenário os seguintes órgãos: Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, Ministério da Justiça, Ministério da Educação, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Secretaria da Receita Federal, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), Polícia Federal, Conselho Nacional de Educação, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Agência Brasileira de Inteligência e entidades subnacionais ligadas à limitação do uso de drogas e à reabilitação de dependentes (Brasil, 2000; 2006a).

O universo de atores que integra o SISNAD dá uma dimensão da

complexidade de suas funções. Por desempenharem papéis especialmente relevantes nessa estrutura, a SENAD e o CONAD serão detalhados nos próximos parágrafos.

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas foi criada em 1998. Suas atribuições incluem: a) a articulação e a coordenação das atividades de prevenção ao uso de drogas; b) a atenção e a reinserção social de dependentes; c) a proposição de atualizações da PNAD (em sua esfera de competência) e d) a gerência do Fundo Nacional de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas e do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Brasil, 2008h).

O Conselho Nacional Antidrogas é um órgão deliberativo, responsável pelas diretrizes do SISNAD. Vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, cabe a ele assessorar o Poder Executivo em decisões voltadas à restrição da demanda por drogas, bem como na organização e na integração das ações estatais.

Para tanto, o CONAD deve articular-se com conselhos estaduais e municipais, focados na orientação de governos subnacionais e no suporte ao trabalho de entidades públicas e privadas responsáveis por programas de combate às drogas. Devem, nesse sentido, mediar processos de subvenção social, nos quais recursos públicos são transferidos para organizações de caráter assistencial, sem fins lucrativos.

9.9.1 Organização formal do COMAD

Em 8 de outubro de 2001, a Lei nº. 2.700 criou, em Lavras, o Conselho Municipal Antidrogas e Entorpecentes. A Lei nº. 3.296, de 11 de maio de 2007, alterou sua denominação para Conselho Municipal Antidrogas (COMAD) (Lavras, 2001d; 2007a). Voltado à provisão de serviços pela administração pública, o órgão, de natureza deliberativa, apresenta as seguintes competências:

i) propor programa municipal de prevenção ao uso indevido e abusivo de drogas e entorpecentes, compatibilizando-o com as respectivas políticas federal ou estadual, propostas, respectivamente, pela SENAD ou Conselho Estadual Antidrogas, bem como acompanhar sua execução;

ii) coordenar, desenvolver e estimular programas e atividades de prevenção à disseminação do tráfico e ao uso indevido e abusivo de drogas;

iii) estimular e cooperar com serviços voltados ao encaminhamento e ao tratamento de dependentes de drogas e entorpecentes;

iv) colaborar, acompanhar e formular sugestões para as ações de fiscalização e repressão;

v) estimular estudos e pesquisas sobre entorpecentes e substâncias que determinem dependência física ou psíquica;

vi) sugerir normas referentes aos problemas de uso e abuso de substâncias psicoativas, lícitas e ilícitas, no nível do município;

vii) coordenar atividades relacionadas à questão citada, incluindo as instâncias de prevenção primária, secundária e terciária;

viii) acompanhar as ações de repressão ao tráfico, o processo de fiscalização e o desenvolvimento do trabalho das entidades responsáveis pelo tratamento e recuperação de indivíduos;

ix) participar da elaboração e apoiar campanhas de prevenção;

x) ouvir os anseios e os reclames da comunidade, bem como suas denúncias sobre a questão das drogas em nível municipal e orientar seu encaminhamento de acordo com o regimento interno do COMAD;

xi) estabelecer prioridades para as atividades programadas, considerando as metas, os recursos disponíveis, as necessidades e as peculiaridades locais e regionais;

xii) propor procedimentos à administração pública nas áreas de prevenção, tratamento e fiscalização do uso e do abuso de substâncias

psicoativas, lícitas e ilícitas;

xiii) incentivar e promover no município a inclusão de ensinamentos referentes às substâncias psicoativas em cursos de formação de professores, bem como a inclusão de temas referentes às drogas nos ensinamentos fundamental, médio e superior;

xiv) acompanhar e analisar periodicamente informações e estatísticas de casos atendidos de dependência química em estabelecimentos hospitalares, clínicas e consultórios médicos, públicos e privados, mantendo um mapa com indicação de diagnóstico pelo Código Internacional de Doenças, dispensada a menção dos nomes dos pacientes;

xv) requerer e analisar informações estatísticas sobre ocorrências de encaminhamento de usuários e traficantes aos órgãos competentes, bem como analisar as soluções dadas às ocorrências;

xvi) apoiar e acompanhar os trabalhos da Vigilância Sanitária no município;

xvii) elaborar seu regimento interno (Lavras, 2007a).

O COMAD é um conselho paritário, formado por oito integrantes. A ala não-governamental conta com um membro da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal³⁹; duas de entidades voltadas à prevenção, tratamento e acompanhamento de dependentes e uma da Associação Médica de Lavras. A parte governamental, designada pelo Executivo, possui um representante da Secretaria Municipal de Saúde; um da Secretaria de Educação; um do Poder Judiciário ou Ministério Público e um da Polícia Militar de Minas Gerais (Lavras, 2007a).

O COMAD tem uma diretoria composta por presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários e primeiro e segundo tesoureiros, escolhidos por voto direto entre os pares. A vigência de seu mandato, assim como a do plenário,

³⁹ Conselheiro vinculado equivocadamente à designação não-governamental.

é de dois anos. Permite-se uma recondução.

Os recursos físicos e administrativos necessários às operações do COMAD são providos pela prefeitura, por meio do Centro de Vocação Tecnológica e da Casa dos Conselhos. As despesas do órgão, não-vultosas e eventuais, são custeadas pelo Executivo. Não há no orçamento local dotações específicas para o conselho (Entrevista 23).

O COMAD não possui rotinas formais de instrução. Contudo, em dezembro de 2007, o órgão promoveu um evento de capacitação aberto aos demais conselhos. O conteúdo da iniciativa contemplou: o significado dos conselhos, suas possibilidades de ação, sua interface com a sociedade, sua relação com os poderes locais e os condicionantes de sua efetividade na gestão de políticas públicas.

O intercâmbio de experiências e informações entre os conselheiros é corriqueiro. O diálogo entre o COMAD e os demais conselhos municipais foi considerado inexistente.

9.9.2 Processo deliberativo do COMAD

As reuniões do COMAD são mensais. Exige-se, para deliberação, a presença da maioria dos conselheiros. Encontros extraordinários podem ser convocados, se solicitados por um terço do plenário (Lavras, 2001e).

O presidente do COMAD conduz as reuniões. As pautas são esboçadas ao término dos encontros. No entanto, qualquer cidadão pode sugerir tópicos, encaminhando-os por escrito à Casa dos Conselhos. Não há restrição a temas emergentes (Entrevista 23).

A observação dos itens de pauta atesta que a gestão do COMAD concentrou a atenção dos conselheiros (78,14%). O conteúdo dos debates revela que as decisões buscaram, essencialmente, viabilizar a continuidade do órgão. Nota-se, por fim, que todos os tópicos foram encaminhados por

consenso ou unanimidade.

TABELA 18 - Distribuição de itens de pauta (COMAD)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	19	59,38%
	Informação de conselheiros	05	15,63%
	Relação com entidades	01	3,13%
Política municipal	Controle social	02	6,25%
	Questionamento de decisão ou ato público	00	0,00%
	Proposição de ações públicas	00	0,00%
Outra	Capacitação de conselheiros	01	3,13%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	04	12,50%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

Entre os temas considerados controversos no COMAD, a falta de recursos das entidades foi destacada. Agravam-na dois aspectos. O primeiro refere-se a atrasos frequentes em repasses públicos, produto de convênios com a administração local. O segundo, mais delicado, vincula-se à ausência de equipes multidisciplinares para atenção aos dependentes. Esse fato é mais comum em instituições de caráter confessional, cujas terapias empregam de modo limitado meios médicos, farmacológicos, psicológicos e ocupacionais (Entrevista 23).

O plenário do COMAD, embora seja participativo, registra problemas de assiduidade. A periodicidade das reuniões nem sempre é respeitada. Diferenças na conduta deliberativa de conselheiros governamentais e não-governamentais foram citadas. Nesse sentido, os últimos se mostram mais críticos em relação às debilidades do sistema local antidrogas.

Os diversos temas relacionados ao uso de entorpecentes estimulam a troca de informações no plenário do COMAD. O órgão institui comissões quando necessário, de modo consensual. Seu regulamento prevê, para estas, quatro eixos: a) legislação, protocolos e convênios; b) pesquisas e pareceres

científicos; c) programas de prevenção e recuperação e d) estatísticas e relatórios de fiscalização, tratamento e inspeções (Lavras, 2001e).

9.9.3 Relações institucionais do COMAD

O COMAD interage com o poder local e com organizações sociais ligadas à problemática das drogas. Pertencem à sua diretoria representantes de ambos os segmentos.

Há no conselho regras para extinção de mandatos. Assim, a falta a três reuniões consecutivas, sem comunicação prévia ou justificativa aceita pelo órgão, motivará a substituição de conselheiros. Observa-se que esse recurso não tem sido utilizado para minimizar o absenteísmo do plenário.

As instituições de apoio aos dependentes químicos são as principais executoras de ações antidrogas, em Lavras. A falta de uma política municipal com diretrizes objetivas, dificulta o trabalho do COMAD e sua relação com essas organizações.

A necessidade de equipes multidisciplinares e de rotinas específicas de desintoxicação e reinserção social choca com a realidade de muitas entidades. Assim, o papel orientador e fiscalizador do COMAD mostra-se fundamental. Porém, a falta de parâmetros para intervenção e a resistência de algumas instituições favorecem a inoperância do conselho.

Sua interface com o Executivo local agrava ainda mais esse quadro. Atrasos frequentes nos repasses de convênios transformam o COMAD em porta-voz de uma única demanda. Além disso, por meio de protelações constantes, o poder público tem destituído o órgão de força e credibilidade social.

Não foram mencionados questionamentos políticos ou jurídicos às resoluções do COMAD. Isso se deve, em grande medida, à sua vigência essencialmente intraconselho.

9.9.4 Análise da configuração institucional do COMAD

O trabalho de uma das instituições de apoio a dependentes químicos de Lavras foi o ponto de partida para organização do COMAD. Sua união com outras entidades e a mobilização do poder local culminaram na criação do conselho, em 2001. Desde então, o município está habilitado a receber recursos federais e estaduais (Entrevista 23).

Em 2007, o plenário do COMAD deixou de possuir cinco membros convidados, oriundos de instituições ligadas à problemática das drogas e à segurança pública. Nesse mesmo ano, suas competências foram atualizadas, alinhando-se à Política Nacional sobre Drogas (Lavras, 2001d; 2007a).

Os meios físicos e gerenciais disponibilizados ao COMAD foram considerados satisfatórios. As leis que regem o conselho não mencionam a existência de um Fundo Municipal Antidrogas. Desse modo, sua dependência financeira em relação ao poder local é evidente.

Diferentemente de outros conselhos, as reuniões do COMAD podem ser sigilosas, quando a pauta exigir. Observa-se, no entanto, o desejo de aproximação entre o órgão e a sociedade. Nesse sentido, a viabilidade de encontros itinerantes, realizados nas associações de bairro, foi objeto de discussão.

A interação do COMAD com as organizações sociais é frágil. Muitas se envolvem minimamente nas rotinas do conselho. Outras o procuram para relatar atrasos em repasses públicos. Essa distância é produto da desconexão entre representantes e representados e, ainda, do diálogo precário entre as instituições – prática desejável, pois nem todas têm prepostos no conselho.

A consequência mais grave desses fatos é a ingerência, tanto do COMAD quanto do poder público, sobre o Sistema Municipal Antidrogas. ingerência que se converte em desarticulação de esforços e em riscos individuais. O discurso abaixo esclarece essa afirmação:

As entidades mandam representantes, mas não se envolvem. Existe um outro problema com o funcionamento das entidades: você não pode vincular o tratamento [antidrogas] apenas à espiritualidade ou à religião... tem que ter profissionais. Nossa instituição já propôs parcerias, mas as outras não aceitam... Tem uma espécie de competição entre as comunidades terapêuticas e não há uma abertura para aceitar um profissional. Nós precisamos de uma visão espiritual, mas precisamos de capacitação... A gente já se propôs a trabalhar dentro das comunidades terapêuticas, nós temos a equipe multidisciplinar (...) o poder público está despertando pra isso e o conselho vai ter que fiscalizar. A dependência química não é vista como doença... Se fosse, isso não aconteceria... É uma falta de responsabilidade... (Entrevista 23).

Finalizando, o elo entre o COMAD e os poderes constituídos é focado no Executivo. Concebido para mediar as relações entre o mentor da política local antidrogas e as organizações que a executam, o conselho poderia prestar a ambos valiosos serviços. Porém, a falta de diretrizes e a insensibilidade pública em relação aos seus fins e às suas demandas determinam, na maior parte das avaliações, seu subemprego.

9.10 Conselho Municipal do Idoso

A longevidade humana avançou significativamente no século XX. O desenvolvimento tecnológico e a melhoria das condições de vida de grandes contingentes populacionais são as causas disso. Como destaca o Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento (Organização das Nações Unidas, ONU, 2002), a esperança de vida mundial aumentou em 20 anos, desde 1950. Atualmente, ela corresponde a 66 anos. Estima-se que, em 2050, ela chegará a 76 anos.

Outras previsões sugerem que as pessoas com mais de 60 anos – cerca de 600 milhões em 2000 – irão aproximar-se de 2 bilhões em 2050. Essa

expansão será mais vigorosa nos países em desenvolvimento, onde a parcela idosa deverá quadruplicar-se em 50 anos.

Uma transformação demográfica desse porte desencadeará mudanças sociais, econômicas, culturais e políticas. Em diversos países, o percentual de jovens e idosos irá igualar-se até 2050. Em nações desenvolvidas o total de idosos corresponderá ao dobro do de crianças. Observa-se, além disso, que o grupo de idosos que cresce mais rapidamente é o de anciãos, ou seja, de indivíduos com 80 anos ou mais (ONU, 2002).

No Brasil, a expectativa de vida elevou-se, passando de 33 anos, no começo do século XX, para os atuais 72 anos. Entre 1991 e 2000, a população acima de 60 anos ampliou seu contingente em 35%, enquanto o estrato jovem cresceu 14%. Espera-se que, em 2020, o número de idosos corresponda a 25 milhões de pessoas – cerca de 11,4% do total de brasileiros (Brasil, 2005c).

Diante desse quadro, políticas e programas voltados à garantia de direitos e ao bem-estar dos idosos deverão ser implementados em âmbito mundial. Sociedade e governo serão estimulados a unir forças para vencer desafios complexos, que repercutem por vários segmentos de ação pública.

Nas últimas décadas, o Brasil consolidou instrumentos importantes de amparo aos idosos. Trata-se da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso. A primeira, instituída em 1994, busca assegurar (...) *os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade* (Brasil, 1994). O outro, promulgado em 2003, destina-se à regulação dos direitos dos indivíduos com idade igual ou superior a 60 anos (Brasil, 2003a).

A Política Nacional do Idoso advoga que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de garantir-lhes o direito à cidadania, zelando por sua inserção comunitária, dignidade e bem-estar. Suas diretrizes devem ser coordenadas pelo órgão ministerial de assistência e promoção social, em

consonância com conselhos deliberativos nos três níveis de governo.

Um dos desafios apresentados a essa rede de proposição e controle social é o monitoramento de ações dispersas, que avançam por áreas como saúde, assistência social, educação, trabalho e previdência social, habitação e urbanismo, justiça e segurança pública, transportes, cultura e esportes. O acompanhamento de entidades de atendimento ao idoso se destaca entre as atribuições desse sistema (Brasil, 1994; 2003a).

No topo da estrutura descentralizada e participativa de atenção aos idosos encontra-se o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI). Instituído em maio de 2003 e vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, apenas em 2004 ele se tornou um órgão deliberativo. Seu papel essencial é elaborar diretrizes para formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, assim como acompanhar e avaliar sua execução (Brasil, 2004a).

De modo a cumprir tais funções, o CNDI realizou, em 2006, a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, que teve como tema a estruturação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. O propósito do evento foi formular estratégias para viabilização desse arranjo. Debates em conferências estaduais e municipais subsidiaram os trabalhos do fórum.

A II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a ser realizada em março de 2009, irá analisar o processo de consolidação das deliberações da primeira conferência. Seu tema – *Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa: Avanços e Desafios* – tem desencadeado reflexões sobre a eficácia desse instrumento nas três esferas de governo.

9.10.1 Organização formal do CMI

O Conselho Municipal do Idoso (CMI) foi constituído, em Lavras, por meio da Lei nº. 2.787, de 13 de setembro de 2002. Meses antes, no dia 11 de março, a Política Municipal do Idoso foi consolidada pela Lei nº. 2.741. Os princípios e as diretrizes desse instrumento inspiram-se no texto da política nacional. Concentram-se, portanto, na garantia dos direitos dos idosos, bem como em sua autonomia e integração social (Lavras, 2002f).

Voltado a um grupo etário da população, o CMI apresenta caráter permanente, paritário e deliberativo. Seu objetivo essencial é formular, coordenar, supervisionar e implementar a política local do idoso. O órgão vincula-se à Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania⁴⁰ e possui as seguintes atribuições:

i) formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na Política Municipal do Idoso;

ii) dar assessoria direta ao Poder Executivo nas questões e matérias relacionadas à defesa dos direitos do idoso;

iii) opinar na esfera dos poderes Executivo e Legislativo, quando solicitado, sobre projetos de lei que se relacionem com o idoso;

iv) promover a integração entre entidades sociais e órgãos públicos, buscando mecanismos que valorizem a pessoa idosa;

v) apoiar ou realizar, com a participação de órgãos governamentais e não-governamentais, as seguintes atividades: a) palestras que propiciem a integração do idoso à família e à sociedade; b) campanhas esclarecedoras que evitem que o idoso seja vítima de maus tratos; c) programas de assistência social, de forma a garantir recursos financeiros ao idoso que comprove não

⁴⁰ Nessa ocasião, a Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania era denominada Secretaria Municipal do Bem-Estar Social.

possuir meios de prover sua subsistência e d) iniciativas de integração entre instituições privadas, para que elas se organizem na defesa dos direitos da pessoa idosa;

vi) colaborar com organizações governamentais e não-governamentais, bem como com o governo municipal, para a obtenção de recursos técnicos e financeiros, visando à implementação de programas e convênios referentes ao envelhecimento e à qualidade de vida do idoso;

vii) elaborar um calendário de atividades das entidades, a fim de evitar justaposições e facilitar parcerias;

viii) desenvolver projetos de alfabetização de idosos;

ix) fiscalizar as ações desenvolvidas por entidades governamentais e não-governamentais no âmbito do atendimento ao idoso;

x) emitir parecer relativo a financiamentos de iniciativas, planos, programas e projetos que pretendam melhorar a qualidade de vida do idoso (Lavras, 2002f).

O CMI é formado por 14 conselheiros e seus respectivos suplentes. A designação governamental, indicada pelo chefe do Executivo, possui sete representantes: dos da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania; um da Secretaria de Saúde; um da Secretaria de Educação e Cultura; um da Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo⁴¹; um do Poder Executivo e um do Poder Legislativo. A representação social conta com sete conselheiros, indicados por entidades não-governamentais com fins assistenciais (Lavras, 2005).

A estrutura organizacional do CMI é formada pelo plenário e pela diretoria, constituída por presidente, vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário, primeiro tesoureiro e segundo tesoureiro. O mandato dos conselheiros, bem como o da diretoria, vigora por dois anos. Reconduções são

⁴¹ Nessa ocasião, as secretarias de Promoção da Cidadania e de Esportes, Lazer e Turismo eram denominadas, respectivamente, Secretaria do Bem-Estar Social e Secretaria de Esporte e Lazer.

possíveis uma vez.

A Prefeitura Municipal de Lavras provê, por meio da Casa dos Conselhos, recursos físicos e administrativos ao CMI. Ela tem arcado, ainda, com despesas eventuais do órgão. Não existem recursos alocados no Fundo Municipal do Idoso, embora ele possa receber: a) créditos orçamentários ou especiais que lhe sejam destinados; b) meios originários dos fundos nacional e estadual de assistência social ao idoso; c) doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais e estrangeiras; d) doações, auxílios, contribuições e legados de qualquer natureza; e) recursos provenientes de convênios; f) produtos de operações de crédito realizadas pela prefeitura, observada a legislação pertinente e g) recursos do Fundo Municipal de Assistência Social destinados pela LOAS (Lavras, 2002f).

O CMI não dispõe de instrumentos formais para nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros. Observa-se o mesmo em relação à troca de informações com outros conselhos (Entrevista 26). A existência de programas direcionados ao idoso em áreas como saúde, assistência social e política urbana torna esse diálogo especialmente importante.

9.10.2 Processo deliberativo do CMI

O CMI reúne-se uma vez por mês. Os encontros têm início com a distribuição da pauta, leitura e aprovação da ata anterior e divulgação de correspondências recebidas e remetidas. As deliberações exigem, em primeira convocação, a presença da maioria dos membros. Após quinze minutos, elas são iniciadas com qualquer quorum. As decisões são efetivadas pela maioria absoluta dos conselheiros presentes. O plenário, por fim, pode reunir-se extraordinariamente por convocação do presidente ou de um terço de seus integrantes (2002h).

Cabe ao presidente do CMI a coordenação das reuniões. A pauta deve

ser elaborada pelo primeiro secretário e submetida à diretoria do órgão. Temas emergentes são discutidos nas reuniões. Além disso, qualquer conselheiro pode requisitar a inserção de assuntos na pauta.

TABELA 19 - Distribuição de itens de pauta (CMI)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	30	44,78%
	Informação de conselheiros	09	13,43%
	Relação com entidades	11	16,42%
Política municipal	Controle social	04	5,97%
	Questionamento de decisão ou ato público	04	5,97%
	Proposição de ações públicas	04	5,97%
Outra	Capacitação de conselheiros	01	1,49%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	04	5,97%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

A observação das atas de reunião demonstra que a gestão do CMI concentra a atenção dos conselheiros. Nota-se, contudo, que todos os pontos referentes à política municipal foram objeto de discussão, ou seja, o órgão voltou-se ao controle social, ao questionamento de condutas públicas e à proposição de ações aos poderes locais. Apenas um ponto de pauta, entre 67 analisados, foi decidido por votação. Os demais foram encaminhados por consenso ou unanimidade.

Na percepção dos conselheiros, os assuntos mais controversos referem-se à destinação de recursos aos programas assistenciais e ao acompanhamento das entidades de amparo ao idoso, com ênfase para as instituições de longa permanência (ILP). Condicionam esses fatos a natureza dispersa das ações em prol dos idosos e o fim do prazo para ajustamento de conduta das ILPs às

normas da resolução n°. 283 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária⁴².

O intercâmbio de informações entre os membros do CMI é razoável. Alguns conselheiros conhecem detalhadamente os instrumentos vigentes de atenção aos idosos. Há um caráter pedagógico nas falas, em que dúvidas são esclarecidas com frequência. Contudo, a designação governamental encontra dificuldade para responder às indagações sobre a política local de amparo ao idoso.

O CMI possui comissões permanentes voltadas aos seguintes temas: política de saúde do idoso; educação, cultura, trabalho, transportes e condições urbanas; estatuto, legislações e normas do conselho e, por fim, modalidades institucionais de atenção ao idoso. O caráter fixo das comissões opera para a consistência e a continuidade dos trabalhos. A alocação de conselheiros nas mesmas ocorre de forma negociada, contemplando competências e interesses.

9.10.3 Relações institucionais do CMI

As relações institucionais do CMI envolvem o poder público, com ênfase no Executivo e o Legislativo, e entidades sociais voltadas à assistência ao idoso. O presidente e o primeiro secretário do CMI pertencem, respectivamente, às partes social e governamental. Embora o órgão busque a alternância de segmentos na presidência e na vice-presidência, ela tem sido inviabilizada pelo baixo comprometimento governamental (Entrevista 26).

A existência de critérios de revogação de mandatos favorece a imperatividade dos mesmos. Assim, o conselheiro que faltar a três reuniões consecutivas ou a seis alternadas deverá deixar de integrar o CMI (Lavras, 2002h). Nota-se, contudo, que tal regra não tem sido utilizada para ampliar a assiduidade do plenário. A fragilidade do elo entre representantes e

⁴² Essa resolução aprova o regulamento técnico que define normas de funcionamento para instituições de longa permanência de idosos. O prazo para ajustamento de conduta das ILP's foi de 02 anos, extinguindo-se em setembro de 2007.

representados é agravada, ainda, pela inexistência de reuniões sistemáticas nas entidades.

A relação do CMI com as organizações copromotoras da Política Municipal do Idoso se dá, essencialmente, por meio das reuniões. Contudo, durante o período de adequação das ILPs à resolução da ANVISA, o órgão aproximou-se destas de modo a orientá-las. A interação conselho-entidades é prejudicada, segundo os conselheiros, pela conduta de seus representantes, pouco pró-ativa e excessivamente centrada em problemas internos.

O CMI atua como um órgão ampliado, podendo promover, a cada biênio, a Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa. Em 11 de março de 2006, a primeira conferência foi realizada. Há um regimento específico para normatizar o evento.

A interação do CMI com os poderes locais centra-se no Executivo. Demandas encaminhadas ao Legislativo, pouco frequentes, são intermediadas por um dos conselheiros – vereador reconhecido por focar-se nas necessidades dos idosos. Para os integrantes do CMI, o Executivo age quando pressionado. Atua, em outros termos, quando exigências legais motivam ou subsidiam as deliberações do conselho. Quando isso não ocorre, protelações são constantes. Esta prática já motivou interferências do Ministério Público, a pedido dos conselheiros (Entrevista 26).

O déficit participativo da designação governamental dificulta o diálogo institucional. Além disso, quando demandas são viabilizadas, o Executivo age oportunisticamente, declarando-se mentor das iniciativas e ignorando os esforços do CMI. Questionamentos jurídicos ou políticos às deliberações do órgão não foram citados.

9.10.4 Análise da configuração institucional do CMI

A criação do CMI contou com a participação do poder público e de segmentos sociais. A Câmara Municipal, quando consultada por cidadãos dispostos a instituí-lo, já discutia uma lei com esse fim (Entrevista 28). Sua vigência seria importante para corrigir o equívoco da Lei nº. 1.793, de 1990. Excessivamente genérica, ela criou o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente, do Deficiente e do Idoso.

As funções do CMI não sofreram alterações ao longo dos anos. Entretanto, sua composição foi revista, visando à ampliação do número de conselheiros (de 10 para 14) e a mudança dos critérios de designação governamental, capaz de favorecer o vigor participativo desse segmento (Entrevista 27).

A estrutura física e administrativa disponível ao CMI, proveniente da Casa dos Conselhos, foi considerada satisfatória, embora não haja espaços individualizados como arquivos e escaninhos (Entrevista 26). Contudo, a disponibilidade de meios financeiros, fundamental à autonomia do órgão, inexistente.

Sobre esse aspecto, dois pontos foram destacados: a centralização decisória e a precariedade de informações, especialmente sobre o Fundo Municipal do Idoso e o orçamento local. Mesmo as pequenas despesas do conselho devem ser encaminhadas à secretaria municipal e autorizadas pelo prefeito. Além disso, a morosidade do Executivo em responder ao órgão motivou-o a recorrer ao Ministério Público:

Para que nós tivéssemos algum esclarecimento sobre a questão das verbas, nós tivemos que recorrer ao Ministério Público e, mesmo assim, a ação do poder público não foi de esclarecer... foi de enrolar... nitidamente! Tanto que passou novamente o orçamento participativo e nós não fomos avisados. Se a gente soubesse que teria que ficar alerta com isso, a gente teria

procurado outros meios. Mas, não foi o que foi falado. Eles avisaram: pode deixar... da próxima vez, todos vão saber do orçamento participativo. Ninguém ficou sabendo, novamente (Entrevista 26).

O processo deliberativo do CMI também revela os limites de sua interação com o poder público. O absentismo e a passividade do plenário são produto, principalmente, da conduta da designação governamental. Além de reduzir o pluralismo do conselho, ela o priva de informações oficiais e não conduz a contento o diálogo institucional.

A representação da sociedade, embora mais engajada e informada, é percebida como pouco politizada, isto é, fortemente voltada para demandas particulares e emergenciais. A visão do amparo ao idoso como um ato de benevolência e não como a materialização de um direito limita posições combativas das entidades, assim como a busca por melhorias qualitativas em estruturas e rotinas de atendimento.

Esse fato gera graves consequências. Muitas instituições limitam a atenção ao idoso ao provimento de necessidades básicas: abrigo, alimentação, higiene e cuidados médicos. Há pouco respeito à individualidade e nenhum estímulo à independência. O CMI defende a organização de associações de usuários das ILPs, sensíveis, entre outros aspectos, às demandas subjetivas desses indivíduos:

A gente pensa que isso é muito importante para resgatar algum nível de cidadania dessas pessoas que ficam asiladas. Porque elas são asiladas mesmo... Elas perdem todos os direitos... Às vezes, até para telefonar elas têm que pedir... perdem as roupas... É uma luta do conselhos para que isso não ocorra... e a maioria dos idosos que está lá, são pessoas destruídas... que, para sobreviver, desenvolvem um padrão de comportamento como se fosse uma máscara... Ou ficam alienados mesmo... ou representam um papel... um comportamento estereotipado, para ganhar algum tipo de carinho, de atenção... Pessoas muito

destruídas” (Entrevista 26).

Outra particularidade da dinâmica deliberativa do CMI, perceptível durante o processo de adequação das instituições de longa permanência às normas da ANVISA, é a difícil distinção, por parte dos indivíduos, de suas funções públicas (como conselheiros) e privadas (como membros ou dirigentes de entidades). Esse fato inibe a realização de críticas (consideradas pessoais e não organizacionais), gera constrangimentos e, ainda, desencoraja reflexões coletivas sobre problemas particulares:

As pessoas não conseguem entender que nós não estamos conversando com um indivíduo. Elas não sabem distinguir as atividades públicas delas das atividades privadas... Mesmo os conselheiros... não conseguem separar a atuação profissional deles num asilo, numa entidade... Não conseguem separar... Quando você critica a entidade, a crítica passa a ser pessoal... Isso traz mágoas... As pessoas não entendem...” (Entrevista 26).

Apesar desses aspectos, o CMI é eficaz no que se refere aos desdobramentos de suas deliberações. O baixo índice de “debates e sugestões sem encaminhamento”, registrado na Tabela 19, ilustra essa afirmação. Isso ocorre devido à clara designação de tarefas, responsáveis e prazos. Muitas decisões são direcionadas às comissões permanentes que, mensalmente, informam ao plenário o andamento de suas ações. Ademais, a diretoria do conselho zela para que pendências não sejam esquecidas. A organização e a persuasão do CMI são fatores-chave para a viabilização de demandas junto aos poderes locais.

O predomínio de decisões por unanimidade ou consenso reflete, em parte, a passividade do plenário. Normalmente, o debate limita-se a alguns conselheiros (quase todos da representação social) que, por conhecerem os problemas locais e os instrumentos de assistência aos idosos, discutem

alternativas, detalhando-as e submetendo-as ao grupo. Percebe-se, nesse momento, a intenção de esclarecer e incluir a todos.

Concluindo, a análise dos elos institucionais do CMI será realizada. Inicialmente, para os conselheiros, o órgão serve de forma equânime ao poder público e à sociedade. Porém, sua inserção no governo local é limitada pela apatia de seus representantes no plenário. Não foram citadas ações de governo que contaram com análises prévias do CMI. De modo análogo, poucas demandas comunitárias são enviadas ao conselho. Sob a forma de denúncias, elas se referem a eventos particulares de descaso, maus-tratos ou fragilidade social:

Pouquíssimas demandas são encaminhadas ao conselho... tanto do poder público quanto da sociedade... E essa é uma questão muito interessante: o conselho é uma instância que deveria ser mobilizada por ambos, principalmente pelo poder público. Se a gente não o mobiliza, ele não encaminha demandas. Na teoria, toda política ligada ao idoso deveria passar pela supervisão do CMI. Eu entendo, então, que todos os planos que as diversas secretarias têm para atendimento ao idoso deveriam ser encaminhados ao conselho para vistoria, opinião, verificação... Isso nunca foi feito... embora nosso conselho tenha cobrado diversas vezes esse tipo de postura das secretarias. Mais uma vez eu vejo a falta de inserção dos conselheiros do poder público... Eles deveriam fazer essa ponte um pouco melhor... E vejo também, por parte do poder público, esse receio de trabalhar com essa instância democrática de decisão... É como se eles ficassem expostos... Quanto mais escondido, mais fácil não expor as mazelas. Quem mais encaminha demandas é a sociedade. Mas são denúncias... Nenhuma delas refere-se ao cumprimento de leis, de ver uma estrutura que não está funcionando. A maioria das denúncias, isso é um vício do cidadão brasileiro, são individuais: é um idoso que está com problemas, violência contra um idoso, um idoso precisa ir ao asilo... Isso chega ao conselho. É também função do conselho lidar com isso. Mas, não é a função primária. A função primordial, eu acredito, é muito mais macro do que micro: é muito mais em política do que em assistência. Mas, a gente não

deixa de encaminhar, evidentemente... (Entrevista 28).

O discurso acima diz muito sobre a relação do CMI com a sociedade civil e o poder público. De um lado, verifica-se a desarticulação social, a desinformação e a frágil percepção de que melhorias universais e perenes são possíveis, essencialmente, pela via política. De outro, nota-se a insensibilidade estatal, traduzida em protelação e desinteresse (de prover informações, de exigir o comprometimento de seus prepostos no órgão e de conferir-lhes autonomia decisória).

Ainda assim, o CMI desenvolve um papel de grande relevância, discutindo problemas “pouco visíveis” à sociedade e aos poderes instituídos, articulando-se para viabilizar suas deliberações, auxiliando e monitorando as instituições de longa permanência (coexecutoras da Política Municipal do Idoso) e, ainda, apontando soluções originais à administração local (como a capacitação de médicos da rede pública em fundamentos de gerontologia e a promoção de cursos públicos para cuidadores de idosos).

9.11 Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

No Brasil, as ações oficiais voltadas às demandas femininas são relativamente recentes. Elas foram motivadas, em grande medida, pela mobilização social que instituiu o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985.

Em duas décadas, a composição e as atribuições do CNDM foram alteradas substantivamente. Tais mudanças culminaram na organização da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003. O curso desse processo será detalhado a seguir.

O seminário Mulher e Política, realizado em 1984, propôs a criação de um órgão nacional de defesa dos direitos femininos. Em agosto de 1985, por

meio da Lei nº. 7.353, o CNDM foi instituído. Sua finalidade envolvia a promoção de (...) *políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país* (Brasil, 1985). Subordinado ao Ministério da Justiça, o CNDM contava com uma assessoria técnica, uma secretaria executiva e um conselho deliberativo, além do Fundo Especial dos Direitos da Mulher.

A primeira gestão do CNDM, de 1985 a 1989, apoiou o movimento “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, que encaminhou propostas e acompanhou o trabalho de comissões durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. Nos anos seguintes, o CNDM foi minado pela nomeação de conselheiros estranhos ao movimento feminino e pela limitação, em 1990, de sua autonomia administrativa e financeira. Em 1995, na gestão Fernando Henrique Cardoso, o CNDM foi reavivado. No entanto, sua precariedade orçamentária era evidente. Além disso, a nomeação de novos conselheiros se deu de forma monológica. Dois anos depois, o órgão teve seu status rebaixado no Ministério da Justiça (Brasil, 2008e).

Em 2002, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher foi criada. Contudo, a lei que a instituiu não definiu sua competência e sua organização. Reafirmou, entretanto, sua subordinação ao Ministério da Justiça. Em 2003, no início do governo Lula, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi instaurada. O CNDM passou a integrá-la e a atuar como um interlocutor entre governo e sociedade.

A SPM subordina-se diretamente à Presidência da República e assume uma conduta transversal no governo, celebrando parcerias com seus diversos órgãos. Suas competências envolvem: a) a assessoria direta ao Presidente na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; b) a elaboração e a implementação de campanhas educativas de caráter nacional; c) a

promoção da igualdade de gênero; d) a elaboração do planejamento de gênero, capaz de contribuir para a ação do governo em todos os níveis; e) a articulação, a promoção e a execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à consolidação de políticas para as mulheres e f) o acompanhamento da implementação de legislações de ação afirmativa e a definição de condutas públicas que visem ao cumprimento de acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil no que se refere à igualdade de gênero e ao combate à discriminação (Brasil, 2008f).

Em julho de 2004, o governo federal promoveu a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Estima-se que, por meio de 1.787 delegados, mais de 120 mil pessoas tenham participado dos debates. O fio condutor do evento foi a discussão de propostas para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ou PNPM (Brasil, 2004c).

Consolidado em 2005, esse documento deu forma à Política Nacional para as Mulheres, destacando 199 ações, que atenderam a 26 prioridades, distribuídas em quatro linhas de ação: a) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; b) educação inclusiva e não-sexista; c) saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos e d) enfrentamento da violência contra as mulheres (Brasil, 2005d).

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizada em agosto de 2007. Contando com aproximadamente 2.800 delegados, seus eixos temáticos foram: a) análise da realidade brasileira e os desafios para a construção da igualdade na perspectiva da implementação do PNPM; b) avaliação das ações e políticas propostas no PNPM, sua execução e impacto e c) participação das mulheres nos espaços de poder (Brasil, 2008g).

O sistema de representação piramidal que deu legitimidade ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres teve como fundamento o trabalho de milhares de conselheiros municipais. Suas propostas foram encaminhadas às

conferências estaduais e, posteriormente, ao plenário nacional.

9.11.1 Organização formal do CMDM

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) foi instituído, em Lavras, pela Lei nº. 2.735, de 07 de fevereiro de 2002. Vinculado à Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania⁴³, ele se volta a segmentos específicos da população e apresenta autonomia deliberativa.

Seu propósito essencial é:

(...) formular diretrizes, programas e políticas públicas relacionados com a promoção da melhoria das condições de vida da mulher e com a eliminação de todas as formas de discriminação de gênero, de modo a assegurar-lhes plena participação e igualdade nos planos político, econômico, social, cultural e jurídico (Lavras, 2002a).

Para atingir esse fim, compete ao CMDM:

i) dar assessoria direta ao Poder Executivo nas questões e matérias que, de qualquer forma, alcancem a mulher e digam respeito à defesa dos seus direitos;

ii) estimular, dar apoio e desenvolver o estudo e o debate das condições em que vivem as mulheres no município de Lavras, visando eliminar todas as formas de discriminação;

iii) fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação em vigor, no que concerne aos direitos assegurados à mulher;

iv) promover intercâmbios e firmar convênios com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, com a finalidade de implementar o programa do conselho;

v) manter canais permanentes de relacionamento com o movimento de

⁴³ Nessa ocasião, a Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania era denominada Assistência Especial do Bem-Estar Social.

mulheres, apoiando o desenvolvimento das atividades levadas a efeito pelos grupos autônomos;

vi) receber, examinar e efetuar denúncias que envolvam atos discriminatórios à mulher, em todos os setores da sociedade, encaminhando-as aos órgãos competentes para as providências cabíveis;

vii) exercer atribuições definidas em lei quanto à investigação e apuração de delitos contra a mulher e quanto ao funcionamento de delegacias especializadas de atendimento à mulher (Lavras, 2002a).

No capítulo II, o regimento interno do CMDM registra novas atribuições para o órgão, não-conflitantes com as anteriores. São essas:

i) definir diretrizes e prioridades da Política Municipal dos Direitos da Mulher;

ii) exercer o controle e a fiscalização da execução da política local de atendimento à mulher;

iii) convocar a assembleia de escolha dos representantes das entidades não-governamentais, quando ocorrer a vacância de conselheiros ou no final do mandato, dirigindo os trabalhos eleitorais;

iv) solicitar ao prefeito municipal a indicação de conselheiro titular e suplente, em caso de vacância ou término de mandato dos representantes das secretarias municipais;

v) opinar sobre a elaboração do orçamento municipal, no que diz respeito à consecução dos objetivos mencionados;

vi) opinar sobre a destinação de recursos, espaços públicos, programação cultural, esportiva, de lazer e atendimento prioritário às mulheres vítimas de maus tratos e outras especificidades (Lavras, 2002g).

O CMDM é paritário. Integram-no 12 conselheiros e seus respectivos suplentes. A parte governamental, designada pelo prefeito, tem um representante da Secretaria de Promoção da Cidadania, um da Secretaria de Educação e

Cultura, um da Secretaria de Saúde, um da Secretaria de Relações Institucionais, um da Secretaria de Planejamento e Gestão e um da Secretaria de Esportes, Lazer e Turismo⁴⁴. A representação não-governamental concentra seis conselheiros, eleitos por entidades de amparo à mulher. A vigência dos mandatos é de dois anos.

A estrutura organizacional do CMDM é constituída pelo plenário, pela mesa diretora, pela secretaria executiva e por comissões de trabalho. Fazem parte da segunda o presidente, o vice-presidente, o primeiro secretário, o segundo secretário, o primeiro tesoureiro e o segundo tesoureiro. O mandato da diretoria prescreve anualmente. Reconduções são permitidas, uma única vez.

Cabe à prefeitura municipal garantir recursos físicos e administrativos ao CMDM. Os primeiros são providos pela Casa dos Conselhos. Os demais ficam a cargo da secretaria executiva. Como prevê o regimento, ela deverá contar com um servidor da Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania e funcionará em suas dependências.

Os meios financeiros do CMDM devem advir do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (FMDM). Suas receitas podem resultar: a) de créditos orçamentários ou especiais que lhe sejam destinados; b) de recursos provenientes dos fundos estadual e nacional dos direitos da mulher; c) de doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; d) de doações, auxílios, contribuições e legados de qualquer natureza; e) de convênios que sejam celebrados; f) de operações de crédito realizadas pela prefeitura, destinadas aos devidos fins e g) outras rendas eventuais (Lavras, 2002a). A instituição do CMDM motivou dotações orçamentárias, de 2002 a 2004, da ordem de R\$ 18.000,00 (0,04% do orçamento municipal).

⁴⁴ Nessa ocasião, as secretarias de Relações Institucionais, de Planejamento e Gestão e de Esportes, Lazer e Turismo eram denominadas, respectivamente, Secretaria de Governo, Secretaria de Finanças e Planejamento e Secretaria de Esportes e Lazer.

Processos formais de nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros não foram observados. A troca de experiências com outros conselhos foi declarada inexistente.

9.11.2 Processo deliberativo do CMDM

O CMDM reúne-se mensalmente. A dinâmica das reuniões envolve a leitura e a aprovação da ata anterior e a divulgação de correspondências. A presença da maioria dos membros garante o início dos trabalhos. Em segunda chamada, após 15 minutos, eles começam com qualquer quorum. O plenário pode reunir-se extraordinariamente.

O presidente do CMDM dirige as reuniões. As pautas são elaboradas coletivamente nos encontros anteriores. Assuntos estranhos à ordem do dia podem ser discutidos.

A observação dos pontos de pauta revelou que a gestão do conselho monopoliza os debates. Em doze reuniões ordinárias e três extraordinárias, a Política Municipal de Amparo às Mulheres esteve uma vez no centro dos debates. Os itens de pauta foram encaminhados por unanimidade ou consenso.

TABELA 20 - Distribuição de itens de pauta (CMDM)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	14	40,00%
	Informação de conselheiros	06	17,14%
	Relação com entidades	11	31,43%
Política municipal	Controle social	00	0,00%
	Questionamento de decisão ou ato público	00	0,00%
	Proposição de ações públicas	01	2,86%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	03	8,57%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

No CMDM, os temas mais controversos dizem respeito ao universo

feminino (com ênfase para a violência doméstica e o aborto) e à destinação de recursos ao conselho (Entrevistas 29 e 30).

A troca de experiências entre os conselheiros é frequente. Percebe-se, nas reuniões, muito respeito por opiniões individuais. A participação de integrantes do CMDM nas duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres motivou reuniões específicas, voltadas ao repasse de informações.

A organização de comissões tem sido comprometida pelo absenteísmo dos membros do CMDM. Normalmente, trabalhos paralelos às reuniões são realizados individualmente. A distribuição de funções ocorre de forma democrática, respeitando aptidões e interesses.

9.11.3 Relações institucionais do CMDM

As relações institucionais do CMDM envolvem o Poder Executivo e organizações voltadas às demandas femininas. A cada biênio, o conselho pode organizar, por decisão de seus membros, conferências municipais. A última foi realizada em maio de 2004.

A existência de um critério de revogação de mandatos opera para o vínculo entre representantes e representados. Assim, a ausência de titulares e suplentes em três reuniões consecutivas ou em cinco alternadas deve gerar o afastamento dos mesmos. Contudo, essa regra não tem sido utilizada para ampliar a assiduidade do plenário.

A interação do CMDM com entidades sociais e órgãos governamentais ocorre por meio das reuniões. Porém, ao longo de 2007, o conselho foi sendo sistematicamente esvaziado. Em consequência, sua rotina foi conduzida pela quarta parte dos membros. A designação de novos conselheiros, no final do mesmo ano, buscou reanimar o CMDM.

O déficit de participação no CMDM é fruto da dificuldade de mobilização das entidades e do envolvimento compulsório dos representantes

públicos. Tais problemas são agravados, de um lado, pela frágil interlocução entre o conselho e as organizações sociais e, de outro, pelo mecanismo de seleção de conselheiros governamentais – designados por secretarias, alheias, em sua maioria, aos problemas femininos.

Essas limitações comprometem seriamente as condutas propositiva e fiscalizadora do CMDM. Além disso, diferentemente de outros conselhos, muitas ações voltadas especificamente para mulheres não dependem da concordância do órgão, pois se efetivam sob a vigília de outros segmentos de ação pública.

Como exemplo desse fato, destaca-se a construção de um hospital especializado em saúde feminina no município, cujas ações foram conduzidas pela Secretaria de Saúde, com a anuência do Conselho Municipal de Saúde. As deliberações do CMDM, de limitada repercussão, não foram objeto de questionamentos políticos ou jurídicos.

9.11.4 Análise da configuração institucional do CMDM

De acordo com os conselheiros, o CMDM nasceu de uma proposição social que foi reconhecida e oficializada pelo poder público, em 2002. Desde então, suas atribuições não sofreram modificações. A composição do órgão também permaneceu inalterada (Lavras, 2002a; 2002g).

A estrutura física à disposição do CMDM foi considerada parcialmente suficiente. Embora suas demandas sejam modestas, a Casa dos Conselhos tem dificuldade de atendê-las prontamente. O suporte administrativo, que deveria contar com um servidor municipal, não dispõe desse profissional. Observa-se, por fim, que as dotações orçamentárias não foram convertidas em recursos para o fundo. Gastos de pequena monta são cobertos pela prefeitura.

A dinâmica deliberativa do CMDM tem sido prejudicada pela participação de poucos membros. Por tomar decisões com qualquer quorum e

por desconsiderar os critérios de afastamento de conselheiros não assíduos, o órgão esforçou-se, em 2007, para manter-se em funcionamento. Ainda assim, um de seus integrantes foi eleito delegado para a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Para os membros do CMDM, a designação “não governamental” age de modo mais ativo. Entre as causas desse fato estão o reconhecimento da relevância do órgão e a vivência dos problemas que ele procura combater. A inércia da ala governamental é fruto do processo de indicação de conselheiros e do não acompanhamento de sua conduta:

Das pessoas que representam o poder público, nenhuma vem à reunião. As duas pessoas, além de mim, que estão atuando, são da sociedade civil. As pessoas do poder público são indicadas. Elas aparecem porque são, entre aspas, obrigadas... Então, se não tem ninguém fiscalizando, por que elas viriam? Elas se afastam, elas abandonam... (Entrevista 30).

A relação do CMDM com atores locais e poderes instituídos será analisada a seguir. A desarticulação social e a falta de vigor do movimento feminino local foram apontadas como obstáculos à construção de conexões fortes entre o conselho e a sociedade.

O papel da coalizão social como alicerce de arranjos participativos manifesta-se com clareza em Lavras. A mobilização por igualdade racial, que aglutina com sucesso indivíduos e entidades locais, coloca-se como uma referência para os demais segmentos.

Além disso, dinâmicas sociais mais complexas, que tornam o preconceito e a violência contra a mulher questões essencialmente privadas, distanciam a população de organizações representativas e, estas, do conselho. Nesse sentido:

(...) os movimentos na cidade são diferentes. O movimento pela

igualdade racial é muito presente historicamente. O movimento de mulheres é reduzido... Isso interfere muito. A questão das cotas e da discriminação é muito vivenciada na cidade, enquanto a violência contra a mulher e o preconceito contra a mulher são negligenciados... É como se fosse natural... (Entrevista 30).

A permeabilidade do poder público às deliberações e demandas do CMDM será, por fim, discutida. Sua interface com a Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania é frágil, dependendo de um dos conselheiros como interlocutor. A falta de identidade do órgão e seu caráter pouco propositivo foram considerados gargalos dessa relação:

Houve reuniões em que o poder público nos ouviu... Mas, até então, nós ainda não tínhamos chegado com propostas para a área governamental... Nós não decidimos dentro do grupo... (Entrevista 29).

Às vezes, eu penso que nossa participação é muito de reivindicar... Nós precisamos aprender um pouco como se dão os trâmites no poder público, que é uma hierarquia... Nós não sabemos lidar muito com isso, a gente fica patinando... Eu percebo muito isso dentro desse conselho. A gente tem vontade de fazer as coisas, mas, o que a gente vai fazer? De que jeito a gente vai fazer? Acho que é falta de experiência... (Entrevista 30).

O último discurso evidencia dois aspectos. O primeiro refere-se ao desconhecimento dos processos da administração pública, fato que limita a efetividade das ações do CMDM. A inexistência de capacitações contínuas, voltadas ao cotidiano do conselho e à sua interface com atores sociais e políticos, impede a solução de tal problema. O segundo, presente na dúvida sobre o que fazer, demonstra a ausência de diretrizes locais de amparo às mulheres, que poderiam representar pontos de partida para reflexões e

proposições coletivas.

9.12 Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial

Em 2003, dois fatos marcaram o combate à discriminação racial no Brasil. O primeiro foi a instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), por meio do Decreto nº. 4.886. O segundo foi a criação, via Medida Provisória nº. 111, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

O objetivo da PNPIR é estimular a *redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária* (Brasil, 2003c).

Entre os fins específicos da PNPIR estão a defesa de direitos, a promoção de ações afirmativas e a articulação de raça e gênero. A gestão democrática, a transversalidade e a descentralização são seus princípios. O fortalecimento institucional (da própria PNPIR), a incorporação da questão racial às políticas governamentais e a melhoria da qualidade de vida da população negra consolidam suas diretrizes (Brasil, 2003c).

O histórico da SEPPIR associa-se à organização do movimento negro, que culminou com a marcha *Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida* que, em 1995, mobilizou cerca de 30 mil pessoas em Brasília. A partir dela, projetos voltados aos direitos culturais, econômicos e sociais dos negros articularam-se com mais vigor. A participação oficial do Brasil na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em 2001, também fortaleceu o trabalho desses atores sociais.

A missão da SEPPIR é estabelecer iniciativas contra a desigualdade racial no país. Seus objetivos envolvem: a) a promoção da igualdade e a

proteção dos direitos de indivíduos e grupos afetados pela discriminação e intolerância; b) o monitoramento e a coordenação política de diferentes órgãos governamentais para a promoção da igualdade racial; c) articulação, fomento e acompanhamento de programas de cooperação com entes públicos e privados, nacionais e internacionais; d) promoção e vigília de acordos e convenções assinados pelo Brasil destinados à promoção da igualdade e ao combate à discriminação étnica e e) o auxílio ao Ministério das Relações Exteriores em políticas internacionais, no que tange à aproximação do país com nações do continente africano (Brasil, 2008d).

Entre as iniciativas apoiadas pela SEPPIR estão o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR) e as ações do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). A função do FIPIR é estreitar os laços da SEPPIR com estados e municípios. Existem, atualmente, 490 órgãos subnacionais integrados a ele. Já o CNPIR é uma instituição colegiada, de natureza consultiva. Voltado à proposição de políticas de enfrentamento à desigualdade racial, ele é formado por 22 conselheiros governamentais, 19 prepostos sociais e 3 membros notáveis (Brasil, 2003b).

Em 2005, a I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial foi realizada. Na ocasião, o Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial foi elaborado (Brasil, 2005a). Sua próxima convocação está prevista para 2009, quando as diretrizes e a implementação desse instrumento serão avaliadas (Brasil, 2007).

9.12.1 Organização formal do CMPIR

Em outubro de 2003, a Lei nº. 2.911 instalou, em Lavras, o Conselho Municipal da Comunidade Negra e de Combate à Discriminação. Em 15 de dezembro de 2006, a Lei nº. 3.257 revogou a anterior e criou a Assessoria, o Fundo e o Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial (CMPIR).

O CMPIR, de caráter deliberativo, conecta-se a grupos específicos da população e apresenta as seguintes atribuições:

i) formular diretrizes e promover, em todos os níveis da administração direta e indireta, atividades que visem à defesa dos direitos, à inserção na vida sócio-econômica e político-cultural da comunidade negra e à eliminação das discriminações;

ii) desenvolver estudos, debates e pesquisas relativos à problemática do preconceito e das discriminações, fazendo o levantamento da realidade do município;

iii) fiscalizar e tomar providências para o cumprimento da legislação pertinente à proibição do preconceito racial;

iv) desenvolver projetos próprios que promovam a participação das comunidades étnicas culturais em todos os níveis de atividade;

v) apoiar realizações das diversas comunidades étnicas culturais;

vi) buscar a integração entre os demais conselhos e órgãos da administração pública para que as questões raciais sejam consideradas em todos os âmbitos, além do intercâmbio com órgãos estaduais e federais;

vii) buscar o diálogo com entidades nacionais e internacionais que tratem da questão racial e do combate à discriminação;

viii) elaborar seu regimento interno (Lavras, 2006).

O CMPIR é um órgão paritário, composto por dez conselheiros e seus respectivos suplentes, sendo dois da Secretaria de Educação e Cultura, um da Secretaria de Promoção da Cidadania, um da Secretaria de Saúde, um da Secretaria de Fazenda, um de segmentos organizados da sociedade civil (associações de bairro, estudantis, de defesa da mulher, etc.), um de grupos de trabalhadores (sindicatos, órgãos de classe, etc.), um de entidades religiosas, um de organizações étnico-raciais e um de instituições culturais afro-brasileiras. Representantes governamentais são designados pelo prefeito e os demais, por

suas respectivas entidades.

O CMPIR tem uma coordenação geral, eleita por seus membros e formada por presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários e primeiro e segundo tesoureiros. Seu mandato, como o do plenário, é válido por dois anos e admite uma recondução (Lavras, 2003c⁴⁵).

O CMPIR serve-se da estrutura física e administrativa da Casa dos Conselhos. Seus compromissos, assim como os da Assessoria Municipal de Políticas Públicas de Igualdade Racial, devem ser honrados com recursos do Fundo Municipal de Políticas Públicas de Igualdade Racial (FMPPIR), que poderá receber doações e repasses. O orçamento municipal, exercício 2008, prevê a alocação de R\$ 1.000,00 no FMPPIR.

Meios formais e regulares de capacitação de conselheiros não foram citados. A interação com outros conselhos é limitada. Entretanto, o Fórum Permanente sobre Educação, Diversidade e Inclusão, iniciativa do CMPIR, aproximou-o do Conselho Municipal de Educação.

9.12.2 Processo deliberativo do CMPIR

As reuniões do CMPIR são mensais, iniciando-se com a presença da maioria dos conselheiros. Em segunda convocação, após quinze minutos, serão instaladas com qualquer quorum. Encontros extraordinários são previstos, por solicitação do presidente ou de dois terços do plenário. Decisões são tomadas por maioria simples dos votos (Lavras, 2003c).

A condução das reuniões é responsabilidade do presidente. Porém, estimula-se que, a cada encontro, conselheiros diferentes a coordenem. Isso, segundo um dos relatos, é parte do aprendizado participativo. No entanto, tal iniciativa encontra resistências no plenário.

⁴⁵ O CMPIR, instituído em 2006, preservou o regimento do Conselho Municipal da Comunidade Negra e de Combate à Discriminação, redigido em 2003.

As pautas das reuniões do CMPIR são construídas coletivamente. Elas são esboçadas no encontro anterior e atualizadas antes dos debates. Tópicos emergentes são tratados com frequência – fato que, por vezes, dificulta o andamento dos trabalhos.

A observação dos pontos de pauta do CMPIR atesta o predomínio de discussões voltadas à sua gestão. Ainda assim, a proposição de ações aos poderes locais respondeu por 9,43% dos tópicos. O volume de debates e sugestões não encaminhados é expressivo. Todas as decisões valeram-se da unanimidade ou do consenso.

TABELA 21 - Distribuição de itens de pauta (CMPIR)

Natureza dos itens de pauta	Natureza específica dos itens de pauta	Nº. de itens	Nº. de itens (%)
Gestão do conselho	Procedimentos internos	12	22,64%
	Informação de conselheiros	07	13,21%
	Relação com entidades	09	16,98%
Política municipal	Controle social	00	0,00%
	Questionamento de decisão ou ato público	03	5,66%
	Proposição de ações públicas	05	9,43%
Outra	Capacitação de conselheiros	00	0,00%
	Debates e sugestões sem encaminhamento	17	32,08%

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

Poucos temas foram considerados polêmicos no CMPIR. Entre eles destacam-se as políticas de discriminação positiva, como as cotas em universidades públicas. A similaridade das visões é fruto, em parte, do engajamento dos conselheiros no movimento negro, onde a trajetória das discussões já produziu argumentos hegemônicos.

O intercâmbio de informações entre as representações social e governamental é simétrico e corriqueiro no CMPIR. O debate de assuntos específicos pode motivar a organização de comissões, de modo consensual. Todavia, elas não têm sido designadas com frequência (Entrevista 32).

9.12.3 Relações institucionais do CMPIR

As relações do CMPIR envolvem o Executivo e organizações sociais. Além das reuniões, as atividades do Fórum Permanente sobre Educação, Diversidade e Inclusão⁴⁶ geram oportunidades de interação entre as partes. Integram a coordenação do conselho representantes de ambos os segmentos.

A imperatividade dos mandatos é resguardada pela possível revogação dos mesmos. Desse modo, após três faltas consecutivas ou cinco alternadas, o conselheiro poderá, por decisão do plenário, perder o cargo. Observa-se, no entanto, que tal recurso não tem sido utilizado.

O CMPIR opera como um órgão ampliado. Assim, a cada biênio, ele deverá convocar a Conferência Municipal da Comunidade Negra, durante a Semana da Consciência Negra. O evento destina-se: a) à avaliação da situação da comunidade negra e da discriminação no município; b) à apreciação do trabalho do conselho e à definição de suas diretrizes e c) à formação do novo plenário (Lavras, 2003c).

A relação do CMPIR com segmentos sociais é potencializada pelo trabalho da Assessoria Municipal de Políticas Públicas de Igualdade Racial. Atuando em sintonia com o conselho, ela representa uma alternativa para vocalização de demandas. Além disso, ela reforça o elo institucional entre o órgão e o Executivo.

A participação das representações governamental e não-governamental foi descrita como desequilibrada, uma vez que a segunda demonstra maior compromisso (Entrevistas 32 e 33). Entretanto, esse problema foi percebido e contornado pela nomeação cuidadosa de conselheiros. Nesse processo, o trabalho da direção da Casa dos Conselhos foi importante, dialogando com o

⁴⁶ Representam os objetivos do fórum: a) garantir a continuidade do debate sobre diversidade; b) contribuir para a formação de educadores sensíveis à diversidade; c) promover a troca de experiências; d) orientar educadores sobre como lidar com casos de discriminação nas escolas e e) valorizar a cultura, a religião e os valores negros.

Executivo e sugerindo nomes de servidores não-estranhos à militância negra (Entrevista 32).

As conquistas do CMPIR junto ao poder local, notadamente o fundo municipal e a assessoria, foram atribuídas ao modo como as reivindicações foram comunicadas e acompanhadas. Pouco foi creditado à sensibilidade dos dirigentes públicos. Concluindo, contestações políticas ou jurídicas às decisões do conselho não foram mencionadas.

9.12.4 Análise da configuração institucional do CMPIR

A demanda do movimento negro de Lavras por uma via de interação com o poder público motivou a organização do CMPIR. Após reuniões que mobilizaram diversos cidadãos, uma comissão pró-conselho foi formada. Ela deveria levantar informações e redigir um projeto de lei a ser enviado ao Legislativo. Encerrada sua tramitação, o texto foi aprovado e submetido ao Executivo, que solicitou sua retirada da Câmara Municipal. Seu objetivo era reencaminhá-lo e, com isso, receber o crédito por sua autoria. Assim foi feito (Entrevista 32).

Tais acontecimentos explicam a recriação do CMPIR, em 2006. Da Lei nº. 2.911 a 3.257, suas funções não foram modificadas. Sua composição foi reduzida de 16 para 10 integrantes, sem comprometer a paridade (Lavras, 2003b; 2006).

Os meios físicos e gerenciais à disposição do CMPIR, originários da Casa dos Conselhos, foram considerados suficientes. No entanto, a falta de conexão à internet foi citada como uma limitação. Ademais, muitas rotinas administrativas do órgão são realizadas pelo Assessor Municipal de Políticas Públicas de Igualdade Racial e não pelo servidor que deveria ocupar-se dos conselhos. Não há recursos alocados no fundo subordinado ao CMPIR.

O processo deliberativo do CMPIR não está sujeito a esvaziamento ou

boicote, dado que, em segunda convocação, as decisões são tomadas com qualquer quorum. Censuras e autocensuras são mitigadas por fatores, como: a condução democrática das reuniões, o absoluto respeito aos posicionamentos individuais, o emprego da linguagem como meio de inclusão e informação e, ainda, o vigor das relações interpessoais.

Os conselheiros da ala governamental foram descritos como menos assíduos e comprometidos. Nota-se, porém, que esse fato fora mais grave no passado, quando as indicações não eram mediadas pela direção da Casa dos Conselhos:

O conselheiro da sociedade parece ter um maior engajamento, talvez por que ele venha de uma militância, de um trabalho voluntário. A pessoa do poder público vem com uma sensação de que está cumprindo uma obrigação. A participação do poder público é menor em número também. Em outros tempos, em algumas reuniões, só havia um membro do governo ou nenhum (...) mas isso mudou, mudou bastante. O papel do coordenador da Casa dos Conselhos, eu acredito, foi fundamental... Por ele ser uma pessoa de movimento social que, então, faz contatos... entende a participação do governo e da sociedade no conselho (Entrevista 32).

A relação do CMPIR com as entidades que o integram possui uma especificidade. Organizações diretamente envolvidas com a questão racial participam, de fato, de sua rotina. Nas demais, tanto o engajamento quanto a conexão representantes-representados são mais frágeis. Em consequência, seus problemas, assim como os dilemas de seus segmentos, chegam de forma limitada ao plenário.

Há, em oposição, trocas contínuas de informação entre o CMPIR e algumas entidades. Notam-se, ainda, organizações que, por terem agendas de trabalho semelhantes à do conselho, refletem antes e após as reuniões sobre alguns itens de pauta. Nesses casos, a imperatividade de mandatos mostra-se

efetiva e o órgão é dotado de sentido.

A avaliação da permeabilidade do poder público (com ênfase para o Executivo) às decisões do CMPIR destaca um aspecto observável em outros conselhos. A gestão local mostra-se disposta a conhecer e a viabilizar as resoluções do órgão. Contudo, por meio de protelações constantes, elas são sistematicamente preteridas:

A gente está vivendo algo muito estranho. Se você chegar no Executivo e falar: 'nós queremos isso', tudo é possível... 'ótimo, nós vamos ver!'. Mas quase nada sai. Então, você leva não sei quanto tempo para, daquilo tudo, conseguir uma coisinha (Entrevista 32).

Diante desse quadro, o CMPIR reorientou sua conduta. Atuando de forma pró-ativa, ele mobilizou instâncias de controle social, enfatizou compromissos públicos firmados e impeliu o Executivo a agir. O discurso abaixo ilustra esse fato:

Aí nós mudamos a postura: começamos a mandar ofícios – ao invés de ficar esperando por uma reunião – e pedíamos resposta em tantos dias. Com aquela resposta 'nós vamos fazer', a gente começava a preparar, a estudar o tema. No caso da assessoria, nós criamos a lei... Mandamos tudo pronto e falamos: 'como no ofício tal você assumiu o compromisso de... estamos, para contribuir, sugerindo um projeto de lei. Favor responder em tantos dias'. Protocolo e tudo. Outra coisa que a gente colocava nos ofícios era: 'estaremos divulgando na imprensa a resposta às reivindicações. Nesse período, se não tiver uma resposta, vai sem resposta do Executivo'. Foi uma estratégia que começou a funcionar. Nós conseguimos a assessoria... um projeto de lei que foi o conselho que fez, estudou, montou... Do jeitinho que foi, a prefeita mandou para a Câmara, como se fosse do Executivo (Entrevista 32).

Evidentemente, interações dessa natureza entre conselhos e poderes

locais não são desejáveis. Espera-se que o reconhecimento mútuo e o senso de interesse público norteiem os diálogos. No entanto, seu mérito foi romper a inércia do Executivo e mostrar ao CMPIR que constância de propósitos, organização e mobilização seriam elementos vitais à concretização de suas demandas.

Tais observações concluem o detalhamento das especificidades dos conselhos gestores de Lavras. Elas serão retomadas na próxima seção, que se volta para os objetivos da investigação.

10 CONSELHOS GESTORES E ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL

Os tópicos anteriores buscaram contextualizar a pesquisa, discutir elementos teóricos e analisar dados empíricos. Assim, na seção 2 foram apresentados vícios históricos e mudanças recentes nas relações entre o público e o privado no Brasil. Na seção 3 detalharam-se as modalidades de democracia e sua evolução qualitativa rumo à via deliberativa. Na seção 4 discutiram-se os paradigmas de gestão pública e o anacronismo do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo diante de arranjos institucionais participativos. Na seção 5 foi detalhada a abordagem de gestão da administração societal: a gestão social. Nesse momento, conceitos-chave para a viabilização do estudo foram expostos: cidadania deliberativa, esfera pública e participação política. Na seção 6 foram apresentados os conselhos gestores, sua dinâmica política e sua configuração institucional. Nas seções 7 e 8 detalharam-se, respectivamente, os procedimentos metodológicos da pesquisa e seu lócus: o município de Lavras. Na seção 9 foram descritas e analisadas 12 experiências empíricas.

Neste tópico, tais elementos serão articulados de modo a satisfazer aos propósitos da tese. Para tanto, ele se divide em duas partes, orientadas por indagações-chave. A primeira retoma a configuração institucional dos conselhos de Lavras, buscando respostas aos objetivos específicos do estudo. A segunda confronta os resultados desta e de outras pesquisas, reafirmando alguns pontos e relativizando outros.

10.1 São os conselhos fontes de inovação político-institucional e de apoio à dialogicidade local?

Os próximos parágrafos buscam contemplar esta questão, síntese dos propósitos da tese. Para tanto, suas afirmações terão como base as evidências empíricas, condensadas no Quadro 8.

QUADRO 8 - Configuração institucional dos conselhos de Lavras

Conselho	Atributos da configuração institucional		
	História	Tipo	Processo deliberativo: especificidades
CODEMA	Criado em 1984, por iniciativa da sociedade civil e do poder público	Deliberativo. Voltado à prestação de serviços pela administração pública	Protagonismo: Poder público (PP) Decisões consensuais Não há autocensura
CME	Criado em 1990, pelo poder local, estimulado pela Constituição de 88	Deliberativo. Voltado à prestação de serviços pela administração	Protagonismo: PP Decisões consensuais Não há autocensura
CMDCA	Criado em 1990. Redefinido em 1991 pelo poder local, motivado pela Constituição de 88	Deliberativo. Vinculado a grupos etários da população	Protagonismo: Sociedade civil (SC) Decisões consensuais Há autocensura
CMS	Criado em 1990, pelo poder local, estimulado pela LOS	Deliberativo. Voltado à prestação de serviços pela administração	Protagonismo: PP Decisões consensuais Há autocensura
CMAE	Criado em 1996, pelo poder público, impelido por mudança no PNAE	Operativo. Voltado à prestação de serviços pela administração	Protagonismo: ambos Decisões consensuais Não há autocensura
CMAS	Criado em 1996, pelo poder local, motivado pela LOAS	Deliberativo. Voltado à prestação de serviços pela administração	Protagonismo: SC Decisões consensuais Há auto-censura
CMDPC	Criação autorizada em 1997 e realizada em 2001 pelo poder local	Deliberativo. Associado ao campo da cultura	Protagonismo: ambos Decisões consensuais Não há autocensura
CFUNDEF	Instalado em 1997. Reinstalado em 1998 pelo Executivo, após vigência do FUNDEF	Operativo. Voltado à prestação de serviços pela administração	Protagonismo: PP Decisões consensuais Há autocensura
COMAD	Criado em 2001, após mobilização de entidades sociais	Deliberativo. Voltado à prestação de serviços pela administração	Protagonismo: SC Decisões consensuais Não há autocensura
CMI	Criado em 2002, por iniciativa da sociedade e do Legislativo local	Deliberativo. Vinculado a grupos etários da população	Protagonismo: SC Decisões consensuais Não há autocensura
CMDM	Criado em 2002, por iniciativa da sociedade civil	Deliberativo. Voltado a segmentos específicos da população	Protagonismo: SC Decisões consensuais Não há autocensura
CMPIR	Criado em 2003 e recriado em 2006, por iniciativa da sociedade	Deliberativo. Voltado a segmentos específicos da população	Protagonismo: SC Decisões consensuais Não há autocensura

continuação...

Conselho	Processo deliberativo: conteúdo das pautas	Estrutura organizacional	Distribuição de poder
CODEMA	Gestão interna: 41,67% Política local: 40,00% Outros temas: 18,33%	Plenário, presidência, vice-presidência e secretaria executiva	Conselho bipartite paritário, com 14 integrantes
CME	Gestão interna: 64,52% Política local: 24,19% Outros temas: 11,29%	Plenário, presidência, vice-presidência, secretaria, assessorias e comissões	Conselho governo- sociedade, com 15 integrantes
CMDCA	Gestão interna: 77,42% Política local: 17,74% Outros temas: 4,84%	Plenário e diretoria: presidente, vice e secretário	Conselho bipartite paritário, com 14 integrantes
CMS	Gestão interna: 43,55% Política local: 24,19% Outros temas: 32,26%	Plenário e diretoria: presidente, vice e secretários	Conselho tetrapartite paritário, com 28 integrantes
CMAE	Gestão interna: 43,18% Política local: 50,00% Outros temas: 6,82%	Plenário e diretoria: presidente, vice e secretário	Conselho sociedade- governo, com 7 integrantes
CMAS	Gestão interna: 75,00% Política local: 10,42% Outros temas: 14,58%	Plenário, diretoria executiva (presidente, vice e secretários) e secretaria executiva	Conselho bipartite paritário, com 18 integrantes
CMDPC	Gestão interna: 50,84% Política local: 25,42% Outros temas: 23,73%	Plenário e diretoria: presidente, vice e secretário	Conselho sociedade- governo, com 7 integrantes
CFUNDEF	Gestão interna: 68,00% Política local: 32,00% Outros temas: 0,00%	Plenário e diretoria: presidente e secretário	Conselho sociedade- governo, com 5 integrantes
COMAD	Gestão interna: 78,14% Política local: 6,25% Outros temas: 15,63%	Plenário e diretoria: presidente, vice, secretários e tesoureiros	Conselho bipartite paritário, formado por 8 integrantes
CMI	Gestão interna: 74,63% Política local: 17,91% Outros temas: 7,46%	Plenário e diretoria: presidente, vice, secretários e tesoureiros	Conselho bipartite paritário, formado por 14 integrantes
CMDM	Gestão interna: 88,57% Política local: 2,86% Outros temas: 8,57%	Plenário, mesa diretora (presidente, vice, secretários e tesoureiros), secretaria executiva e comissões	Conselho bipartite paritário, formado por 12 integrantes
CMPIR	Gestão interna: 52,83% Política local: 15,09% Outros temas: 32,08%	Plenário e coordenação geral: presidente, vice, secretários e tesoureiros	Conselho bipartite paritário, formado por 10 membros

continuação...

Conselho	Especificidades dos mandatos	Autonomia	Pedagogia
CODEMA	Revogável Vigência de 2 anos Média imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira parcial do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CME	Revogável Vigência de 4 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CMDC	Revogável Vigência de 4 anos (governo) e 2 anos (sociedade) Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira parcial do Executivo. Há recursos não-governamentais no fundo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CMS	Revogável Vigência de 4 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CMAE	Revogável Vigência de 2 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo inexistente interconselhos
CMAS	Revogável Vigência de 2 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CMDPC	Revogável Vigência de 2 anos Média imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CFUNDEF	Revogável Vigência de 2 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo inexistente interconselhos
COMAD	Revogável Vigência de 2 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo inexistente interconselhos
CMI	Revogável Vigência de 2 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos
CMDM	Revogável Vigência de 2 anos Baixa imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo inexistente interconselhos
CMPIR	Revogável Vigência de 2 anos Média imperatividade	Estrutural e gerencial. Dependência financeira do Executivo	Não há meios formais de capacitação. Diálogo restrito interconselhos

Fonte: Dados da pesquisa, 2008.

A observação da dimensão formal dos conselhos gestores de Lavras, foco do primeiro objetivo específico da pesquisa, avaliou sua capacidade regimental de minimizar assimetrias entre as representações governamental e não-governamental, fomentando o protagonismo das partes.

Desse modo, dos doze conselhos investigados, dez são deliberativos e dois operativos; sete voltam-se à prestação de serviços pela administração pública, dois a grupos específicos da população, dois a grupos etários e um ao campo cultural. O órgão mais antigo foi criado em 1984 e o mais recente em 2003. Nota-se, contudo, que a regulamentação dos princípios da Constituição de 1988, promovida na década de 1990, induziu fortemente a viabilização dos conselhos na cidade.

Todos os órgãos encontram-se legalmente instituídos, onze por leis municipais e um por decreto do Executivo. Todos apresentam regimentos internos. As atribuições dos conselhos mostram-se abrangentes e relevantes, muitas inspiradas em documentos de referência elaborados por secretarias estaduais e federais. Apenas um órgão, operativo, apresentou funções aquém do esperado.

A distribuição de poder nos conselhos de Lavras é assim determinada: sete órgãos são bipartites paritários, três assumem a forma sociedade-governo, um a configuração governo-sociedade e um é tetrapartite paritário. O mecanismo de seleção de conselheiros governamentais é a indicação que parte, normalmente, do prefeito municipal. Entidades com assento nos conselhos determinam a designação social. Em um órgão perdura a submissão de listas tríplices ao chefe do Executivo.

A estrutura organizacional dos doze conselhos é formada pelo plenário e por um órgão diretor. Todos estes contam com presidentes e secretários. Em nove, há representantes da sociedade e do governo. Nos três restantes, há somente conselheiros da sociedade. Em um órgão, a nomeação da presidência

é compulsória.

Possuem caráter ampliado, isto é, realizam conferências municipais, sete conselhos. Apresentam fundos públicos nove órgãos, dos quais, dois possuem fontes de financiamento não-governamental. Os demais recorrem ao Poder Executivo, pois não há recursos sob sua gerência.

No que se refere aos mandatos, em todos os conselhos há critérios de revogação, vinculados à assiduidade dos atores. Sua vigência, em nove casos, é de dois anos, não coincidindo com a dos poderes locais. Em onze órgãos reconduções são permitidas.

Todos os conselhos apresentam autonomia física e gerencial. Porém, todos dependem financeiramente das secretarias municipais, de forma total ou parcial. Apenas um conselho conta com meios formais de capacitação. Interações sistemáticas entre os órgãos inexistem.

Constata-se, portanto, em um balanço da face formal dos conselhos, que ela é capaz de promover o protagonismo de seus integrantes, dando sustentação a relações consideravelmente equilibradas entre sociedade e Estado.

Apesar da inexistência de processos programáticos de instrução e de meios financeiros à disposição dos conselhos, tal afirmação é verídica, pois: os órgãos estão legalmente instituídos; possuem natureza deliberativa; são dotados de regimentos internos que mitigam arbitrariedades (Cruz, 2000); possuem competências abrangentes e são paritários.

Além disso, conferências municipais são realizadas; a designação de conselheiros não-governamentais, bem como a formação de diretorias, ocorre segundo normas democráticas e os mandatos contam com parâmetros de governo e revogação.

A relevância desses elementos formais relaciona-se ao papel dos conselhos como instituições. Assim, como relembra Lüchmann (2002), construtos dessa natureza apresentam um importante caráter de estabilidade,

constituindo-se por meio de regras que constroem e orientam ações. Nesse sentido, a inovação política é perceptível, pois freios à condução arbitrária e velada de processos públicos – traços das gestões patrimonial e burocrática, respectivamente – passam a existir. Consequentemente, perdem parte de seu vigor o autoritarismo e o clientelismo.

Ainda no que se refere à questão político-institucional, destaca-se que os conselhos estão em processo paulatino de integração vertical (com órgãos estaduais e federais) e horizontal (com seus pares).

Desse modo, a existência de estruturas, normas, concepções e valores convergentes entre tais arranjos, produto de longas mobilizações sociais em áreas como assistência social, direitos da criança e do adolescente, política urbana e saúde, favorece a seleção e a publicização de boas práticas. Nesse sentido, conselhos e secretarias estaduais e federais têm contribuído para a melhoria dos sistemas de políticas públicas da base para o topo (e não apenas do topo para a base), reunindo meios de apoio à informação de conselheiros e à gestão de conselhos.

Por fim, essa gramática institucional comum favorece uma dinâmica promissora: a formação de redes intra e intermunicipais de conselhos. No primeiro caso, elas podem agir contra a fragmentação das políticas diante de problemas complexos (como a segurança pública, a vulnerabilidade social de menores e a preservação histórico-cultural). No segundo, elas facilitam o intercâmbio de experiências, a otimização de rotinas, a vigilância social de serviços consorciados e a ampliação do poder de persuasão regional junto a governos supralocais.

Prosseguindo, a observação do processo deliberativo dos conselhos de Lavras teve o intuito de verificar a existência de rotinas de argumentação e engajamento alinhadas às bases da cidadania deliberativa e da participação política. Nestas, os sujeitos manifestam-se livremente em prol de garantias e

direitos, legítimos e universais. Os próximos parágrafos buscam atender ao segundo objetivo específico da pesquisa.

Inicialmente, a periodicidade das reuniões é mensal em nove casos e quinzenal em um. Nos demais elas ocorrem por convocação da presidência. Observa-se que, em três órgãos, o longo intervalo entre as reuniões depõe contra sua efetividade. É possível dizer que há contestação pública em dez conselhos. Deixaram de apresentá-la os de natureza operativa. Contudo, ela é pouco vigorosa em cinco órgãos.

Em sete conselhos deliberações são possíveis, em segunda convocação, com qualquer quorum. Essa prática inviabiliza estratégias como boicotes e esvaziamentos de plenário. Todavia, ela opera para déficits de assiduidade. Em quatro casos, a argumentação demanda maioria simples e, em um, a presença de dois terços do plenário.

Nos doze conselhos, os presidentes conduzem as reuniões. As pautas são construídas coletivamente, no encontro anterior, em oito casos. Em três, elas são de responsabilidade das secretarias e, em um, do presidente. Em qualquer órgão os conselheiros podem sugerir temas para discussão. Tópicos emergentes são sempre considerados.

A observação dos pontos de pauta buscou avaliar o foco dos debates, ou seja, perceber se eles se voltam à gestão do próprio conselho ou à política municipal. Em onze casos, rotinas internas foram priorizadas em detrimento do controle e da proposição social. O consenso, que busca harmonizar visões (e não o voto), foi o meio empregado para viabilizar decisões.

A linguagem corrente nos conselhos visa, além da comunicação de conteúdos, a integração do plenário. Seu tom, pedagógico quando necessário, procura nivelar conhecimentos e chamar os conselheiros à participação. Em nenhum órgão foi notado cerceamento discursivo. Ainda assim, autocensuras foram relatadas em quatro conselhos.

Percebe-se, em quatro conselhos, o protagonismo deliberativo do poder público (CODEMA, CME, CMS e CFUNDEF). A designação social destaca-se em seis órgãos (CMDCA, CMAS, COMAD, CMI, CMDM e CMPIR). Nota-se, no CMAE e no CMDPC, o equilíbrio argumentativo.

A distribuição de funções intraconselho se dá de forma democrática, segundo a competência, o interesse e a disponibilidade das partes. Verifica-se, porém, com poucas exceções, a dificuldade coletiva em dar continuidade às decisões, determinando responsabilidades e prazos.

Tendo em mãos os detalhes do processo deliberativo dos conselhos, conclui-se que a cidadania deliberativa não encontra restrições significativas no interior dos órgãos. Contudo, ela é comprometida por outros fatores, assim como a participação de cunho político.

Há, nos conselhos, absoluto respeito por argumentos e posições individuais. A linguagem é empregada como meio de esclarecimento e integração, não como fonte de poder. Não há controle de pautas, visto que elas são construídas coletivamente e que assuntos emergentes não são preteridos. A condução dos trabalhos é marcada por acordos de conduta.

Ademais, o consenso é o mecanismo central de deliberação. Como resultado, todas as visões são levadas em conta e muitas são incorporadas às resoluções. O questionamento de orientações oficiais, principalmente pela representação social, não gera constrangimentos. A coerência argumentativa é o condicionante-chave das decisões.

Os aspectos exógenos que afastam as rotinas dos conselhos gestores dos princípios da cidadania deliberativa são os mesmos que restringem a participação política, pois comprometem a capacidade de decisão – ativa e consciente – dos sujeitos sobre os rumos de sua comunidade (Tenório, 1998; 2005).

Tais questões dizem respeito à baixa imperatividade de mandatos e

à incompreensão dos sistemas de políticas públicas. O primeiro problema reduz o vigor argumentativo do plenário, dado que os conselheiros não são porta-vozes de demandas coletivas. Ele também age negativamente sobre os níveis de contestação pública e potencializa autocensuras. O segundo desvia o foco de discussões relevantes, como a garantia de direitos e a gestão das estruturas locais de políticas sociais, para demandas pontuais de instituições ou conselhos⁴⁷. Ele dificulta, por fim, a percepção e o constrangimento de condutas oportunistas – registradas, principalmente, em órgãos que tomam decisões de amplo impacto (CME) ou que alocam recursos públicos (CMS) ou sociais (CMDCA).

Em resumo, predominam nos conselhos relações e rotinas alinhadas aos princípios da democracia deliberativa. No entanto, elementos contextuais limitam a capacidade argumentativo-decisória de seus membros, refletindo, com clareza, as fragilidades da representação política.

O modo como se fala e como se ouve nos plenários e o papel do consenso durante as deliberações aproximam os conselhos da condição de células dialógicas locais. O respeito às diferenças minimiza censuras. O confronto de ideias (que exprimem vivências, formações, visões de mundo, concepções sobre cidadania, direitos, etc.) torna-se, portanto, livre.

A linguagem corrente, “pedagógica” e integradora, contribui para o nivelamento dos indivíduos no que se refere às assimetrias cognitiva e discursiva. Isso ocorre, também, pois os plenários são propícios ao mútuo esclarecimento e são “confortáveis” ao exercício da fala. Assim, mesmo os limites capitais da democracia deliberativa, apresentados por Vittulo (2000), mostraram-se superáveis nesses órgãos.

A construção de consensos, por sua vez, é relevante, pois delimita a

⁴⁷ As rotinas internas dos conselhos de Lavras responderam, em média, por 63,20% dos itens de pauta.

fronteira entre a argumentação e a escolha públicas (Avritzer, 2000). Nesse sentido, ele favorece a *formação de decisões* – por meio do diálogo e da negociação – em detrimento da *seleção de alternativas* – por meio do voto. Destacam-se, entre as suas possibilidades, a subversão da regra da maioria (que confere ao melhor argumento, e não à hegemonia numérica, a eficácia decisória) e o fortalecimento da alteridade entre agentes governamentais e sociais.

Todavia, a conexão entre representantes e representados, pressuposto para o adequado funcionamento dos conselhos, apresenta limites. Há, nesse fato, um duplo problema de representação. Primeiro, a associação cidadã a organizações representativas é baixa no país⁴⁸. Segundo, os conselheiros não agem sob o norte ideológico⁴⁹ de suas entidades. Quando o fazem, interesses imediatos são a fonte de motivação.

Duas consequências emergem desses fatos. Inicialmente, torna-se real o risco do engajamento político dividir espaços com a participação gerencial (Nogueira, 2005). Além disso, as debilidades da democracia representativa, discutidas por Hirst (1992), manifestam-se: o pequeno envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governantes (e dos conselheiros, inclusive) aos cidadãos. Amplia-se, ainda, o poder discricionário da burocracia local.

As relações institucionais dos conselhos gestores envolvem segmentos sociais organizados e poderes instituídos. Sua atuação, principalmente nos municípios, tem dado forma a uma poderosa rede de interações sociedade-Estado, inédita na história brasileira.

⁴⁸ Dados do IBGE (1997) estimam que 27% da população brasileira encontra-se filiada a instituições representativas de interesses. Na Europa, esse índice corresponde a 80% (Santos, 2000).

⁴⁹ Emprega-se esse termo como “conjunto de convicções políticas, sociais, etc. de um indivíduo ou grupo de indivíduos”.

Entretanto, a efetividade desse construto depende da habilidade de cada um de seus nós – que devem identificar, discutir e transmitir anseios da sociedade às administrações locais. Nesse processo, os conselhos tendem a ampliar sua legitimidade, agindo como esferas públicas.

Tendo contemplado esses fatos no terceiro objetivo específico da tese, pretende-se, agora, observar: a) a interação entre representantes (conselheiros) e representados (cidadãos ligados a entidades sociais) e b) a permeabilidade do poder local às necessidades e decisões dos órgãos.

Os doze conselhos pesquisados possuem representantes do Executivo. Paralelamente, seis contam com prepostos do Legislativo e dois do Ministério Público. Nota-se que sete órgãos, ampliados, dialogam com a comunidade por meio de conferências municipais. No entanto, interações frequentes entre as partes ocorrem apenas nas sessões plenárias.

Segundo os depoimentos, a imperatividade de mandatos é frágil em nove casos. Em outras palavras, os conselheiros não agem sob clara orientação de suas entidades. O CODEMA, o CMDPC e o CMPIR demonstram razoável imperatividade.

A principal evidência desse fato é a ausência de reuniões sistemáticas nas instituições, antes e depois dos encontros deliberativos. Elas seriam importantes para orientar o posicionamento dos conselheiros em relação às pautas e para publicizar decisões. Sua consequência corriqueira é a falta de confiança dos indivíduos para firmar compromissos.

O detalhamento da conduta dos poderes locais diante dos conselhos findará esta análise. Desse modo, o Poder Legislativo e o Ministério Público agem quando requisitados, embora o último tenha demonstrado pró-atividade ao dialogar com alguns órgãos.

Os relatos descrevem o Executivo como solícito, quando informado sobre demandas dos conselhos. Contudo, ele também é moroso e pouco

efetivo, agindo sobre processos compulsórios, isto é, sobre rotinas nas quais omissões são impossíveis. Protelações são constantes. Além do mais, existe pouca atenção desse poder ao grau de compromisso de seus representantes nos plenários.

Em paralelo, alguns conselheiros admitem sua passividade, tanto na proposição de ações quanto em seu acompanhamento. O percentual médio de debates sobre as políticas locais registrado nas atas (22,17%) dá uma dimensão desse fato. Nem todos os conselhos possuem parâmetros de ação, como políticas ou planos municipais.

Nesse sentido, faltam-lhes meios ideais para a gestão dos sistemas de políticas públicas e para o enfrentamento da inércia governamental. Nota-se, por fim, que um órgão motivou ações do Poder Executivo por intermédio do Ministério Público (CMI) e outro o fez via mobilização e pressão sociais (CMPIR).

Assim, os conselhos encontram sérias dificuldades para prospectar demandas e para comunicar decisões coletivas. Sua atuação como esferas públicas é, portanto, débil. Determinam tal situação a desarticulação social; a desinformação sobre suas funções, suas responsabilidades e seus poderes; o desconhecimento dos processos da administração pública e o oportunismo governamental⁵⁰.

A desarticulação social priva os conselheiros de referências como: *a quem servir? a quem prestar contas?* Ademais, ela não favorece a expressão de demandas coletivas – insumo básico da dialogicidade local. A desinformação sobre o papel dos órgãos nos sistemas municipais de políticas públicas gera insegurança decisória e contribui para o seu subemprego. O desconhecimento das rotinas da administração pública impede a compreensão de possibilidades e limites reais do poder local. Dificulta, ainda, a tradução de anseios em ações,

⁵⁰ O oportunismo governamental será detalhado na segunda parte desta seção.

que podem ser concebidas e asseguradas por vias como audiências públicas, projetos de lei, orçamentos participativos, etc. Por fim, o oportunismo estatal posiciona suas prioridades à frente do interesse geral, causando hiatos entre discursos e práticas e determinando formas heterogêneas de relacionamento poder Executivo-conselhos.

Curiosamente, os elos institucionais dos conselhos exprimem, além das fragilidades da representação, já discutidas, características da democracia liberal, da burocracia e do gerencialismo.

No primeiro caso, a “confiança” depositada nos conselheiros pelas organizações que os indicam, capaz de dispensar o acompanhamento de sua conduta, lembra a relação entre políticos e eleitores no elitismo democrático onde, após as eleições (ato de seleção de representantes), apenas os primeiros se ocupam das questões públicas⁵¹.

Paralelamente, o desconhecimento das rotinas estatais é produto do frágil engajamento social, que sinaliza o longo caminho a ser trilhado para o desenvolvimento do senso de interesse coletivo em nossa sociedade (Oliveira Vianna, 1987) e, também, da pouca disposição do poder local de aproximar-se dos conselhos. Nesse sentido, boa parte do controle social e do provimento de informações vincula-se a processos compulsórios, essenciais à manutenção de programas e financiamentos estaduais e federais. Iniciativas de combate ao sigilo e à exclusão, armas da burocracia, não integram, de modo consistente, a agenda do Executivo municipal.

Seu discurso, porém, sugere o contrário. A receptividade às demandas dos conselhos, traduzida, posteriormente, em protelações, busca “administrar” a relação entre os poderes político e social – sem mudar correlações de forças ou dispensar à face sócio-política da gestão pública a mesma atenção que é

⁵¹ Nesse sentido, Santos (2000) destaca a mudança de conduta de algumas entidades logo que conquistam assentos em conselhos. A mobilização começa a diluir-se, pois só os conselheiros devem se responsabilizar pelos debates.

dada às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Esses aspectos são traços distintivos do gerencialismo (Paes de Paula, 2005a). As constatações do estudo encontram-se sistematizadas no Quadro 9.

QUADRO 9 - Possibilidades e limites dos conselhos gestores

Dimensão da configuração institucional	Sistema de classes da pesquisa	Possibilidades e limites dos conselhos em relação à gestão societal
Face formal dos conselhos	Aspectos que favorecem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituição legal dos conselhos ▪ Natureza deliberativa e paritária ▪ Competências abrangentes ▪ Presença de regras de governo, que abarcam a designação de conselheiros, a formação de diretorias e a condução de mandatos
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de processos pedagógicos sistemáticos ▪ Ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos
Processo deliberativo dos conselhos	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respeito a argumentos individuais ▪ Linguagem: meio de esclarecimento e integração, não de coação ▪ Acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão de temas emergentes nos plenários ▪ Consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios
	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desconexão entre representantes e representados ▪ Contestação pública mediana ▪ Pouca compreensão dos sistemas de políticas sociais ▪ Foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços públicos locais
Relações institucionais dos conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caráter democrático das rotinas internas ▪ Responsabilidades constitucionais, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarticulação social ▪ Desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos ▪ Desconhecimento dos processos da administração pública ▪ Oportunismo governamental

Fonte: Dados da pesquisa, 2008

Ao longo dos anos, os conselhos gestores de Lavras passaram por transformações registradas em decretos, leis e regimentos. Observadas em conjunto, elas podem revelar a inércia dos mesmos ou, ao contrário, o aprimoramento e a democratização de processos.

Constata-se, nesse sentido, que dois conselhos preservaram suas regras de governo (CMDPC e CMDM). Nos demais, alteraram-se muitos aspectos. Inicialmente, como mudanças percebidas em um único órgão, destacam-se: a transição de ente consultivo para deliberativo, a redução do intervalo entre reuniões, a criação de fundo municipal, o fim deliberado da coincidência de mandatos e a criação de fórum para a seleção de entidades com direito a voto.

A extinção de listas tríplices, submetidas ao prefeito municipal para designação de conselheiros; o fim da categoria “membro nato”, cujo assento no conselho independe de indicação ou nomeação e a ampliação de funções foram eventos registrados em dois conselhos.

A revisão do número e da distribuição de postos no plenário em prol da paridade e a definição da presidência por via eletiva representam evoluções notadas em três conselhos. A adequação de rotinas a leis e políticas recentes e o aprimoramento do processo de seleção de conselheiros foram percebidos em quatro órgãos.

Não foram verificadas mudanças marcadas por involuções, ou seja, que favoreçam a hegemonia estatal ou que restrinjam a participação e a deliberação pública. Destaca-se, ainda, que os conselhos mais novos – cinco instalados após 2001 – demonstram significativo alinhamento às orientações de instâncias supramunicipais. Estas abarcam instrumentos legais, subsídios à formação de conselheiros e descrições de boas práticas, internas e interinstitucionais.

Concluída a discussão de todos esses aspectos, respostas às questões orientadoras da pesquisa podem ser apresentadas.

Assim, a dimensão formal dos conselhos gestores de Lavras apresenta inovações institucionais que geram desdobramentos sócio-políticos. Ademais, ela concentra elementos suficientes para garantir, no interior dos órgãos, o protagonismo de atores sociais e governamentais. A cidadania deliberativa e a participação política não encontram limitações expressivas intraconselhos. Porém, a desinformação da sociedade e os elos frágeis entre representantes e representados comprometem-nas. A maior debilidade dos conselhos refere-se à sua atuação como esferas públicas. A desarticulação social e o oportunismo governamental, que posiciona suas demandas à frente do interesse público, operam para esse fato.

Portanto, em relação à promoção da administração pública societal, capaz de sustentar relações equânimes entre sociedade organizada e poderes locais, os conselhos gestores são fontes consistentes de inovação político-institucional. Contudo, sua eficácia é limitada em relação à sedimentação da democracia deliberativa local.

No entanto, a análise longitudinal dos conselhos gestores constatou seu aperfeiçoamento formal e substantivo, com ênfase para o alinhamento de rotinas a diretrizes estaduais e federais e para experimentações em prol do comprometimento coletivo. Acredita-se, portanto, que esteja em curso seu amadurecimento institucional e deliberativo. Crê-se, também, que eles são – e serão continuamente mais – relevantes no combate a vícios históricos das culturas cívica e política do Brasil.

Todavia, permanece o desafio de sua democratização radical, capaz de ampliar sua acessibilidade ao cidadão comum, politicamente desarticulado. Persiste também o hiato entre seu potencial e sua real efetividade na gestão e no controle social dos sistemas locais de políticas públicas. Ambiguidades e contradições continuarão a marcar, de forma indelével, o cotidiano desses arranjos institucionais no país.

10.2 Quais as principais convergências e divergências desta pesquisa em relação a outras investigações?

Nos parágrafos que se seguem, as constatações deste estudo serão comparadas às conclusões de uma investigação nacional sobre conselhos gestores. Conduzida nas regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, ela consultou 1.540 conselheiros, em 56 localidades. A síntese de suas características encontra-se na Tabela 22.

TABELA 22 - Municípios e conselheiros envolvidos na investigação

Região metropolitana	Número de municípios pesquisados	Número de conselheiros consultados	Conselheiros consultados (%)
Belém	05	172	11,17%
Belo Horizonte	15	269	17,47%
Recife	13	317	20,58%
Rio de Janeiro	18	565	36,69%
São Paulo	05	217	14,09%
Total	56	1540	100,00%

Fontes: Abranches & Azevedo, 2004; Lima & Bitoun, 2004; Santos, 2004; Santos Jr. et al., 2004; Tótora & Chaia, 2004

Essa pesquisa foi selecionada devido: a) à sua amplitude, produto de cinco grandes levantamentos; b) à sua época, cerca de uma década após a consolidação em larga escala dos conselhos; c) ao seu propósito, compatível com as indagações da tese e d) à presença de municípios pequenos e médios na amostra, além das capitais.

Suas conclusões serão descritas a seguir. Sintetizadas por Santos Jr. et al. (2004), elas focam dois aspectos: *os conselhos como canais plurais de participação da sociedade* e *a cultura de participação cívica dos conselhos municipais*. Entretanto, de modo a respeitar a estrutura da tese, elas foram realocadas em quatro grupos. O primeiro refere-se ao perfil dos conselheiros⁵²

⁵² O detalhamento do perfil dos conselheiros de Lavras encontra-se nos anexos.

e os demais às dimensões formal, deliberativa e interinstitucional dos órgãos.

A caracterização dos conselheiros apresenta os seguintes indicadores: sexo, escolaridade, renda e participação sócio-política. As diferenças entre os contextos metropolitano e local encontram-se no Quadro 10. As comparações são aproximadas, devido a delineamentos metodológicos distintos.

QUADRO 10 - Caracterização dos conselheiros

Variável	Regiões metropolitanas	Município de Lavras
Sexo	Masculino: 48% Feminino: 52%	Masculino: 36,5% Feminino: 63,5%
Escolaridade	Educação superior completa ou incompleta: 62%	Educação superior completa ou incompleta: 66,7%
Renda	Rendimentos que excedem 05 salários mínimos: 65%	Rendimentos que excedem 4,8 salários mínimos: 40,6%
Participação sócio-política	Indivíduos com atuação sócio-política até um ano antes do estudo: 56% (sociedade civil) e 64% (poder público)	Indivíduos que atuam em entidades, além dos conselhos: 50,9% (sociedade civil) e 51,3% (poder público)

Fontes: Dados da pesquisa, 2008; Santos Jr. et al. (2004).

Em ambos os casos, os dados revelam o predomínio de conselheiros do sexo feminino, com elevado grau de instrução e níveis razoáveis de renda e engajamento sócio-político. Um questionamento pertinente, realizado por Santos Jr. et al. (2004), refere-se à distância entre esse padrão e o perfil médio da população brasileira.

A conclusão dos autores conecta-se a uma característica fundamental dos conselhos gestores: sua representação social limita-se a segmentos com potencial de organização e expressão pública. Isso não representa, em si, uma limitação. No entanto, o baixo índice de filiação cidadã a entidades representativas no país – 27%, de acordo com IBGE (1997) – produz uma multidão de indivíduos atomizados, invisíveis aos poderes locais.

Prosseguindo, a dimensão formal dos conselhos foi contemplada por meio dos seguintes aspectos: a) difusão e institucionalização dos órgãos; b)

autonomia social para designação de representantes; c) capacitação técnica e política dos conselheiros e d) recursos disponibilizados pelas prefeituras municipais.

Sobre a criação de conselhos em regiões metropolitanas, concluiu-se que ela foi estimulada pelo governo federal para a consolidação de sistemas descentralizados e participativos de políticas públicas. Porém, a disseminação desses arranjos não se limitou a áreas tradicionais (como assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação e saúde). Atualmente, eles servem a diversos campos de ação estatal. Dinâmica análoga foi observada na cidade de Lavras.

No que se refere à autonomia não-governamental para a designação de representantes, verificou-se que 79% dos conselheiros pertencem a entidades sociais selecionadas sem interferência do poder local. Iniciativas, como fóruns e conferências municipais, dão apoio a esse processo. No caso de Lavras, tal isenção existe em onze conselhos. Apenas um envia listas tríplices ao prefeito municipal.

A maior parte dos conselheiros metropolitanos (70%) participou de alguma atividade de formação nos doze meses anteriores à investigação. Esta, contudo, não diferenciou iniciativas eventuais e frequentes, desarticuladas e programáticas. Em Lavras, no decorrer da pesquisa, um conselho organizou um seminário de capacitação, franqueando-o aos demais. Há um órgão que promove a instrução sistemática de seus membros.

Por fim, o provimento de recursos aos conselhos pelas prefeituras metropolitanas foi considerado ótimo ou bom por 37% da amostra, regular por 33% e fraco ou inexistente por 30%. O estudo não faz distinção entre meios administrativos, físicos e financeiros. Em Lavras, enquanto os dois primeiros são descritos como satisfatórios, o terceiro inexistente, dependendo de solicitações às secretarias.

Os questionamentos da pesquisa metropolitana que se alinham ao processo deliberativo dos conselhos abrangem a imperatividade de mandatos e a rotina de elaboração de pautas.

Desse modo, 85% dos respondentes afirmaram utilizar plenárias e outras reuniões para informar as instituições que representam e para obter avaliações de sua conduta. Faltam dados sobre a frequência desse diálogo. A conexão entre representantes e representados (existente, portanto, nas regiões metropolitanas) mostrou-se frágil em nove conselhos de Lavras.

O processo de construção de pautas – que estabelece a agenda de deliberações – foi descrito como acessível por 61% dos conselheiros não-governamentais⁵³. Os demais citaram procedimentos restritos, em que apenas presidentes ou secretários podem elaborá-las. Pelo que foi observado em Lavras, qualquer conselheiro, em qualquer órgão, pode integrar-se a essa atividade. Nos dois contextos, planos de ação e decisão de médio e longo prazos inexistem.

Concluindo, a compreensão das relações institucionais dos conselhos gestores é favorecida por questões da pesquisa metropolitana que focam o acesso a informações públicas, o controle social e o impacto das resoluções nas secretarias municipais.

O provimento regular de informações por parte dos governos foi confirmado por 69% dos conselheiros da sociedade. No entanto, 64% destes consideram o volume e a natureza dos dados insuficientes para deliberação. Em Lavras, informações são detalhadas mediante solicitação ou por ocasião de avaliações e pareceres.

A efetividade dos conselhos gestores depende, entre outros aspectos, da qualidade do controle social exercido. Para tanto, mecanismos eficazes de

⁵³ Em algumas indagações, os autores privilegiaram a percepção não-governamental, nitidamente mais crítica.

acompanhamento das decisões públicas devem ser construídos⁵⁴. Embora 77% dos conselheiros não-governamentais reconheçam a existência de tais meios, apenas 17% apontaram formas mais amplas que as reuniões ordinárias.

O impacto das deliberações dos conselhos nas rotinas das secretarias municipais será, por fim, descrito. Para 64% da designação social, os governos metropolitanos demonstram médio ou alto compromisso com as resoluções. Para 81% desses atores, suas decisões condicionam processos públicos.

Em Lavras, o controle social também ocorre por meio das reuniões e não por vias mais efetivas. O compromisso governamental varia de acordo com a capacidade de mobilização dos conselhos e, também, seu papel na viabilização de recursos e no suporte às secretarias.

QUADRO 11 - Síntese comparativa entre as pesquisas

Categoria analítica	Regiões metropolitanas	Município de Lavras
Perfil dos conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distante do perfil médio da população metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distante do perfil médio da população local
Face formal dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Origem: indução estatal ▪ Autonomia social para designação de conselheiros ▪ Houve eventos de formação ▪ Provimento satisfatório de recursos em 70% dos casos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Origem: indução estatal ▪ Autonomia social para designação de conselheiros ▪ Houve evento de formação ▪ Provimento satisfatório de recursos, exceto financeiros
Processo deliberativo dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conexão representantes-representados vigente ▪ Há limites à elaboração colegiada de pautas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conexão representantes-representados limitada ▪ Pautas elaboradas de modo democrático
Relações institucionais dos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provimento de informações - insuficientes - para a tomada de decisão ▪ Controle social restrito, centrado nas reuniões ▪ Compromisso governamental 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informações providas quando solicitado, satisfatoriamente ▪ Controle social restrito, centrado nas reuniões ▪ Compromisso governamental variável

Fontes: Dados da pesquisa, 2008; Santos Jr. et al., 2004

⁵⁴ São exemplos de tais mecanismos: a publicação de decisões de governo em diário oficial ou *websites*, a realização de reuniões descentralizadas em bairros e a condução de audiências públicas (Santos Jr. et al., 2004).

O compromisso governamental variável é produto de uma dinâmica sutil: o oportunismo estatal. O detalhamento desse aspecto, que pode tornar relativa a hegemonia pública em conselhos gestores, integra os próximos parágrafos.

O protagonismo governamental – constatado em diversas pesquisas (Carvalho et al., 1999; Coelho et al., 2002; Colin et al., 2002; Tatagiba, 2002; Coelho & Veríssimo, 2004; Fuks & Perissinotto, 2006) – apresenta nuances. Estas se relacionam à postura do Executivo local diante: a) dos sistemas de políticas públicas e b) das especificidades dos conselhos: função, perfil e nível de inserção social.

Assim, setores de políticas públicas mais maduros, isto é, nos quais a regulamentação constitucional se deu há mais tempo ou mais efetivamente, exigem do poder público ações mais pró-ativas. Não raro, possíveis sanções individuais (aos gestores públicos) e coletivas (ao município como um todo) estimulam a interlocução Executivo-conselhos e a atenção às demandas e deliberações destes.

Tal fato conecta-se à função dos conselhos – essencial ou não na viabilização de transferências governamentais. Nesse sentido, órgãos com responsabilidade sobre grandes orçamentos revelam-se menos susceptíveis à indiferença estatal.

O perfil dos conselhos gestores, de cunho mais ou menos técnico e especializado, também condiciona o agir governamental. Mostrando-se aptos a orientar as secretarias municipais e, em certos casos, desonerando-as, os órgãos passam a contar com maior reciprocidade pública.

Finalmente, vínculos fortes entre conselhos e organizações sociais tendem a ampliar sua legitimidade e sua capacidade de persuasão. Assuntos dirigidos ao poder local que contam com publicização e apoio popular não são facilmente negligenciáveis.

Desse modo, o comportamento do Executivo não é homogêneo. Seu posicionamento em relação aos conselhos apresenta consequências. Ações e omissões refletem em penalidades, acesso a recursos, serviços voluntários qualificados, pressão social, etc.

Há, portanto, avaliações estratégicas sobre *o que viabilizar, quando viabilizar e a quem viabilizar* ou *o que delegar, quando delegar e a quem delegar* – renunciando, se conveniente, à condição de protagonista social. Há, em síntese, condutas oportunistas do poder local.

Em Lavras, conselhos importantes para a obtenção de recursos (como o CMS, que aprova alocações financeiras e o CMDPC, que habilita a cidade ao repasse do ICMS cultural), conselhos que atuam como coexecutores de políticas públicas (como o CODEMA e o CMDPC) e conselhos que possuem retaguardas sociais (como o CMPIR) gozam de maior autonomia e sofrem menos com protelações.

Retomando as convergências e as divergências entre as pesquisas, semelhanças foram notadas entre os perfis dos conselheiros metropolitanos e locais e entre as faces formais dos diferentes conselhos. Limitações de natureza relativamente distinta interferem em processos deliberativos e em relações interinstitucionais, afastando-os de padrões ideais. Em síntese, as constatações do estudo metropolitano não são conflitantes com as principais evidências desta investigação. Ele não contradiz, portanto, as afirmações aqui realizadas.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 destacou os conselhos gestores como recursos vitais à sedimentação dos princípios da descentralização e da participação nos sistemas de políticas públicas. Atuando nos três níveis da federação, eles respondem pela maior rede de interação sócio-política já vista no Brasil.

As relações promovidas por eles não são eventos comuns. Elas são mediadas por regras de paridade, representatividade e liberdade discursiva. Elas apresentam, também, desdobramentos sociais, políticos e gerenciais. Os conselhos constituem, portanto, fóruns investidos de poder, que lidam com decisões e ações que afetam comunidades inteiras.

Justamente por isso, seus processos operam para a consolidação de interações democráticas, em diferentes graus, entre sociedade e Estado. Em outros termos, eles contribuem para a estruturação de modalidades específicas de democracia e gestão pública local.

Em consonância com o ideal participativo, encontra-se a necessidade de nivelamento das relações entre cidadãos e governos. Sob a perspectiva dos paradigmas de democracia e administração pública, isso implica em promover suas formas deliberativa e societal.

Tendo em mente essas considerações, os esforços que deram origem à tese voltaram-se à compreensão do papel dos conselhos na viabilização de dois princípios da administração societal: a reinvenção político-institucional e a democracia participativo-deliberativa.

A reinvenção político-institucional, que busca viabilizar estruturas de apoio à participação, determinou a análise da face formal dos conselhos, ou seja, de seu desenho institucional e de suas regras de governo. A democracia participativo-deliberativa inspirou a observação de sua face argumentativo-

decisória e de suas relações institucionais.

A relevância e a contribuição do estudo centram-se na conexão entre conselhos gestores municipais, administração pública societal e democracia deliberativa por intermédio do conceito de gestão social. Como construtos contemporâneos, baseados na dialogicidade, suas interfaces são nítidas. No entanto, pouco se sabe sobre a articulação dos mesmos nas localidades brasileiras.

Nesse sentido, a título de conclusão, a tese pontuou aspectos que favorecem e restringem o protagonismo de atores sociais e governamentais em conselhos, sua consistência como fonte de inovação político-institucional, fatos que potencializam e limitam o exercício da cidadania deliberativa e da participação política em seu interior e elementos que os consolidam, ou não, como esferas públicas.

As evidências empíricas, fruto da observação de doze conselhos gestores no município de Lavras, sustentam o argumento de que a inovação político-institucional encontra nesses arranjos, contemporaneamente, bases razoáveis, diferentemente da democracia deliberativa.

Tendo apresentado os pormenores dessa discussão na seção anterior, estas considerações finais destinam-se a apresentar as fragilidades da pesquisa e a destacar temas capazes de instigar novos trabalhos.

Assim como qualquer estudo, este possui limites. Além do caráter aproximativo e temporal das investigações que envolvem processos sociais, a utilização de instrumentais qualitativos diminui o potencial de generalização das conclusões.

Paralelamente, ao centrar-se em um município, o texto ganhou em profundidade analítica, mas destituiu-se de amplitude. Apesar disso, percebeu-se que cada conselho gestor representa um universo singular, com forças e fragilidades próprias, muitas, inclusive, não condicionadas por elementos locais.

Mesmo os representantes dos poderes instituídos, que deveriam submetê-los aos mesmos constrangimentos, agem de modo diverso, heterogêneo, de acordo com seus interesses.

Transcorridas duas décadas desde a institucionalização dos conselhos gestores, alguns aspectos ainda precisam ser compreendidos. Eles devem, portanto, nortear novas investigações. Devido à sua relevância, dois destes serão tratados a seguir: a) o sentido dos conselhos nos sistemas locais de políticas públicas e b) a natureza e a relevância do controle social que devem promover. Propositadamente, eles serão apresentados numa perspectiva ideal, de modo a sugerir padrões de ação e relacionamento. Aproximações e distanciamentos entre estes e observações empíricas, bem como suas causas e conseqüências, poderão favorecer a compreensão de novas possibilidades e novos limites dos conselhos em âmbito municipal.

O papel dos conselhos gestores nos sistemas nacionais de políticas públicas é claro: viabilizar os princípios constitucionais da descentralização e da participação na formulação, condução e avaliação de serviços públicos. No entanto, é em âmbito local que tal atribuição ganha forma, diversificando-se e tornando-se mais complexa.

Em função de muitos fatores – como setor de atuação, legitimidade, competência e autonomia –, cada conselho pode assumir mais ou menos encargos. Mesmo assim, um conjunto inalienável de responsabilidades pode ser-lhes associado.

Nas cidades brasileiras, atividades voltadas às demandas cidadãs emergem, basicamente, de duas fontes: as iniciativas endógenas e a extensão de programas federais e estaduais aos municípios. A integração de ambas consolida os sistemas locais de políticas públicas.

Essa articulação demanda múltiplos esforços. Os conselhos, embora não sejam os únicos atores capazes de empreendê-los, podem, devido ao seu

perfil institucional, operar decisivamente para a sinergia de ações locais e supralocais. Seu trabalho, nesse sentido, abarca processos de planejamento, condução de rotinas, coordenação de organizações e, ainda, capacitação e “empoderamento” social.

Na seara do planejamento, a viabilização de orientações federais e estaduais exige a construção de instrumentos (como políticas, planos de ação, legislações, etc.) e estruturas (equipes de fiscalização, comissões de avaliação, etc.). É papel dos conselhos persuadir e assessorar os poderes Executivo e Legislativo, encarregados de provê-los.

Além disso, a formulação de critérios para celebração de convênios entre entidades públicas e privadas – que envolve, entre outros pontos, a definição de responsabilidades e a fixação de parâmetros qualitativos para prestação de serviços – também requer acompanhamento. Sua existência é fundamental para a mediação de relações institucionais, tarefa que recai sobre os conselhos.

Os conselhos devem analisar dados e informações, subsidiando atos públicos. Na ausência de tais parâmetros, estudos devem ser sugeridos. Eles devem, também, opinar sobre a elaboração de orçamentos municipais nos diversos campos de atuação estatal.

A condução de rotinas contempla a gestão de órgãos *sui generis* (como os conselhos tutelares) e a avaliação da pertinência de auxílios administrativos e financeiros às entidades coexecutoras de políticas locais, limitando práticas oportunistas e clientelistas.

Cabe aos órgãos zelar pela adequada promoção de iniciativas federais e estaduais no município, bem como pela publicização de informações e boas práticas, compiladas por conselhos e secretarias de esferas superiores. Eles também respondem pela ação inversa: municiar com dados e experiências formuladores de políticas globais, em conferências e fóruns.

A coordenação das partes que integram os sistemas locais de políticas públicas é função capital dos conselhos. Ela envolve a comunicação de anseios sociais aos poderes locais, o empenho para minimizar a desarticulação que marca a conduta estatal diante de problemas complexos e a promoção de aproximações, indispensável ao rompimento de tipificações que reforçam preconceitos entre agentes públicos, sociais e de mercado. Essa última ação favorece a compreensão de limites e possibilidades de cada ator, viabilizando a combinação de esforços.

Os conselhos também podem canalizar o saber e a experiência de membros da comunidade para processos públicos, favorecendo a coerência das decisões e suprimindo eventuais debilidades técnicas ou operacionais do poder local. Não devem, contudo, substituir as secretarias como executores das políticas municipais. Finalmente, devem receber, analisar e encaminhar denúncias às instâncias competentes.

A capacitação de cidadãos tem como meta o “empoderamento” local. Assim, os conselhos podem promover atividades pedagógicas e conexões intra e intermunicipais, para a troca de experiências e para a consolidação de redes de persuasão política. Eles devem contribuir para o resgate da alteridade e do comunitarismo, explorando seu potencial como núcleos de formação de sujeitos e de experimentação democrática.

Podem, ainda nesse sentido, contribuir para a mudança de concepções sociais: da perspectiva da concessão à percepção do direito à cidadania e da perspectiva da benevolência e do ajustamento de condutas à percepção de estados involuntários – e, possivelmente, temporários – de vulnerabilidade social (originários da pobreza, de ciclos etários, de dependência química, etc.).

Todavia, se todos esses pontos investem os conselhos de sentido nos sistemas locais de políticas públicas, muitos problemas minam sua razão de ser. São estes: escassez de recursos municipais, que limita a ação local às

contrapartidas obrigatórias em programas federais e estaduais; pactuações compulsórias; pareceres emergenciais, fruto da desorganização do poder público ou do controle do “tempo de deliberação”; diálogo restrito entre os órgãos; desarticulação social; passividade deliberativa; baixa imperatividade de mandatos; falta de penetração social dos conselhos; indiferença e oportunismo estatal.

Prosseguindo, o controle social de processos públicos é uma função central dos conselhos gestores. No entanto, a natureza dessa atividade é diversa e inspira considerações específicas.

A vigilância a ser exercida por eles ultrapassa largamente a análise da probidade governamental. Ela abrange o monitoramento qualitativo e pró-ativo de várias dinâmicas públicas. Tais funções recaem sobre os conselhos devido: a) ao seu status de observadores privilegiados da relação sociedade-Estado e b) à sua responsabilidade constitucional sobre a provisão de bens e serviços coletivos.

No que se refere ao primeiro aspecto, espera-se que os conselhos sejam capazes de despertar governos e cidadãos para problemas “invisíveis”, tais como: a descaracterização de espaços de valor histórico, a depreciação de bens culturais imateriais, a imperícia pública em lidar com demandas de minorias e as necessidades subjetivas de beneficiários de programas sociais, entre muitos outros.

Ademais, os conselhos podem orientar ações governamentais diante de problemas complexos e controversos, alinhando-as ao interesse público. São capazes, ainda, de avaliar e comunicar ideias originais ao poder local, baseadas no conhecimento e na experiência de conselheiros e outros atores sociais.

Sua integração e sua responsabilidade frente aos sistemas de políticas públicas os habilita a: a) vigiar a execução de políticas locais; b) analisar a

qualidade e a pertinência das decisões de investimento público, elencando prioridades sociais; c) equalizar demandas e recursos locais, diagnosticando-os por meio de cadastros de beneficiários, planos de trabalho de entidades e outras fontes; d) dialogar, com maior propriedade e legitimidade, com todas as partes do sistema municipal de políticas públicas, promovendo a adoção de boas práticas e estimulando a adequação de condutas; e) denunciar limites ao acesso universal e igualitário a serviços coletivos; f) aprovar critérios de qualidade para atendimentos públicos, que contemplem desde a eficácia até a humanidade das práticas; g) elaborar, com o auxílio de representantes do Legislativo ou Ministério Público, instrumentos capazes de desencorajar atos governamentais e privados conflitantes com o interesse social; h) consultar formalmente a população, por meio de audiências públicas e conferências municipais, de modo a converter anseios e percepções em diretrizes de ação e melhoria contínua; i) sugerir e acompanhar a elaboração de projetos para captação de recursos e j) incentivar campanhas de informação e sensibilização comunitária, adequando mídias e mensagens aos segmentos-alvo.

Algumas dessas funções posicionam os conselhos diante de sérios dilemas. Dois destes, mostram-se especialmente críticos: o questionamento de condutas de entidades sociais e a equalização de demandas e recursos nos sistemas de políticas públicas.

Se, por um lado, a interferência citada busca resguardar os direitos e o bem-estar de beneficiários, por outro, ela produz conflitos, na medida em que: a) algumas instituições resistem em alterar suas rotinas; b) outras, de caráter confessional, ignoram tratamentos integrados (com recursos médicos, psicológicos e farmacológicos) em prol de terapias ocupacionais e espirituais e c) subsídios públicos às adequações organizacionais são raros. Por vezes, os conselhos precisam tolerar tratamentos parciais ou inadequados, sob pena de privar crianças, adolescentes, idosos e dependentes químicos dos mesmos.

Paralelamente, a gestão dos sistemas de políticas públicas é, em muitos casos, errática. Operam para esse fato a ausência de levantamentos precisos de demandas locais e, também, a falta de análises sistemáticas de recursos disponíveis, municipais e supramunicipais. Apenas o confronto desses dados pode embasar a definição de prioridades e a gestão – pró-ativa, consequente e efetiva – dos sistemas locais de políticas públicas.

Todos esses aspectos encorajam o retorno ao argumento estruturante da tese. Assim, a sedimentação da administração pública societal a partir de arranjos institucionais já existentes passa, prioritariamente, pela valorização e pelo aperfeiçoamento dos conselhos gestores. A realização de seu potencial como núcleo de experimentação democrática, de “empoderamento” social e de interlocução entre cidadãos e governos certamente favorecerá o resgate da dimensão sócio-política da gestão pública, preterida, na burocracia, em favor de sua face institucional-administrativa e, no gerencialismo, de sua vertente econômico-financeira.

12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 161-192.

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.

AFONSO, J. R. R.; CORREIA, C. A.; ARAUJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M.; DAVID, M. D.; SANTOS, R. M. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM

ALENCAR, E. **Introdução à metodologia da pesquisa**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. 105 p.

ALENCAR, E. **Associativismo rural e participação**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2001. 80 p.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 09-23.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. 6.ed. São Paulo: M. Fontes, 2002. 884 p.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun./set. 1999.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>> Acesso em: 05 dez. 2006.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3.ed. Lisboa: Edições 70, 2004. 223 p.

BELLAMY, R. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: UNESP, 1994. 467 p.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. 179 p.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 101 p.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 171 p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 3.ed. Brasília: UnB, 1991. 2 v.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994. 335 p.

BRASIL. **Lei nº. 4513**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. 01 de dezembro de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº. 6938**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. 31 de agosto de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº. 7353**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e dá outras providências. 29 de agosto de 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº. 8069**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 13 de julho de 1990a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº. 8142**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências inter-governamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 28 de dezembro de 1990b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Lei nº. 8842**. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. 04 de janeiro de 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. 68 p.

BRASIL. **Lei nº. 9424**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 24 de dezembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424compilado.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações sociais. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, v. 2. Brasília, 1997. 73 p.

BRASIL. **Decreto nº. 3696**. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e dá outras providências. 21 de dezembro de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3696.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **A prática do controle social:** conselhos de saúde e financiamento do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. 60 p.

BRASIL. **Lei nº. 10741.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. 01 de outubro de 2003a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº. 4885.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR e dá outras providências. 20 de novembro de 2003b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4885.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº. 4886.** Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. 20 de novembro de 2003c. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2003/D4886.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Decreto nº. 5109.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso e dá outras providências. 17 de junho de 2004a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Manual de orientação.** 2004b. 84 p.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da conferência** - Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004c. 164 p.

BRASIL. **Decreto nº. 10475.** Dá nova redação ao art. 1º do decreto de 23 de julho de 2004, que convoca a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. 11 de março de 2005a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10475.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Norma**

operacional básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2005b.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de ação para o enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.** Brasília: Subsecretaria de Direitos Humanos, 2005c. 24 p.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** 2005d. 104 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Conselho Nacional Antidrogas. **Política Nacional Antidrogas.** Brasília, 2005e.

BRASIL. **Lei nº. 11343.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não-autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. 23 de agosto de 2006a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Perfil dos conselhos municipais de educação.** Brasília, 2006b. 64 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** 4.ed. Brasília 2006c. 50 p.

BRASIL. **Decreto nº. 11376.** Convoca a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. 19 de outubro de 2007. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11376.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto consolidado até a emenda constitucional nº. 55 de 20 de setembro de 2007. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 15 set. 2008a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Cadastro de conselhos de saúde.** Disponível em <http://formsus.datasus.gov.br/site/resultado.php?id_aplicacao=13>. Acesso em: 12 set. 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação escolar**. Disponível em:
<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html>. Acesso em: 26 jun. 2008c.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Sobre a Secretaria**. Disponível em:
<http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/sobre/>. Acesso em: 18 ago. 2008d.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. **Histórico**. Disponível em:
<http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico/> Acesso em: 23 fev. 2008e.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. **Sobre a Secretaria**. Disponível em
<http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/sobre/>. Acesso em: 23 fev. 2008f.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2. Disponível em
<http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/hotsite%20II%20CNPM/Proposta02/01_princ.htm>. Acesso em 24 fev. 2008g.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Informações institucionais**. Disponível em:
<http://www.senad.gov.br/informacoes_institucionais.html>. Acesso: em 09 set. 2008h.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 28 p. (Texto para Discussão, 4).

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 1, 1997. 57 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para reforma

do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 2001a. p. 67-116.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 05-23, jan./mar. 2001b.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5.ed. São Paulo: 34, 2003. 456 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 71, p. 77-91, mar. 2005.

BRUM, A. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 14.ed. Petrópolis: Vozes, 1995. 317 p.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os pólos da prática metodológica. 5.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991. 252 p.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MASSOQUETTE, B. B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM

CHRISPINO, A. Binóculo ou luneta: os conceitos de política pública e ideologia e seus impactos na educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo, v. 21, n. 1, 2005.

COELHO, V. S. P.; ANDRADE, I. A. L.; MONTROYA, M. C. Política social: o que podemos esperar da participação? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM

COELHO, V. S.; VERÍSSIMO, J. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: EdUNESP, 2004. p. 105-122.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, p. 01-17, jun./dez. 1995.

COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B.; BATTINI, O.; SANTOS, A. M.; CARVALHO, J. T.; RODRIGUES, T. M. M. As possibilidades e os limites do controle social da política de assistência social no estado do Paraná. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM

CÔRTEZ, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 7, p. 18-49, 2002.

CROCKER, D. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. **Lua Nova**, n. 31, p. 99-133, 1993.

CRUZ, M. C. M. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 73-77.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001. 230 p.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: USP, 2005. 234p. (Clássicos, 9).

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 307 p.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 350 p.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993. 176 p.

DESCUBRA MINAS. **Lavras**. Disponível em: <<http://www.descubraminas.com.br>>. Acesso em: 23 jan. 2007.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 03-24.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: Unicamp, 1998. (Caderno de Pesquisa do NEPP, 35).

DWECK, R. H. O Papel do Estado na economia: uma abordagem teórico-empírica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: SEP, 2002. v. 1

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 11.ed. São Paulo: Globo, 1995. 2v.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 325-343.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, v. 49, p. 47-67, 2000.

FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997. 248 p.

FERNANDES, A. S. A.; BONFIM, W. L. S. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teoria e fatos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29., 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2005. 1 CD-ROM

FRISCHEISEN, L. C. O Ministério Público como garantia da efetividade dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 78-82.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-82, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice mineiro de responsabilidade social**. Belo Horizonte, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Perfil de Minas Gerais**, 2006. Belo Horizonte: CBMM, 2007.

GALLO, S. **A filosofia política moderna e o conceito de estado**. Disponível em: <<http://www.cedap.assis.unesp.br/cantolibertario/textos/0007.html>>. Acesso em: 25 out. 2006.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999. 173 p.

GIDDENS, A. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 190 p.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001. 120 p. (Questões da Nossa Época, 84).

GOMES, R. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1995. Cap. 4, p. 67-80.

GOMES, A. L. Histórico da política de assistência social no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 22-26.

GRAZIANO, L. O *lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez. 2008.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. **Introdução à ciência política**: texto didático. São Paulo: USP, 1992.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, v. 36, p. 40-53, 1995.

HADDAD, P. R. **Dimensões do planejamento estadual no Brasil**: análise de experiências. Rio de Janeiro: IPEA, 1985. 188 p.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis:

Vozes, 1987. 163 p.

HECK, J. N. Jusnaturalismo e dialética. **Veritas**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, p. 995-1010, dez. 1999.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1992. 214 p.

HOBSBAWN. E. **A era dos extremos**. 10.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 632 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Associativismo, representação de interesses e intermediação política**. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociais municipais, 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. Pesquisa de informações básicas municipais, 1999. Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social**. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Produto Interno Bruto, Brasil**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?284687>>. Acesso em: 07 maio 2007.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. **Dúvidas frequentes**. Disponível em <<http://www.iepha.mg.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2008.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **O**

Iphan. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

JURISAMBIENTE. **Política Nacional do Meio Ambiente.** Disponível em <<http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/politicameioambiente.shtm>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75-122

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999. 340 p.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei n.º. 1498.** Institui o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente. 22 de março de 1984.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei n.º. 1780.** Reestrutura o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente. 10 de abril de 1990a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei n.º. 1785.** Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. 02 de maio de 1990b.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei n.º. 1793.** Cria o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente, do Deficiente e do Idoso e dá outras providências. 29 de junho de 1990c.

LAVRAS. Assessoria Jurídica do Município. **Lei n.º. 1865.** Define funções e composição do Conselho Municipal de Saúde do município de Lavras, criado pelo art. 168, § 2º da Lei Orgânica Municipal e dá outras providências. 20 de junho de 1991a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei n.º. 1896.** Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 16 de outubro de 1991b.

LAVRAS. Conselho Municipal de Saúde. **Regimento interno.** 28 de julho de 1992.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei n.º. 2069.** Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 03 de setembro de 1993a.

LAVRAS. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Regimento interno.** 23 de setembro de 1993b.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2245.** Cria o Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências. 29 de março de 1996a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2246.** Cria o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 29 de março de 1996b.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2259.** Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 03 de junho de 1996c.

LAVRAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Regimento interno.** 1996d.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2319.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei nº. 1785, de 02 de maio de 1990, e dá outras providências. 11 de abril de 1997.

LAVRAS. Conselho Municipal de Educação. **Regimento interno.** 23 de julho de 1998a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2435.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. 28 de agosto de 1998b.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2437.** Institui o Sistema Municipal de Ensino de Lavras, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. 04 de setembro de 1998c.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2507.** Altera a lei nº. 2259, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 01 de dezembro de 1999.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2543.** Institui o Sistema Municipal de Ensino de Lavras, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. 19 de maio de 2000a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2554.** Altera o artigo 1º, os incisos e os parágrafos 2º e 3º do artigo 2º e o artigo 3º da lei n.º 2245, de 29 de março de

1996, que cria o Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências. 29 de agosto de 2000b.

LAVRAS. Secretaria Municipal de Governo. **Decreto nº. 3615**. Cria o Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural de Lavras e dá outras providências. 01 de fevereiro de 2001a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2648**. Altera a lei nº. 2259, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 23 de fevereiro de 2001b.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2656**. Altera a lei nº. 2245, de 29 de março de 1996, alterada pela lei nº. 2554, de 29 de agosto de 2000, que cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências. 28 de março de 2001c.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2700**. Dispõe sobre o Conselho Municipal Antidrogas e Entorpecentes - COMADEN, e dá outras providências. 08 de outubro de 2001d.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Decreto nº. 3857**. Dispõe sobre o regulamento do Conselho Municipal Antidrogas e Entorpecentes - COMADEN, e dá outras providências. 30 de novembro de 2001e.

LAVRAS. Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural. **Regimento interno**. 2001f.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2735**. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. 07 de fevereiro de 2002a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2741**. Cria a Política Municipal do Idoso e dá outras providências. 11 de março de 2002b.

LAVRAS. Conselho Municipal de Alimentação Escolar. **Regimento interno**. 26 de abril de 2002c.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2765**. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente e dá outras providências. 03 de junho de 2002d.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2772**. Dispõe sobre a reestruturação da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras

providências. 03 de junho de 2002e.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2787**. Cria o Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências. 13 de setembro de 2002f.

LAVRAS. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. **Regimento interno**. 13 de novembro de 2002g.

LAVRAS. Conselho Municipal do Idoso. **Regimento interno**. 2002h.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Decreto nº. 4743**. Homologa o regimento interno do Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente. 10 de julho de 2003a.

LAVRAS. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 2911**. Dispõe sobre o Conselho Municipal da Comunidade Negra e de Combate à Discriminação e dá outras providências. 23 de outubro de 2003b.

LAVRAS. Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial. **Regimento interno**. 2003c.

LAVRAS. Assessoria de Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 3121**. Altera a lei nº. 2787, de 13 de setembro de 2002, que cria o Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências. 31 de maio de 2005.

LAVRAS. Assessoria de Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 3257**. Cria a Assessoria e o Fundo Municipal de Políticas Públicas de Igualdade Racial e o Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial e dá outras providências. 15 de dezembro de 2006.

LAVRAS. Assessoria Jurídica do Município. **Lei nº. 3296**. Altera a lei nº. 2700, de 08 de outubro de 2001, que dispõe sobre o Conselho Municipal Antidrogas e Entorpecentes - COMADEN, e dá outras providências. 11 de maio de 2007a.

LAVRAS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania. **Ofício nº. 0304**. 04 de junho de 2007b.

LAVRAS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Saúde. **Orçamento do Fundo Municipal de Saúde**. Exercício 2008. 2007c.

LAVRAS. **Principal**. Disponível em: <<http://www.lavras.mg.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2009.

LIMA, R. M. C.; BITOUN, J. Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 95-130.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Unicamp, Campinas, 2002.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 118 p.

MAIA, M. Gestão social – reconhecendo e construindo referenciais. **Textos & Contextos**, n. 4, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/1010/790>>. Acesso em: 23 out. 2007.

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996. 300 p. (Saúde em Debate, 88)

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970. 758 p.

MIGDAL, J. **Strong societies and weak States: State-society relations and State capabilities in the Third World**. Princeton: Princeton University, 1988. 296 p.

MINAS GERAIS. **Lei nº. 13803**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. 27 de dezembro de 2000. Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/legislacao/leiesta_dual13803_00.htm>. Acesso em: 27 fev. 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Minas em números**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/>>. Acesso em: 03 mai. 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., 2007. **Relatório**. Disponível em:

<<http://www.ceas.mg.gov.br/principal/Conferencias.html>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Conselhos municipais de assistência social de Minas Gerais**. Disponível em <<http://www.ceas.mg.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2008.

MISOCZKY, M. C. A. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**: caderno de referência, 2004. p. 32-43.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, p. 297-304, 1999.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**. Idéias para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. 305 p.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005. 264 p.

NORONHA, R. Avaliação comparativa dos conselhos municipais. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 83-86.

OLIVEIRA, F. M. C. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Estudos CEBRAP**. São Paulo: CEBRAP, p. 05-98, 1972.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia/Rio de Janeiro: UFF/São Paulo: USP, 1987. 2 v.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de ação internacional para o envelhecimento**, 2002. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. 86 p.

PAES DE PAULA, A. P.; PRESTES MOTTA, F. C. Administração pública popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. 1 CD-ROM

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005a. 201 p.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005b.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEREIRA, R. F. S. **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente: do alternativo ao alternativo.** 1998. 154 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PERISSINOTTO, R. M. Participação e democracia: o caso dos conselhos de assistência social de Curitiba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM

PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de direitos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000. p. 53-57.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de desenvolvimento humano: 2000.** Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

RAMOS, L. C. S. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana.** 2005. 219 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. **Experiência de orçamento participativo no Brasil (1997-2000).** Petrópolis: Vozes / Fórum Nacional de Participação

Popular, 2003. 118 p.

RIGGS, F. W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964. 203 p.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981. 345 p.

SACHS, I. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 1999. p. 197-217.

SANTOS, M. R. M. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 131-159.

SANTOS, N. R. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 15-21.

SANTOS JR., O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-56.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 177 p.

SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D. de; CARVALHO, L. M. T de. (Ed.). **Zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais: componente sócio-econômico**. Lavras: UFLA, 2008. 195 p.

SILVA, B.; MIRANDA NETTO, A. G. (Coord.). **Dicionário de ciências sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987. 1421 p.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. 169 p.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, abr./jun. p. 27-41, 2004.

SPOSATI, A. O.; BONETTI, D. A.; YASBECK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. C. **A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1986. 112 p.

SPRADLEY, J. **Participant observation**. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, 1980. 195 p.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000a. p. 92-96.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000b. p. 97-119.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 151-171.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-255, 2003.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969. 364 p.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JR., O.

A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 193-222.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 286 p.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 287 p.

VITULLO, G. O. Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 186-231, jan./jun. 2000.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 27-34.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993. 173 p.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999. 2 v.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 4, p. 197-222, June 1887. Disponível em <<http://teachingamericanhistory.com/library>>. Acesso em: 05 out. 2006.

ANEXOS

Anexo I - Entrevistas realizadas

Conselho	Entrevistas Nº. e data	Vínculo institucional do conselheiro
01. Conselho municipal de defesa e conservação do meio ambiente	01 - 15/08/07 02 - 24/10/07 03 - 05/11/07	Sociedade civil* Sociedade civil Poder público
02. Conselho municipal de educação	04 - 04/10/07 05 - 30/11/07 06 - 21/05/08	Poder público** Sociedade civil Poder público
03. Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente	07 - 28/08/07 08 - 08/11/07 09 - 28/11/07	Sociedade civil Poder público Sociedade civil
04. Conselho municipal de saúde	10 - 21/08/07 11 - 07/11/07 12 - 09/11/07	Poder público Sociedade civil Sociedade civil
05. Conselho municipal de alimentação escolar	13 - 24/08/07 14 - 26/10/07	Sociedade civil Poder público
06. Conselho municipal de assistência social	15 - 08/08/07 16 - 01/11/07 17 - 12/11/07	Poder público Sociedade civil Sociedade civil
07. Conselho municipal deliberativo do patrimônio cultural	18 - 22/08/07 19 - 20/11/07 20 - 20/11/07	Sociedade civil Poder público Sociedade civil
08. Conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério	21 - 12/09/07 22 - 08/05/08	Poder público Sociedade civil
09. Conselho municipal antidrogas	23 - 13/09/07 24 - 06/05/08 25 - 16/07/08	Sociedade civil Sociedade civil Poder público
10. Conselho municipal do idoso	26 - 28/08/07 27 - 14/11/07 28 - 27/11/07	Sociedade civil Poder público Sociedade civil
11. Conselho municipal dos direitos da mulher	29 - 14/08/07 30 - 30/10/07 31 - 04/12/07	Sociedade civil Poder público Sociedade civil
12. Conselho municipal de políticas de igualdade racial	32 - 30/08/07 33 - 31/10/07 34 - 29/04/08	Sociedade civil Poder público Sociedade civil
Entrevista complementar: Coordenador da Casa dos Conselhos	35 - 03/11/08	Poder público

* Em cada conselho, as primeiras entrevistas foram concedidas pelos presidentes

** A pedido do presidente do CME, um servidor da Secretaria Municipal de Educação, integrante do conselho, foi entrevistado em seu lugar

Anexo II - Reuniões observadas

Conselho	Reuniões Data, natureza e nº. de integrantes
01. Conselho municipal de defesa e conservação do meio ambiente	15/08/07 - Reunião ordinária: 09 presentes 29/08/07 - Reunião ordinária: 11 presentes 10/10/07 - Reunião ordinária: 10 presentes 24/10/07 - Reunião ordinária: 10 presentes
02. Conselho municipal de educação	13/11/07 - Reunião ordinária: 09 presentes 26/11/07 - Reunião ordinária: 07 presentes
03. Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente	30/06/07 - Conferência municipal: 70 presentes 15/08/07 - Reunião ordinária: 08 presentes 28/08/07 - Reunião extraordinária: 08 presentes 12/09/07 - Reunião ordinária: 12 presentes 14/09/07 - Reunião extraordinária: 20 presentes* 31/10/07 - Reunião ordinária: 13 presentes 14/11/07 - Reunião ordinária: 09 presentes * Reunião com atores locais para ação conjunta
04. Conselho municipal de saúde	08/07/07 - Conferência municipal: 115 presentes 29/08/07 - Reunião extraordinária: 35 presentes 05/09/07 - Reunião extraordinária: 14 presentes 17/09/07 - Reunião extraordinária: 22 presentes
05. Conselho municipal de alimentação escolar	20/09/07 - Reunião ordinária: 07 presentes 25/10/07 - Reunião ordinária: 05 presentes 22/11/07 - Reunião ordinária: 06 presentes 08/05/08 - Reunião ordinária: 06 presentes
06. Conselho municipal de assistência social	13/03/07 - Reunião ordinária: 10 presentes 14/07/07 - Conferência municipal: 62 presentes 14/08/07 - Reunião ordinária: 08 presentes 18/09/07 - Reunião ordinária: 10 presentes 08/11/07 - Reunião da União Regional de CMAS: 14 municípios presentes 13/11/07 - Reunião ordinária: 10 presentes
07. Conselho municipal deliberativo do patrimônio cultural	03/09/07 - Reunião ordinária: 12 presentes 20/11/07 - Reunião ordinária: 08 presentes 02/06/08 - Reunião ordinária: 06 presentes
08. Conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério	19/02/08 - Reunião ordinária: 07 presentes
09. Conselho municipal antidrogas	27/08/07 - Reunião ordinária: 09 presentes 13/11/07 - Reunião ordinária: 13 presentes

continuação...

10. Conselho municipal do idoso	08/08/07 - Reunião ordinária: 07 presentes 12/09/07 - Reunião ordinária: 10 presentes 10/10/07 - Reunião ordinária: 11 presentes 14/11/07 - Reunião ordinária: 08 presentes
11. Conselho municipal dos direitos da mulher	14/08/07 - Reunião ordinária: 03 presentes 09/10/07 - Reunião ordinária: 03 presentes 04/12/07 - Reunião extraordinária: 15 presentes* * Reunião para eleição da representação social
12. Conselho municipal de políticas de igualdade racial	26/09/07 - Reunião ordinária: 10 presentes 08/10/07 - Reunião extraordinária: 05 presentes 24/10/07 - Reunião ordinária: 10 presentes 31/10/07 - Reunião extraordinária: 06 presentes 26/03/08 - Reunião ordinária: 03 presentes

Anexo III - Legislações municipais e regimentos analisados

Conselho	Leis, decretos, regimentos e regulamentos Nº. e finalidade
01. Conselho municipal de defesa e conservação do meio ambiente	4743-03: homologa o regimento do conselho 2765-02: reestrutura o conselho 2628-01: cria o fundo municipal de meio ambiente 1780-90: reestrutura o conselho 1498-84: institui o conselho
02. Conselho municipal de educação	2543-00: reinstalou o sistema e o conselho 2437-98: institui o sistema de ensino 2354-97: modifica 2319-97 2319-97: dispõe sobre o conselho 1795-90: modifica 1785-90 1785-90: cria o conselho Regimento do conselho
03. Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente	2772-02: reestrutura a política municipal 2069-93: define a política municipal 1896-91: dispõe sobre a política municipal 1793-90: cria o conselho Regimento do conselho Regimento da conferência
04. Conselho municipal de saúde	2843-03: altera 1865-91 1910-91: altera 1865-91 1865-91: funções e composição do conselho 1865-91 (alterada): funções e composição do conselho Regimento do conselho Regulamento da conferência
05. Conselho municipal de alimentação escolar	3980-02: homologa o regimento do conselho 2656-01: altera 2245-96 2554-00: altera 2245-96 2245-96: cria o conselho
06. Conselho municipal de assistência social	2648-01: altera 2259-96 2508-99: altera 2246-96 2507-99: altera 2259-96 2259-96: cria o conselho 2246-96: cria o fundo de assistência social Regimento do conselho
07. Conselho municipal deliberativo do patrimônio cultural	7288-07: institui o programa do patrimônio imaterial 7150-07: nomeia membros e suplentes do conselho 3615-01: cria o conselho 2317-97: autoriza a criação do conselho Regimento do conselho

continuação...

08. Conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério	2435-98: recria o conselho 2357-97: cria o conselho Regulamento do conselho
09. Conselho municipal antidrogas	3296-07: altera 2700-01 3857-01: homologa o regimento do conselho 2700-01: cria o conselho
10. Conselho municipal do idoso	3121-05: altera 2787-02 2787-02: institui o conselho 2741-02: política municipal do idoso Regimento do conselho Regimento da conferência
11. Conselho municipal dos direitos da mulher	2735-02: cria o conselho Regimento do conselho
12. Conselho municipal de políticas de igualdade racial	3257-06: altera 2911-03 2911-03: cria o conselho Regimento do conselho

Anexo IV - Atas de reunião analisadas

Conselho	Atas: reuniões ordinárias e extraordinárias (e) Nº., data, conselheiros presentes e itens de pauta
01. Conselho municipal de defesa e conservação do meio ambiente	Livro de ata iniciado em 17/01/2007 04/07 (28/02/07): 12 presentes, 10 itens de pauta 05/07 (14/03/07): 07 presentes, 02 itens de pauta 06/07 (28/03/07): 07 presentes, 06 itens de pauta 07/07 (11/04/07): 08 presentes, 01 item de pauta 08/07 (25/04/07): 05 presentes, 04 itens de pauta 09/07 (09/05/07): 08 presentes, 04 itens de pauta 10/07 (23/05/07): 08 presentes, 07 itens de pauta 11/07 (06/06/07): 05 presentes, 05 itens de pauta 12/07 (20/06/07): 06 presentes, 07 itens de pauta 13/07 (04/07/07): 07 presentes, 03 itens de pauta 14/07 (01/08/07): 08 presentes, 06 itens de pauta 15/07 (15/08/07): 07 presentes, 05 itens de pauta
02. Conselho municipal de educação	Livro de ata iniciado em 01/08/1990 54ª (14/07/04): 07 presentes, 06 itens de pauta 55ª (12/08/04): 08 presentes, 06 itens de pauta 56ª (27/10/04): 10 presentes, 03 itens de pauta 57ª (20/12/04): 08 presentes, 05 itens de pauta 58ª (26/04/05): 15 presentes, 09 itens de pauta 59ª (19/05/05): 11 presentes, 09 itens de pauta 60ª (28/09/05): 11 presentes, 09 itens de pauta 61ª (23/11/05): 08 presentes, 03 itens de pauta 62ª (29/06/06): 19 presentes, 03 itens de pauta 63ª (29/08/06): 11 presentes, 02 itens de pauta 64ª (05/12/06): 11 presentes, 05 itens de pauta 65ª (19/03/07): 08 presentes, 02 itens de pauta
03. Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente	Livros de ata iniciados em 24/03/1994 e 14/05/2007 s/n (12/05/06): 05 itens de pauta s/n (14/06/06): 05 itens de pauta s/n (18/10/06): 02 itens de pauta s/n (22/11/06): 05 itens de pauta s/n (13/12/06): 02 itens de pauta s/n (07/03/07): 04 itens de pauta (e) s/n (14/02/07): 02 itens de pauta s/n (14/03/07): 13 presentes, 02 itens de pauta s/n (11/04/07): 12 presentes, 06 itens de pauta* 181ª (13/06/07): 07 presentes, 06 itens de pauta 182ª (19/06/07): 07 presentes, 04 itens de pauta (e) s/n (30/06/07): 70 presentes, 04 itens de pauta (e)** 183ª (11/07/07): 09 presentes, 03 itens de pauta 184ª (15/08/07): 08 presentes, 07 itens de pauta

continuação...

	185ª (12/09/07): 12 presentes, 05 itens de pauta * Livro de ata encerrado ** Ata da conferência municipal
04. Conselho municipal de saúde	Livro de ata iniciado em 02/04/03 186ª (14/08/06): 12 presentes, 01 item de pauta 187ª (11/09/06): 11 presentes, 03 itens de pauta 188ª (09/10/06): 07 presentes, 03 itens de pauta 189ª (13/11/06): 10 presentes, 05 itens de pauta 190ª (11/12/06): 06 presentes, 03 itens de pauta 191ª (08/01/07): 08 presentes, 03 itens de pauta 192ª (12/02/07): 07 presentes, 04 itens de pauta 193ª (01/03/07): 12 presentes, 01 item de pauta (e) 194ª (12/03/07): 13 presentes, 04 itens de pauta 195ª (12/04/07): 09 presentes, 02 itens de pauta 195ª (07/05/07): 10 presentes, 03 itens de pauta* 196ª (21/05/07): 07 presentes, 03 itens de pauta (e) 197ª (04/06/07): 16 presentes, 04 itens de pauta (e) 198ª (30/07/07): 15 presentes, 12 itens de pauta 199ª (sem data): 14 presentes, 11 itens de pauta * Atas de 12/04 e 07/05 possuem a mesma numeração
05. Conselho municipal de alimentação escolar	Livro de ata iniciado em 18/09/1998 06/06 (23/08/06): 40 presentes, 02 itens de pauta (e)* 07/06 (23/08/06): 43 presentes, 02 itens de pauta (e)* 08/06 (23/08/06): 07 presentes, 03 itens de pauta 09/06 (20/09/06): 07 presentes, 04 itens de pauta 10/06 (21/09/06): 15 presentes, 03 itens de pauta 11/06 (24/10/06): 09 presentes, 03 itens de pauta 12/06 (12/02/06): 09 presentes, 03 itens de pauta 13/06 (19/12/06): 06 presentes, 03 item de pauta 01/07 (13/02/07): 09 presentes, 03 itens de pauta 02/07 (20/03/07): 06 presentes, 04 itens de pauta 03/07 (23/05/07): 06 presentes, 03 itens de pauta 04/07 (31/05/07): 06 presentes, 01 item de pauta (e) 05/07 (28/06/07): 06 presentes, 03 itens de pauta 06/07 (09/08/07): 06 presentes, 04 itens de pauta 07/07 (20/09/07): 05 presentes, 03 itens de pauta * Reuniões para designação da representação de pais e professores no conselho
06. Conselho municipal de assistência social	Livro de ata iniciado em 26/10/1995 134ª (20/04/06): 10 presentes, 04 itens de pauta 135ª (16/05/06): 06 presentes, 03 itens de pauta 136ª (24/06/06): 09 presentes, 05 itens de pauta 137ª (11/07/06): 06 presentes, 04 itens de pauta 138ª (08/08/06): 09 presentes, 04 itens de pauta 139ª (12/09/06): 11 presentes, 05 itens de pauta 140ª (17/10/06): 03 presentes, 05 itens de pauta

continuação...

	<p>141ª (10/11/06): 10 presentes, 01 item de pauta (e) 142ª (14/11/06): 12 presentes, 02 itens de pauta 143ª (28/11/06): 13 presentes, 01 item de pauta (e) 144ª (ausente do livro de ata) 145ª (09/01/07): 11 presentes, 02 itens de pauta 146ª (13/02/07): 12 presentes, 03 itens de pauta 147ª (13/03/07): 10 presentes, 03 itens de pauta 148ª (10/04/07): 06 presentes, 06 itens de pauta</p>
07. Conselho municipal deliberativo do patrimônio cultural	<p>Livro de ata iniciado em 15/03/1997 41ª (27/01/06): 09 presentes, 03 itens de pauta 42ª (17/02/06): 08 presentes, 03 itens de pauta (e) 43ª (17/03/06): 10 presentes, 05 itens de pauta 44ª (07/04/06): 07 presentes, 03 itens de pauta 45ª (12/06/06): 11 presentes, 05 itens de pauta 46ª (23/08/06): 10 presentes, 04 itens de pauta 47ª (16/10/06): 10 presentes, 02 itens de pauta 48ª (18/12/06): 10 presentes, 04 itens de pauta 49ª (14/02/07): 19 presentes, 04 itens de pauta 50ª (13/03/07): 13 presentes, 05 itens de pauta 51ª (14/05/07): 08 presentes, 06 itens de pauta 52ª (21/05/07): 13 presentes, 06 itens de pauta (e) 53ª (11/06/07): 09 presentes, 03 itens de pauta 54ª (30/07/07): 07 presentes, 06 itens de pauta</p>
08. Conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério	<p>Livro de ata iniciado em 18/09/98 01/05 (15/03/05): 06 presentes, 03 itens de pauta 02/05 (14/04/05): 07 presentes, 02 itens de pauta 03/05 (19/05/05): 07 presentes, 01 item de pauta 04/05 (16/06/05): 07 presentes, 01 item de pauta 05/05 (14/07/05): 07 presentes, 01 item de pauta 06/05 (25/08/05): 07 presentes, 03 itens de pauta 07/05 (15/09/05): 07 presentes, 01 item de pauta 08/05 (06/10/05): 07 presentes, 02 itens de pauta 09/05 (17/11/05): 06 presentes, 02 itens de pauta 01/06 (04/04/06): 07 presentes, 03 itens de pauta 02/06 (11/04/06): 05 presentes, 01 item de pauta (e) 01/07 (14/03/07): 06 presentes, 03 itens de pauta 02/07 (ausente do livro de ata) 03/07 (28/03/07): 08 presentes, 02 itens de pauta</p>
09. Conselho municipal antidrogas	<p>Livro de ata iniciado em 03/09/02 09ª (17/07/03): 05 presentes, 05 itens de pauta 10ª (11/09/03): 05 presentes, 03 itens de pauta 11ª (18/12/03): 04 presentes, 02 itens de pauta 12ª (19/02/04): 05 presentes, 01 item de pauta 13ª (17/06/04): 04 presentes, 02 itens de pauta 14ª (25/11/04): 04 presentes, 03 itens de pauta 15ª (15/06/05): 06 presentes, 03 itens de pauta</p>

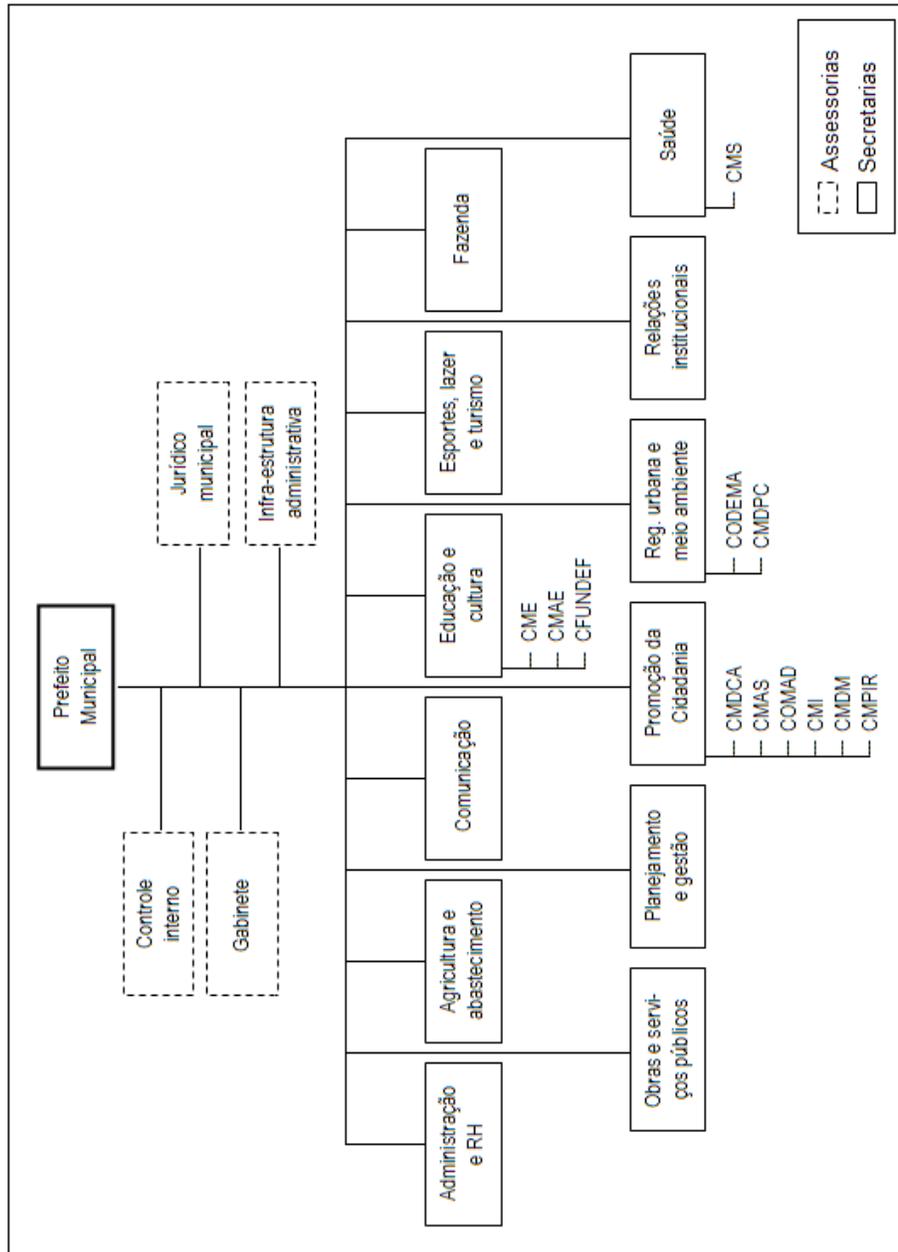
continuação...

	<p>16ª (01/09/05): 07 presentes, 03 itens de pauta 17ª (01/06/06): 05 presentes, 02 itens de pauta 18ª (25/10/06): 01 item de pauta 19ª (24/01/07): 03 itens de pauta 20ª (06/02/07): 04 itens de pauta</p>
10. Conselho municipal do idoso	<p>Livro de ata iniciado em 03/02/2003 s/n (14/12/05): 07 presentes, 03 itens de pauta s/n (11/01/06): 07 presentes, 02 itens de pauta s/n (08/02/06): 06 presentes, 03 itens de pauta s/n (10/02/06): 06 presentes, 02 itens de pauta (e) s/n (14/02/06): 06 presentes, 03 itens de pauta (e) s/n (20/02/06): 07 presentes, 01 item de pauta (e) s/n (08/03/06): 11 presentes, 01 item de pauta (e) s/n (12/04/06): 06 presentes, 04 itens de pauta (e) s/n (14/06/06): 05 presentes, 04 itens de pauta s/n (09/08/06): 06 presentes, 04 itens de pauta s/n (13/09/06): 06 presentes, 07 itens de pauta s/n (08/11/06): 06 presentes, 05 itens de pauta s/n (13/12/06): 05 presentes, 07 itens de pauta s/n (10/01/07): 07 presentes, 04 itens de pauta s/n (14/03/07): 06 presentes, 02 itens de pauta s/n (27/03/07): 06 presentes, 03 itens de pauta (e) s/n (11/04/07): 06 presentes, 03 itens de pauta s/n (09/05/07): 09 presentes, 04 itens de pauta</p>
11. Conselho municipal dos direitos da mulher	<p>Livro de ata iniciado em 03/09/2002 01/04 (13/02/04): 03 itens de pauta 02/04 (02/03/04): 01 item de pauta (e) 03/04 (20/04/04): 03 itens de pauta 04/04 (27/04/04): 01 item de pauta 05/04 (13/05/04): 03 itens de pauta (e)* 01/05 (23/09/05): 01 item de pauta 02/05 (05/10/05): 01 item de pauta 03/05 (26/10/05): 03 itens de pauta 04/05 (22/11/05): 04 itens de pauta 05/05 (ausente do livro de ata) 06/05 (02/05/06): 02 itens de pauta 07/05 (06/06/06): 06 presentes, 02 itens de pauta 08/05 (04/07/06): 05 presentes, 03 itens de pauta 09/06 (01/08/06): 06 presentes, 02 itens de pauta 10/06 (08/08/06): 05 presentes, 01 item de pauta (e) s/n (15/05/07): 09 presentes, 05 itens de pauta * Ata da conferência municipal</p>
12. Conselho municipal de políticas de igualdade racial	<p>Livro de ata iniciado em 13/12/2003 s/n (29/03/06): 04 itens de pauta s/n (29/04/06): 04 presentes, 02 itens de pauta s/n (08/05/06): 01 item de pauta (e)</p>

continuação...

	<p>s/n (30/05/06): 05 itens de pauta s/n (05/07/06): 07 presentes, 06 itens de pauta s/n (19/07/06): 03 itens de pauta s/n (sem data): 30 presentes, 03 itens de pauta (e) s/n (04/12/06): 02 itens de pauta s/n (16/01/07): 05 itens de pauta s/n (06/02/07): 02 itens de pauta s/n (28/02/07): 07 presentes, 01 item de pauta (e) s/n (21/03/07): 04 itens de pauta s/n (12/04/07): 05 presentes, 02 itens de pauta (e) s/n (16/05/07): 06 itens de pauta s/n (13/06/07): 03 presentes, 03 itens de pauta s/n (25/07/07): 05 presentes, 03 itens de pauta s/n (07/08/07): 12 presentes, 01 item de pauta (e)</p>
--	--

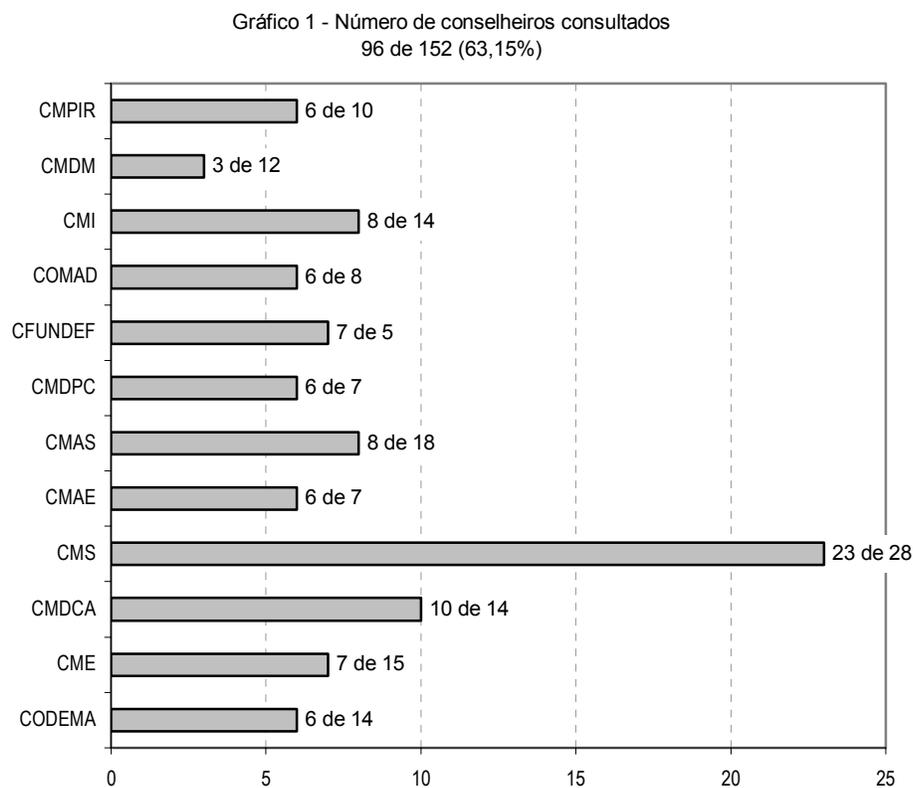
Anexo V - Posicionamento dos conselhos na administração de Lavras



Fonte: Prefeitura Municipal de Lavras, 2009

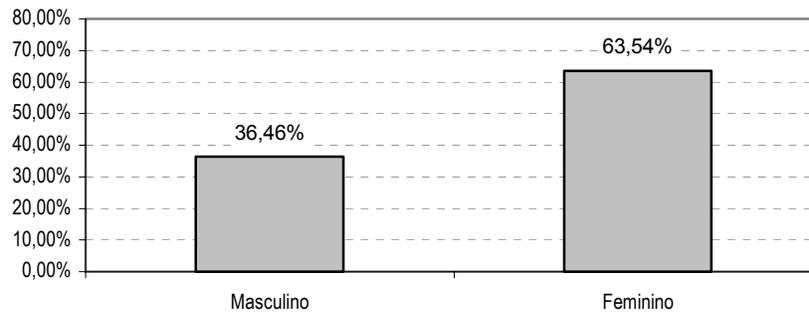
Anexo VI - Perfil sócio-político dos conselheiros municipais

O perfil sócio-político dos conselheiros municipais de Lavras foi elaborado a partir de um questionário sintético, distribuído nas reuniões. Seu propósito é detalhar características demográficas, sociais e políticas desses atores.



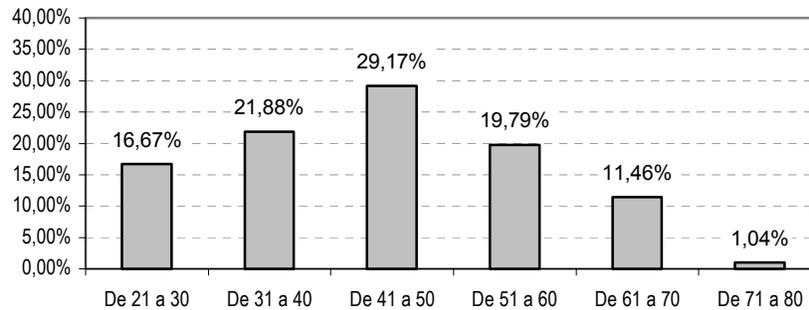
O Gráfico 1 apresenta o total de indivíduos consultados. Expressa, na seqüência, o número de assentos disponíveis por conselho gestor. No caso do CFUNDEF, este valor foi excedido devido à presença de titulares e suplentes durante a pesquisa.

Gráfico 2 - Sexo dos conselheiros



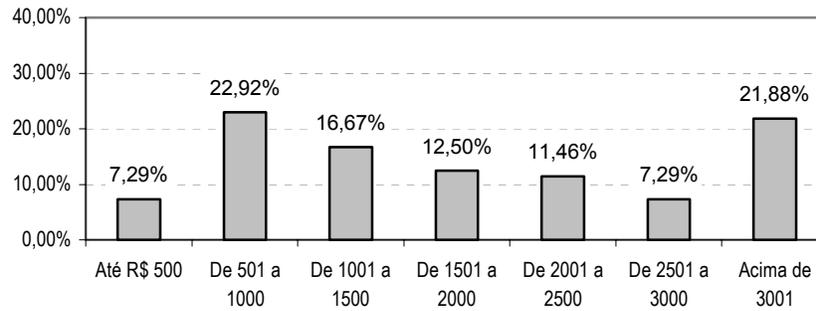
Os conselheiros do sexo feminino correspondem a 63,54% da amostra. Indivíduos do sexo masculino representam 36,46%.

Gráfico 3 - Idade dos conselheiros



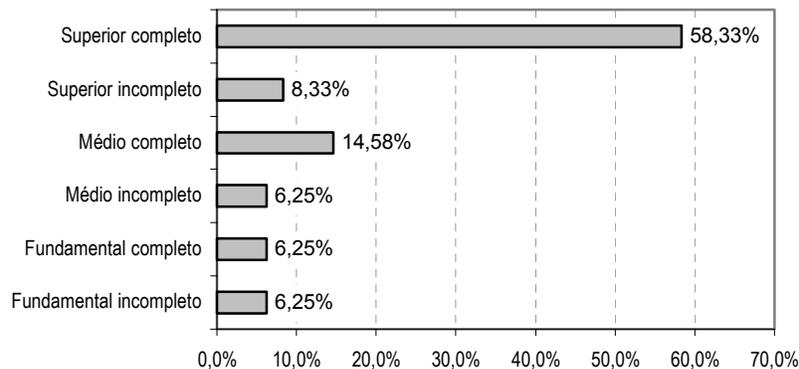
A idade média dos conselheiros de Lavras é 44,4 anos, com desvio-padrão de 12,4 anos. Destaca-se, no Gráfico 3, a grande amplitude etária. Avaliando tal característica por estrato institucional, nota-se que a média de idade dos representantes governamentais é 42,1 anos. Esse valor corresponde a 46,1 para a designação social.

Gráfico 4 - Renda dos conselheiros



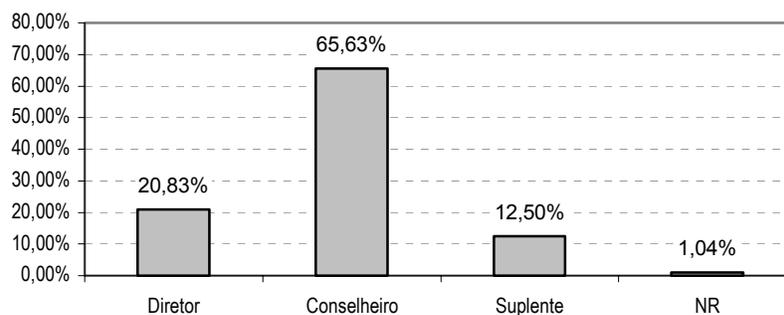
Os rendimentos dos conselheiros apresentam maior concentração nos intervalos “de R\$ 501 a 1000” e “acima de R\$ 3001”. Entre os integrantes da última classe, 52,4% vinculam-se ao poder público e 47,6% à organizações sociais.

Gráfico 5 - Escolaridade dos conselheiros



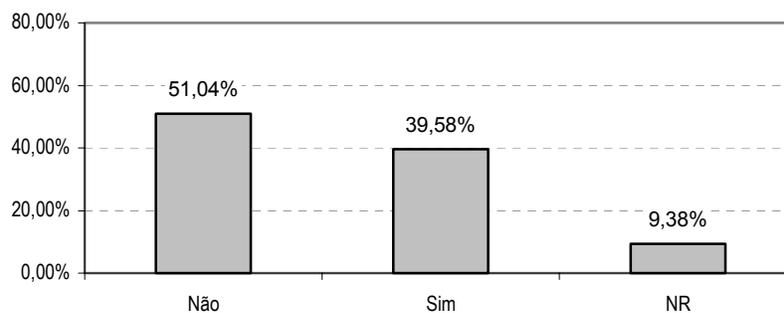
Possuem formação superior 58,33% dos conselheiros consultados, contemplando as seguintes áreas: administração, arquitetura e urbanismo, artes, educação, enfermagem, engenharia, farmácia e bioquímica, filosofia, geografia, história, jornalismo, letras, matemática, medicina, nutrição, odontologia, pedagogia, psicologia, serviço social e teologia.

Gráfico 6 - Função no conselho



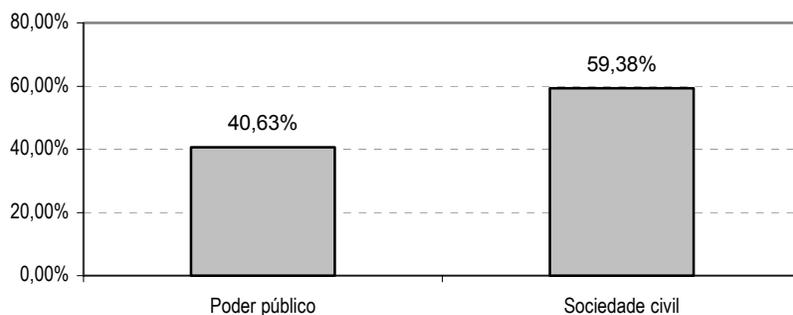
Dos conselheiros consultados, 86,46% são titulares (sendo 20,83% diretores dos órgãos) e 12,50% suplentes. Deixaram de responder à questão 1,04% da amostra.

Gráfico 7 - Participação em outro conselho



Integram dois ou mais conselhos gestores 39,58% da amostra. Nessa situação, encontram-se 46,15% da designação governamental e 35,08% da representação social. Vinculam-se exclusivamente a um órgão 51,04% dos respondentes.

Gráfico 8 - Filiação da instituição do conselheiro



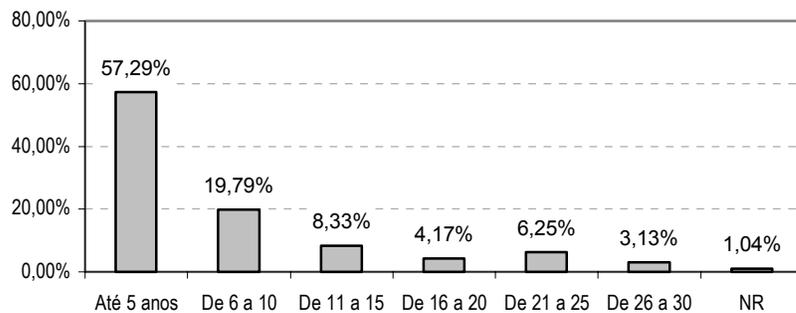
Entre os conselheiros consultados, 40,63% representam instituições públicas. A designação dos demais (59,38%) se deu por meio de entidades sociais. Os respondentes vinculam-se às seguintes organizações:

a) do poder público: Assessoria Municipal de Políticas Públicas de Igualdade Racial; Câmara Municipal de Lavras (4); Comissão Municipal de Defesa Civil; Conselho Tutelar (2); Escola Municipal Itália Cautiero Franco; Escola Municipal José Serafim (2); Conselho de Diretores de Escolas Públicas Estaduais; Prefeitura Municipal de Lavras (12); Programa Saúde da Família; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos; Secretaria Municipal de Educação e Cultura (9); Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania (2); Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Saúde (2) e Vigilância Sanitária;

b) da sociedade: Associação Brasileira para Controle e Prevenção ao Uso de Drogas (3); “associação de bairro” (2); Associação de Farmacêuticos e Bioquímicos de Lavras; “associação de pais”; Associação de Pais e Amigos do Excepcional (2); Associação de Pais e Amigos para Apoio ao Talento; Associação de Recuperação, Estudo, Saúde e Trabalho; Associação de Aposentados e Pensionistas de Lavras; Associação Médica de Lavras (2);

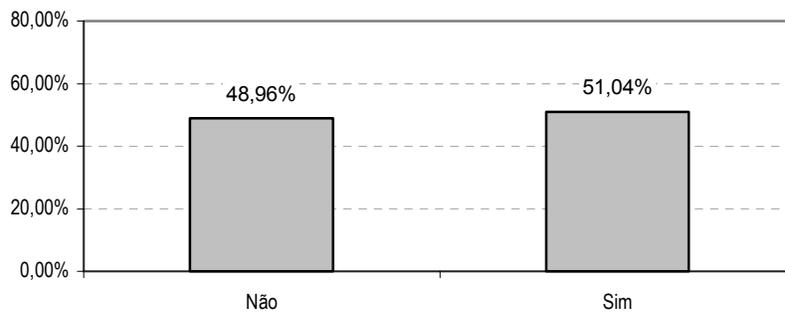
Associação Lavrense de Portadores de Deficiências; Associação Odontológica de Lavras (2); Casa de Transformação Bethânia; Casa do Vovô (2); Centro Universitário de Lavras; Conselho Municipal do Bem-Estar do Menor (2); Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (2); “entidade religiosa”; Espaço Mulher (2); Grupo Alegria de Viver; Instituto Médico Psiquiátrico; Instituto Presbiteriano Gammon (3); Lar Augusto Silva; Lar Esperança e Vida Mateus Loureiro Ticle; Lions Clube; Maçonaria; Movimento Cultural Zumbi dos Palmares; ONG Ciranda Entretecendo Caminhos; Pastoral da Criança (2); Projeto Capoeira Corpo em Movimento; Roda da amizade - Rotary Clube; Rotary Clube de Lavras - Sul; Santa Casa de Misericórdia; Sindicato dos Metalúrgicos de Lavras; Sindicato de Professores do Estado; Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário; Sociedade São Vicente de Paulo e Universidade Federal de Lavras (2).

Gráfico 9 - Tempo de atuação na instituição



O Gráfico 9 atesta que 57,29% da amostra atua por até 05 anos na organização pela qual foi nomeado conselheiro. Destaca-se que o vínculo de 9,38% dos respondentes é superior a 20 anos.

Gráfico 10 - Atuação em outra(s) instituição(ões)



Além das instituições pelas quais foram designados conselheiros, 51,04% dos indivíduos atuam em outras organizações, sendo 6,25% órgãos públicos e 49,79% entidades sociais.

Anexo VII - Diagnóstico de necessidades de capacitação de conselheiros

Nas entrevistas com os conselheiros, um dos tópicos abordados foi o caráter pedagógico dos conselhos. Nesse sentido, foi unânime a visão de que estes devem contribuir para a formação de seus integrantes. Também foi hegemônica a noção de que a efetividade do órgão depende da qualidade da instrução coletiva.

De modo a conhecer prioridades de capacitação em conselhos, além de pontos fortes e fracos do saber comum, três perguntas foram realizadas: a) *que tipo de formação ou informação um conselheiro deve possuir para desempenhar a contento suas atividades? (destaque a primeira e a segunda alternativas mais importantes)*; b) *os conselheiros se mostram mais bem formados ou informados em relação a que?* e c) *os conselheiros se mostram menos bem formados ou informados em relação a que?*

Para responder às questões, os conselheiros contavam com um *display* circular (elaborado para minimizar tendenciosidades) que continha as seguintes alternativas: i) formação política e deliberativa; ii) dados sobre experiências semelhantes bem sucedidas; iii) informações sobre o contexto local; iv) especificidades de cada segmento de política pública; v) informações sobre rotinas da administração pública e vi) outro tipo de formação ou informação relevante.

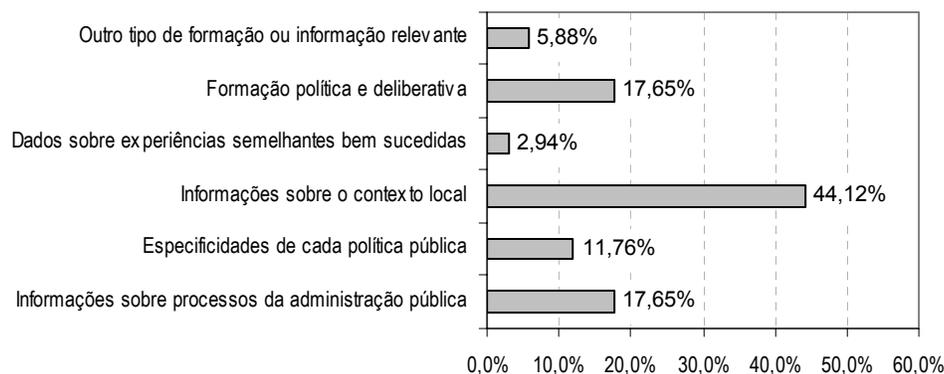
Foram consultados 34 conselheiros, de 12 conselhos distintos, entre agosto de 2007 e julho de 2008. A síntese das percepções será detalhada nas próximas páginas. Antes, porém, um aspecto deve ser comentado. Em muitas entrevistas, afirmou-se que o grande desconhecimento coletivo associa-se a pontos básicos como: o que é um conselho? o que pode fazer um conselho? quais as funções de um conselheiro municipal? o que são políticas públicas? por meio de quais instrumentos um conselho pode fazer valer suas decisões?

Gráfico 11 - Formação ou informação necessária ao exercício da função de conselheiro (1)



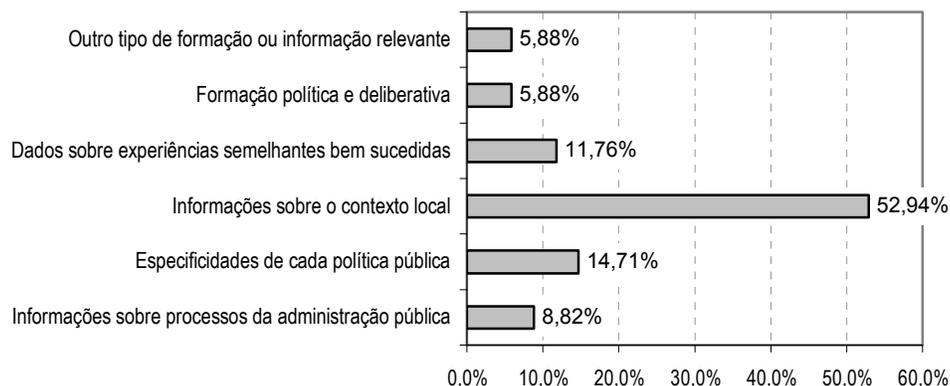
O aspecto considerado fundamental para o exercício das funções de conselheiro foi o domínio dos processos de gestão pública (29,41%), capaz de favorecer a eficácia e a continuidade das deliberações. A formação política e deliberativa desses atores figurou em seguida (20,59%).

Gráfico 12 - Formação ou informação necessária ao exercício da função de conselheiro (2)



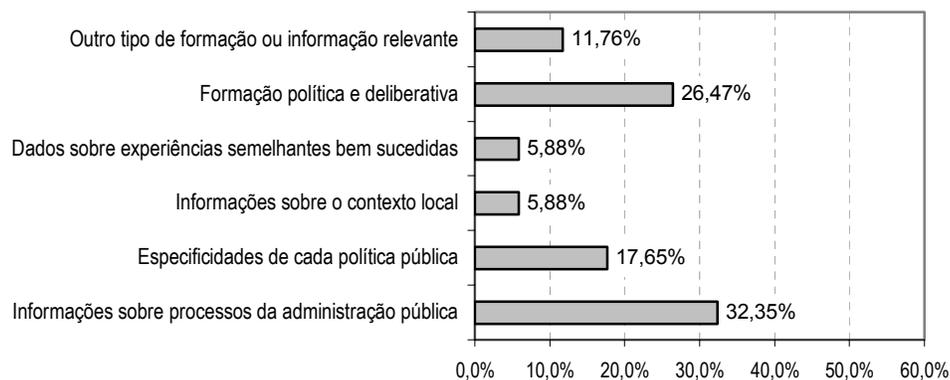
Entre os itens relevantes para atuação dos conselheiros, mas não em primeiro plano, destacam-se: a posse de informações sobre o contexto local (44,12%), o entendimento de rotinas públicas (17,65%) e a formação político-deliberativa (17,65%). Os últimos pontos reforçam as observações do Gráfico 11.

Gráfico 13 - Os conselheiros se mostram mais capacitados em relação a:



Para os respondentes, o conhecimento coletivo é mais satisfatório em relação aos pormenores do contexto local (52,94%). Desponta, na seqüência, o conteúdo das políticas públicas a que se vinculam os conselhos (14,71%).

Gráfico 14 - Os conselheiros se mostram menos capacitados em relação a:



Os conselheiros consideram-se menos instruídos em relação às rotinas da administração pública (32,35%). Nota-se, a seguir, o déficit das formações política e deliberativa (26,47%). A importância e a restrita capacitação coletiva em torno desses tópicos, os destacam como prioridades pedagógicas.