

# **Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa.**

Autoria: Sérgio Luís Allebrandt

**Resumo:** O presente artigo busca discutir a atuação da sociedade civil nos Conselhos Municipais, enquanto espaços públicos de cidadania interativa. Mapeando variáveis, estabelece tipologias classificatórias nas quais enquadra os conselhos e, analisando/interpretando documentos, normas e entrevistas narrativas, aborda as diversas características, potencialidades e limites dos mesmos. A experiência dos conselhos mostra que o envolvimento da população, tanto diretamente (como nas assembléias dos conselhos distritais) quanto através de representantes das principais entidades e/ou segmentos da sociedade civil, além de garantir um caráter mais democrático à gestão pública, possui potencial para interferir no *modus operandi* da máquina pública e dos governos municipais. Aponta também para a necessidade de ampliar os espaços de participação, sejam eles formalizados e institucionalizados ou, e talvez preferentemente, espaços informais, não institucionalizados, autônomos, abertos à participação de todos os cidadãos, constituindo-se em processo educativo para a construção de espaços potencializadores da cidadania interativa.

## **Introdução**

A temática dos conselhos municipais tem marcado presença nos últimos 15 anos na agenda de pesquisa de diversas áreas acadêmicas e nas discussões e encontros setoriais organizados pelo Estado, pelas Universidades e pelas ONGs. Por outro lado, e principalmente, têm-se constituído em verdadeiro lugar comum nos mais de 5.500 municípios brasileiros.

Em que pesem os avanços construídos ao longo desta última década no que se refere à participação da sociedade civil no processo de democratização de decisões e no que se refere ao papel de gestor de políticas públicas exercido pelos Conselhos, convivemos ainda, infelizmente, com uma realidade em que um grande número de conselhos tem sido utilizado como mero discurso sobre participação, constituindo-se em espaços de manipulação e cooptação por parte de políticos, governos municipais e da tecnoburocracia local.

Este artigo tem o objetivo de apresentar um breve balanço sobre o processo de implantação de conselhos municipais no Brasil, propor uma tipologia organizacional e de estrutura de poder dos conselhos, abordando a seguir alguns elementos cruciais que se constituem em potencialidades e/ou em limites dos mesmos enquanto espaços de cidadania interativa, isto é, espaços de democratização de decisões, de ampliação de acesso às políticas e serviços públicos, enfim, espaços de deliberação e efetivo controle social.

O artigo baseia-se nas análises e conclusões de pesquisa realizada em 2001 no município de Ijuí –RS, uma investigação interpretativa de caráter qualitativo, na qual os conhecimentos construídos foram marcados pela subjetividade e pela interatividade em vários níveis: do pesquisador/cidadão com o campo empírico e com outros sujeitos envolvidos no processo, do pesquisador/cidadão com os autores que discutem este assunto e do pesquisador/cidadão consigo mesmo. Permeado pela interdiscursividade, o estudo tematizou os conhecimentos teóricos a respeito de participação, cidadania, democracia, descentralização, sociedade civil e conselhos gestores de políticas públicas, ressignificando conceitos necessários ao processo participativo interativo entre a sociedade civil e o Estado, articulando práticas e discursos em contextos históricos, políticos, culturais e econômicos.

As questões teórico-metodológicas, que contribuíram para o entendimento do campo empírico pautam-se, principalmente, nos seguintes pressupostos: trabalhar com a pesquisa interpretativa; privilegiar as relações sociedade e Estado na compreensão das práticas dos Conselhos municipais; interagir com os sujeitos (sociais, históricos e culturais) envolvidos na pesquisa, privilegiando: o diálogo, a interação, a argumentação, a produção de narrativas orais, a visão plural, a emergência de sentidos e representações, ou seja, possibilitar a interdiscursividade; realizar estudo de discursos ou textos escritos que discutem a legislação, bem como o diálogo com textos reflexivos de autores que discutem o tema da presente pesquisa. Como possibilidade metodológica, privilegamos: leitura e análise de conteúdo de documentos; entrevistas narrativas, grupos focais temáticos e reconstrução histórica das práticas de participação da sociedade civil.

### **Os conselhos municipais**

A idéia de conselhos na gestão pública municipal não é nova. Tanto que as Câmaras de Vereadores eram denominadas, no início do século passado, de Conselhos Municipais e os vereadores eram os Conselheiros Municipais. Consolidado o modelo representativo do poder legislativo nos três níveis da federação, surgem, ainda assim, paralelamente, conselhos municipais. Exemplo dessa prática, o município de Ijuí convive com conselhos municipais desde a década de 50: em 1953 foi criado o Conselho de Assessoramento do Plano Diretor, em 1954 o Conselho Municipal de Turismo, em 1956 os Conselhos Distritais e em 1957 o Conselho Municipal de Energia Elétrica. Verificamos, já nessa época, a presença de conselhos setoriais (energia, turismo) conselhos globais (planejamento urbano) e conselhos territoriais (distritais). Na década de 60 e 70 também encontramos um número significativo de conselhos. No caso de Ijuí, o Conselho do Plano de Desenvolvimento Integrado era composto por 16 representantes de diversos segmentos/entidades, sendo seis deles representantes de diversos Conselhos Municipais. Também o Conselho de Bairros de Ijuí tinha assento nato neste conselho global, evidenciando que já àquela época o poder público reconhecia os Conselhos de Bairros como instância de interação, ainda que não institucionalizados através de Lei.

Nas décadas de 70 e 80, diversas experiências levadas a efeito por governos municipais de vanguarda (ainda que ligados ao MDB – casos de Lages-SC, e mesmo à ARENA – caso de Boa Esperança-ES) bem como experiências de caráter informal, sustentadas por movimentos sociais populares (caso da Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde de Ijuí-RS), e especialmente pela atuação da sociedade civil organizada pelos movimentos sociais tradicionais e pelos chamados novos movimentos sociais no processo da constituinte, culminaram na incorporação, pela Constituição de 1988, do princípio da participação da sociedade na gestão pública, estabelecendo no país um regime de democracia semidireta, com a presença de mecanismos da participação indireta (poder legislativo) e da participação direta (conselhos, leis de iniciativa popular, plebiscito, referendium).

Na década de 90, a consolidação do processo constituinte nos três níveis da federação brasileira caracteriza e marca um novo período na história do Brasil, e é nesse contexto que ressurgem com força os conselhos municipais. As Leis Orgânicas incorporam os conselhos municipais como instrumentos da participação da sociedade civil na gestão pública e, em muitos casos, com avanços em relação às imposições das constituições estadual e federal. Entretanto, é preciso ter presente que muitos dos conselhos existentes, especialmente os da área social – saúde, assistência, educação, criança e adolescente – foram instituídos de forma quase universal por imposição da legislação federal (Lei Orgânica da Saúde – nº 8.080/90 e Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/93) uma vez que a existência destes é condição para o repasse de determinadas verbas orçamentárias.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em 1999, evidencia que a participação da sociedade civil na gestão pública vem crescendo através dos conselhos municipais, que eram cerca de 27 mil nos 5506 municípios que participaram da pesquisa naquele período. Apenas 20 municípios (0,36% do total) informaram naquela ocasião a não existência de nenhum tipo de conselho; 33 municípios (0,59% do total), todos com menos de 50 mil habitantes possuíam apenas um conselho organizado e 252 municípios (4,57% do total), apenas um com mais de 50 mil habitantes, possuíam apenas dois conselhos. Os 4.669 municípios (85% do total) que informaram possuir até seis conselhos somam 20.402 ou 75% dos conselhos informados.

Analisando os dados da referida pesquisa, percebe-se uma predominância absoluta dos conselhos setoriais de Educação, Saúde e Assistência e Ação Social presentes em 91%, 99% e 91%, respectivamente, dos municípios que participaram da pesquisa. Também o conselho temático dos Direitos da Criança e do Adolescente estava presente em 72% dos municípios. Estes quatro tipos de conselhos somavam quase 20 mil conselhos, ou 72,5% do total. Isso evidencia que a institucionalização dos conselhos ainda é um processo que depende de alto grau de imposição de políticas de nível nacional, vinculadas aos processos de descentralização das políticas sociais.

Por outro lado, em outras áreas de significativa importância para os municípios e para a vida nos centros urbanos, como transportes e habitação, áreas temáticas como a do meio ambiente, ou temas transversais como a política urbana, a pesquisa apresentava em 1999 um número insignificante de conselhos. Apenas 439 municípios (8% do total) possuíam conselhos do setor de habitação organizados. Destes, 113 encontravam-se nos 479 municípios com mais de 50 mil habitantes, ou seja, apenas 24% dos municípios deste estrato possuíam conselhos na área da habitação. Mesmo entre os 26 municípios com mais de 500 mil habitantes, a pesquisa informava a existência de conselhos na área da habitação em apenas 42% deles.

Não é diferente na área dos transportes, cujos conselhos criados representavam apenas 0,8% do total, aumentando para 4% nos municípios com mais de 50 mil habitantes (nestes municípios 27% possuem conselhos da área de transportes). Na área do meio ambiente existem 1.176 conselhos, abrangendo 21% dos municípios, mas representando apenas 4,4% do total de conselhos. Destes, 260 encontram-se nos 479 municípios com mais de 50 mil habitantes, ou seja, em 54,3% destes municípios. Da mesma forma, na área da política urbana, apenas 3% dos municípios brasileiros informaram possuir conselhos organizados.

Como já afirmamos, parece que os conselhos são criados na maioria dos casos a partir da imposição dos níveis federal e estadual e, ainda assim, preferentemente se vinculados ao processo de repasse de verbas. Exemplo disso é a dificuldade na efetivação da meta perseguida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Rio Grande do Sul, nos últimos dois anos, em criar e implantar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES). Apesar do incentivo, menos de 20 municípios gaúchos instalaram tais conselhos. Hoje, propõe-se que a existência desses conselhos seja condição para a participação no processo de priorização de programas e projetos regionais para integrarem o Orçamento do Estado<sup>1</sup>.

É inegável a importância crescente dos conselhos no cenário municipal brasileiro. Se considerarmos uma média de 10 conselheiros titulares, teremos mais de 270 mil pessoas envolvidas nas atividades de conselhos municipais no Brasil. Como normalmente existe o mesmo número de suplentes, temos mais de meio milhão de brasileiros envolvidos nestes espaços de participação da sociedade na gestão pública no nível municipal.

Entretanto, a existência formal de conselhos, mesmo que instalados e com conselheiros escolhidos e nomeados, não garante que eles realmente funcionem, ou, mesmo funcionando, que sejam eficientes e eficazes como instrumentos de aperfeiçoamento da cidadania, que atuem como formuladores ou que pelo menos participem ativamente do processo de formação da agenda das políticas públicas. Estudos têm apontado que, mesmo em anos recentes, muitos dos conselhos municipais não funcionam ou são bastante precários na sua atuação. Por isso é necessário refletir a respeito do funcionamento dos conselhos.

Analisar os conselhos, conhecendo sua arquitetura organizacional, isto é, sua estrutura e seu *modus operandi* é fundamental para entender até onde este instrumento se constitui efetivamente como processo de construção da cidadania interativa, com melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, como possibilidade de contribuir num processo de inclusão social, minimizando os efeitos negativos e nefastos do processo de globalização em curso no Brasil e no mundo. Para que os conselhos cumpram seu papel e atinjam seu objetivo instituidor, precisamos analisar a presença de algumas variáveis no processo de sua criação e funcionamento: a natureza consultiva ou deliberativa; a paridade na sua constituição; o conselho como instrumento de aperfeiçoamento da democracia; o conselho como espaço de representação ou de participação; a autonomia do conselho no seu funcionamento; a efetividade e eficácia dos conselhos; a publicização do conselho; e a capacitação dos conselhos e dos conselheiros. Abordaremos a seguir algumas destas variáveis.

#### **a) O lugar dos conselhos**

Uma questão recorrente na análise dos conselhos é: afinal, os conselhos situam-se no âmbito do Estado ou no âmbito da sociedade civil? São instrumentos de governo ou são instrumentos da sociedade civil?

Em geral, estudiosos, gestores públicos e políticos entendem que, sendo criados legalmente pelo Estado, tendo caráter deliberativo em alguns casos, possuindo atribuições executivas em outros, constituem-se efetivamente como um espaço estatal. É por este motivo que em boa parte dos conselhos municipais no Brasil, o cargo de presidente dos mesmos é exercido pelos Secretários Municipais, que além de serem os coordenadores da pasta setorial na administração local, coordenam o conselho municipal e, vias de regra, também coordenam o Fundo Municipal da área, quando este existe. Para este grupo, se entendidos como espaço da sociedade civil, independentes do Estado, como poderiam tomar decisões sobre políticas públicas locais? O Estado – os integrantes do governo, eleitos legitimamente e os integrantes permanentes dos órgãos estatais, os servidores – estaria, neste caso, transferindo seu poder legítimo, portanto sua responsabilidade, à sociedade através dos conselhos?

Conforme Teixeira (2000a), os conselhos são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo e, em muitos casos, têm caráter obrigatório definido na legislação, sendo que a sua não existência penaliza os municípios no processo de repasses de recursos pelos outros dois níveis de governo. Sua composição, não imposta de forma padronizada, garante a sua especificidade, apesar da exigência de paridade de representantes do governo e da sociedade civil.

Este autor concebe “os conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade no país” (p. 103) que envolve partilhar espaços de deliberação entre o Estado e a sociedade civil.

*(...) esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor (sic) caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais. Diferenciado, portanto, de espaços públicos como entende Habermas, no sentido de encontros simples, episódicos,*

*fundados no agir comunicativo. Estes são espaços autônomos que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública. Não se pode considerar estas esferas públicas como não-estatais, pois há uma vinculação institucional dos Conselhos ao aparelho de Estado. (p. 103)*

Daniel (2000) entende que os conselhos são parte do Estado, já que instituídos por este. Mas enfatiza que Estado não é sinônimo de governo, por isso é importante garantir a autonomia dos conselhos em relação ao governo, já que é mais difícil estabelecer sua autonomia em relação ao Estado.

Os estudos que desenvolvemos sobre a questão têm orientado para o entendimento de que, apesar de terem sido instituídos pelos governos, portanto sendo instâncias do Estado, pelas suas características e constituição, são assumidos e dinamizados pela sociedade civil. Mais que isso, são seguramente uma conquista da sociedade civil, que lutou pela sua inclusão na Constituição e nas Leis Orgânicas, como resultado da influência das discussões em nível macro no país na busca da ampliação dos espaços públicos necessários à ainda incipiente democracia em processo de construção. Entendemos, portanto, que os conselhos não são exclusivamente estatais nem exclusivamente entidades da sociedade civil. São espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil. Na contemporaneidade, os espaços públicos não estão fechados em si mesmos, tanto pelo instituído através dos discursos normativos como pelas práticas e demandas da sociedade civil. E essa relação é permeada pela possibilidade da participação interativa. O que nos leva à idéia de intercomplementaridade das diferentes instâncias co-existent na sociedade.

Concebida a sociedade civil como o conjunto de instituições do mundo da vida, entendemos compreendidos entre estas instituições os conselhos municipais, nos quais é possível, através do discurso argumentativo elaborado com base nos critérios de validade de todos os integrantes, numa práxis pautada na teoria da ação comunicativa, construir o entendimento sobre a agenda e as políticas públicas, ainda que, em determinado momento, exija-se dos mesmos a tomada de decisão com vistas à ação, momento em que é necessária, também, a racionalidade estratégica.

#### **b) Os tipos de conselhos**

Há uma diversidade muito grande de conselhos vinculados aos três entes da Federação Brasileira. Existe também uma confusão na denominação destes conselhos, não havendo um padrão classificatório por parte dos pesquisadores (IBAM/IPEA, 1997; Teixeira, 2000), sendo chamados de conselhos setoriais, conselhos de gestão ou conselhos de políticas públicas. Os formatos dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de *conselhos gestores de programas governamentais* – merenda ou alimentação escolar, acompanhamento do FUNDEF – ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de *conselhos de políticas setoriais*, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal – saúde, educação, assistência social. Existem também os *conselhos temáticos*, envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade – direitos humanos, violência, antidrogas. Os *conselhos territoriais*, existentes em muitos municípios, atuam no processo de formulação e gestão de políticas de caráter mais universal, mas na ótica territorial, exercendo muitas vezes funções executivas – conselhos distritais, conselhos de regiões administrativas, conselhos de bairros. Por fim, existem os *conselhos globais*, de caráter mais geral e que envolvem vários temas transversais – conselhos de desenvolvimento municipal, conselhos de desenvolvimento urbano.

#### **c) A configuração organizacional dos conselhos**

Aspectos estruturais dos conselhos são importantes, já que a configuração organizacional, ainda que seja modelada pelo *modus operandi* do conselho, é, certamente, também modeladora desse *modus operandi*.

De um modo geral, os conselhos organizam-se tendo como órgão máximo a plenária do conselho, como órgão coordenador a diretoria ou núcleo de coordenação, que, geralmente, é constituída por um presidente, vice-presidente e secretário. Alguns conselhos prevêem formalmente a existência de câmaras ou comissões permanentes, ou pelo menos a autonomia para a criação de comissões especiais temporárias. Ainda que não seja muito comum, há os conselhos que prevêem a existência de uma Secretaria Executiva, na qual atuam funcionários concursados ou cedidos pelo poder executivo.

Dentre as críticas frequentemente feitas ao funcionamento dos conselhos, uma refere-se ao fato de os mesmos tenderem a se fechar sobre si mesmos, preocupando-se apenas com os aspectos intrinsecamente inerentes ao seu foco de atuação. Além disso, uma vez constituído o conselho, os membros que o compõem, independentemente da forma de indicação ou escolha, tendem a atuar no conselho em nome próprio, desconsiderando ou não interagindo com o segmento ou entidade que representam no conselho. O conselho, enquanto tal, considera que ele se basta a si mesmo, o que ocasiona, muitas vezes, um distanciamento grande entre os anseios da sociedade e as políticas e ações que o conselho propõe. Há assim um descolamento do conselho com relação à sociedade civil, constituindo-se, neste caso, muito mais como um órgão a serviço do governo, ou, então, um conselho que decide em função de interesses não universais e sim particulares dos conselheiros.

Uma maneira de evitar isto é, além da publicização das ações do conselho e a interação maior entre os membros do conselho e os seus representados, entre os conselheiros e entre os conselhos, a construção de espaços ampliados, vinculados a cada conselho, que possibilitem a participação e envolvimento de um número maior de entidades e cidadãos, seja para definir diretrizes a serem seguidas pelos conselhos, seja para permitir maior visibilidade e acompanhamento da atuação do conselho.

No plano da formalização e institucionalização de espaços neste sentido, algumas leis e/ou regimentos internos dos conselhos prevêem a existência de reuniões ampliadas, sob a forma de conferência, fórum ou encontro municipal. Outro mecanismo utilizado para concretizar esse espaço, ainda que não seja tão comum, é a institucionalização da figura da assembléia geral do conselho. Considerando estes aspectos, propomos a classificação dos conselhos em dois tipos básicos:

*conselho restrito*: não se organiza com a idéia de espaços ampliados (fig. 1);

*conselho ampliado*: quando o conselho apresenta, em sua estrutura formal, a existência de assembléia geral e/ou conferência/fórum/encontro ampliado periódico (fig. 2).

A assembléia do conselho pode ser organizada de diversas formas. No caso de Ijuí, as assembléias dos conselhos distritais são integradas por todos os moradores dos respectivos distritos e entre as atribuições destas assembléias está a eleição dos membros que integram o conselhos distrital e a deliberação sobre as prioridades e diretrizes a integrarem o sistema de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA). A assembléia dos conselhos setoriais, temáticos e globais (Conselho Municipal de Saúde-COMUS, Conselhos Municipal do Idoso-COMUI, Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente-CONSEMA, Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí-CODEMI) formam-se a partir do credenciamento voluntário de entidades comunitárias de bairros, sindicatos, educação, minorias, usuários, clubes de serviços e associações (cada entidade cadastrada indica um titular e um suplente

para comporem a assembléia). O COMUS, por exemplo, possui mais de 120 entidades cadastradas e o CODEMI mais de 150.

Segundo esta classificação, em Ijuí sete conselhos (33,3%), por possuírem em sua organização a figura de assembléia geral (cinco conselhos) e/ou de conferência/fórum municipal (cinco conselhos), são *conselhos ampliados*. Os outros 14 (66,7%) são *conselhos restritos*.

#### **d) A configuração interna de poder dos conselhos**

É comum encontrarmos referências a três modelos básicos de configuração para os conselhos municipais (Carvalho et alii, 1999; Gomes, 2000), no que se refere à sua composição e, portanto, distribuição do poder interno dos conselhos: conselhos tripartites, conselhos paritários e conselhos homologados.

Considerando as experiências existentes no país, relatadas em estudos descritivos e analisadas em pesquisas, além das especificidades encontradas no caso de Ijuí, propomos uma tipologia mais completa, constituída de oito modelos: conselho paritário, conselho tripartite, conselho tripartite paritário, conselho tetrapartite, conselho tetrapartite paritário, conselho técnico-corporativo, conselho governo-sociedade ou homologado e conselho sociedade-governo ou autônomo. A denominação *paritário*, ao lado de tripartite ou tetrapartite pode parecer inadequada, se considerarmos que paritário se refere a duas partes iguais. Entretanto, utilizamos paritário exatamente para significar que os usuários/beneficiários/sociedade civil garante 50% na composição do conselho, ficando os demais segmentos, ainda que não um único, com os outros 50%.

O primeiro modelo, o conselho paritário, conforme abordam vários autores (Carvalho et alii, 1999; Gomes, 2000), é aquele cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil, cada segmento indicando metade dos conselheiros. Formalmente esta configuração aponta para um equilíbrio de poder.

O segundo modelo é o conselho tripartite, que é aquele composto por três segmentos básicos: governo, prestadores de serviço e usuários. Cada segmento indica o mesmo número de representantes, o que, em princípio, significaria um equilíbrio nas relações de poder estabelecidas na atuação dos conselhos. Entretanto, neste caso o poder dos usuários é bastante frágil, já que sua posição só seria hegemônica, se garantida a negociação com o segmento dos prestadores de serviços ou do governo. Dada a fragilidade dos usuários, seja em termos de capacitação e de informações, a hegemonia do poder no processo decisório neste caso tenderia a ficar com o governo, aliado parcialmente com os prestadores de serviços.

O terceiro modelo é o conselho tripartite/paritário. Este tipo de conselho satisfaz duas condições na sua composição. É composto por três grupos claramente definidos, ou seja, é tripartite: representações do governo, representação dos prestadores de serviço e representação dos usuários. É, por outro lado, paritário, no sentido de que o número de representantes dos usuários deve ser igual à soma do número dos representantes do governo e dos prestadores de serviço. Formalmente, neste caso, os usuários detêm a hegemonia do poder, já que o governo deve se unir aos prestadores de serviços para manter o equilíbrio de poder. Muitas vezes, os interesses dos prestadores e do governo são antagônicos, o que fortalece o poder dos usuários. Em outros momentos, os usuários podem aliar-se com o próprio governo, contra posições dos prestadores de serviços. Na prática, porém, é comum o processo de manipulação ou cooptação de parte dos representantes dos usuários, o que desequilibra esta relação de poder em favor do governo.

O quarto modelo desta tipologia é a conselho tetrapartite. Este conselho divide sua composição em quatro grupos: governo, prestadores de serviços, usuários e profissionais da

área. Como vemos, permanecem os grupos do modelo anterior, com o acréscimo dos profissionais da área. Neste caso, cada segmento deteria 25% do poder decisório. Dependeria do processo permanente de negociação e de construção do consenso, sempre provisório, a hegemonia de um ou outro grupo de representantes. Em termos de tendência, poder-se-ia imaginar uma aliança entre o segmento dos usuários e o dos profissionais da área, fazendo frente aos outros dois segmentos. Entretanto, em muitos casos, os profissionais, certamente, aliar-se-iam ao segmento do governo, já que dependem do mesmo para sua atuação.

O quinto modelo é o tetrapartite/paritário. Agora, mantidos os quatro segmentos, os usuários têm metade dos membros dos conselhos, possuindo, portanto, o mesmo peso dos outros três segmentos. O fortalecimento do poder dos usuários, neste caso, é evidente, já que o governo precisa construir alianças com os segmentos dos prestadores de serviços e dos profissionais da área para equilibrar o poder com os usuários. É claro que, mesmo tendo presente que o poder dos usuários não é monolítico, que existe a possibilidade real de cooptação de parte dos representantes dos usuários, este modelo garante uma possibilidade de hegemonia mais significativa nas mãos dos usuários, conseqüentemente da sociedade civil, no processo de formulação e controle das políticas públicas.

O sexto modelo é o tipo de conselho que adota a configuração de conselho governo-sociedade, ou como é denominado por alguns pesquisadores, homologado. A característica básica deste conselho é a supremacia do governo no número de conselheiros. Conforme Carvalho et alii (1999), é a configuração que mais se assemelha de um modelo autoritário, já que, não tendo uma composição paritária, o poder é detido pelo segmento do governo, que, nesse caso, possui número maior de representantes. Conselhos com esta configuração constituem-se muito mais em espaço de homologação de políticas do que espaço de deliberação e construção de políticas. Convém fazer aqui uma ressalva. Muitas vezes a representação do governo não se restringe a representantes do governo municipal, já que, em muitos dos conselhos, há representantes de órgãos estaduais e/ou federais entre os representantes do segmento governo. Se há momentos em que os representantes do governo, independentemente do nível, atuam em bloco, há outros momentos em que os interesses são contraditórios, abrindo caminho para alianças com os segmentos da sociedade civil. Isso pode, em determinadas situações, relativizar o caráter homologatório destes conselhos. Quando o conselho exerce um papel executivo em suas ações, o que o aproxima mais do governo local, o poder da sociedade civil fica ainda mais fragilizado.

O sétimo modelo é o do conselho técnico-corporativo. Este tipo de conselho se caracteriza por uma hegemonia do poder em determinado grupo de profissionais, passando a existir uma tendência de fechamento técnico por parte do conselho. Configurações deste tipo aparecem, por exemplo, em conselhos municipais de educação. No caso de algumas leis municipais há uma garantia de que no mínimo 2/3 ou mais dos membros sejam professores. Os outros conselheiros, representam a “comunidade externa”. A expressão “comunidade externa”, constante do texto de algumas leis, já evidencia a tendência corporativa deste conselho. Diversos depoimentos de conselheiros mostram que conselhos de educação assumem este lado extremamente corporativo, procurando justificar que o conselho deve ser um *‘espaço público’*, sim, mas *‘reservado para pessoas cultas, com formação pedagógica, educadores com notório saber’*, não um espaço para o *‘cidadão comum’*, que *‘vai apenas fazer número’*, pois não vai saber o que fazer num conselho tão técnico e de caráter normativo.

Finalmente, o oitavo modelo proposto nesta tipologia é o conselho sociedade-governo ou autônomo. Este tipo de conselho caracteriza-se pela supremacia da sociedade civil na composição, o que garante, ao menos no plano formal, a hegemonia do poder concentrado na sociedade civil, criando condições mais efetivas de deliberação, de participação ativa no



processo de construção de políticas públicas, no acompanhamento e controle da gestão pública. Em Ijuí classificamos 65% dos conselhos existentes neste modelo. No caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural-COMRURAL, por exemplo, dos 20 conselheiros apenas três representam o segmento governo, sendo apenas dois deles do governo municipal.

A tipologia proposta procura possibilitar o mapeamento dos diversos conselhos, no que se refere à sua composição e à distribuição do poder. Isto é importante, pois a composição, ainda que não garanta efetivo funcionamento dos conselhos, é um dos elementos cruciais a um melhor desempenho e efetividade de suas ações. No caso de Ijuí, quanto a este aspecto verifica-se que, de um modo geral, a concepção dos conselhos enquanto instrumentos de institucionalização da participação da sociedade civil na gestão pública, pelo menos no plano formal, está claramente presente. A supremacia do modelo sociedade-governo ou autônomo, no caso de Ijuí, é, também, resultado da cultura de participação aqui existente, da cultura de preocupação da comunidade com os seus destinos, da busca de interação nas decisões e do desejo de autonomia sempre forte nas suas formas de organização.

#### **e) A natureza dos conselhos: caráter deliberativo ou caráter consultivo?**

É possível abordar a questão do caráter deliberativo ou consultivo na ótica da partilha de poder político. A existência de conselhos municipais, que realmente funcionem, sejam eficientes, eficazes e qualifiquem a gestão pública, supõe a divisão de poder com o governo local. Trata-se, segundo Daniel (1994, p. 30), da partilha do poder político entre Estado e sociedade, que ocorre através da participação da sociedade na gestão pública. “Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada”, ainda que o nível de decisões seja circunscrito ao âmbito no qual estas decisões são legítimas. Entretanto, em muitas situações em que esteja presente apenas o caráter consultivo, também ocorre a partilha de poder:

*(...) São os casos, por exemplo, de audiências públicas democráticas ou processos de consulta ou fiscalização sobre ações de governo em canais formais, em reuniões ou assembléias em bairros e entidades, com a presença de um representante do governo. Em geral, o resultado é que o prefeito e seus auxiliares tendem a assumir, nestes espaços, compromissos públicos junto à população. (Daniel, 1994, p. 30)*

É necessário levar em conta que os governantes locais são eleitos periodicamente a partir de disputas em torno de propostas/projetos diferenciados para os municípios. A legitimidade dos eleitos impõe-lhes o dever de conduzir o governo local. Portanto, mesmo que a divisão do poder com a sociedade seja permitida e recomendada, ou, em alguns casos, até obrigatória, não se pode esperar que o governo local delegue todo o processo decisório para a sociedade.

Raichelis (2000) afirma que o caráter deliberativo dos conselhos da década de 90 é a novidade em relação aos conselhos anteriores. Segundo ela, é preciso aprofundar o debate sobre o caráter deliberativo, já que não é a existência dos conselhos que incomoda os governos, mas sim a natureza de suas atribuições, o caráter deliberativo garantido legalmente. Soares e Gondim (1998, p. 87-8) lembram que, segundo algumas análises, os conselhos, muitas vezes concebidos como um poder paralelo ao do Estado, tendem a esvaziar não só o legislativo local, mas também o Executivo, já que este deve dividir o poder decisório com os conselhos deliberativos. Pode ocorrer “uma perigosa confusão do interesse público com interesses privados ou corporativistas”. Por outro lado, como mostra Bonfim (2000), mesmo sendo deliberativos do ponto de vista da legislação, mesmo que os conselhos deliberem sobre recursos e programas a serem executados, o governo não necessariamente executa estas deliberações.

Caccia-Bava (2001, p. 38-9) reforça que “o espaço e o tempo da deliberação são essenciais pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para construir um julgamento verdadeiramente cidadão”, pois a deliberação é o “momento de tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou do interesse público”. Esse é um processo que necessita de informações, de avaliações, de colaborações de especialistas e, especialmente, diria, de argumentações diversas e contraditórias. Entretanto, Teixeira (2000a, p. 94) alerta que não se deve encarar a questão da deliberação apenas pelo seu aspecto formal, pois “se não temos pressão social, obviamente o caráter deliberativo não tem força e não se realiza”. Mesmo quando os conselhos tomam decisões compatíveis com os interesses da comunidade, estas só são executadas quando não contrariam os interesses do governo ou do poder dominante.

A Lei Orgânica de Ijuí estende o caráter deliberativo a todos os conselhos municipais. Esta questão constituiu-se numa das principais polêmicas no processo da constituinte municipal, em 1990, uma vez que a proposta do Relator proponha os conselhos como meros órgãos consultivos. A intervenção da população organizada por movimentos sociais e especialmente pela então Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde (mais tarde transformada no Conselho Municipal de Saúde) garantiu o caráter deliberativo no texto da lei.

Na votação em segundo turno houve tentativa de votar emenda que voltava a retirar o caráter deliberativo dos Conselhos, emenda proposta pelo relator derrotado no primeiro turno. Nova movimentação mantém o caráter deliberativo dos conselhos. Este fato mostra que a sociedade civil teve participação ativa no processo da constituinte, lutando para incorporar conquistas julgadas fundamentais. Neste caso, houve mobilização e, principalmente, argumentação na defesa das posições políticas, o que revela a existência da cidadania interativa e deliberativa.

O atual prefeito de Ijuí (PDT - gestão 2001-2004), que também era prefeito na gestão que iniciou a implementação dos conselhos municipais em Ijuí (gestão 1989-1992), apesar de enfatizar a valorização da participação e afirmar que quando se acredita na participação o seu caráter (deliberativo ou opinativo) não importa, também demonstra uma posição clara no sentido de defender o caráter apenas *opinativo*, *cooperativo* ou *consultivo* dos conselhos, enfatizando que *os conselhos não podem substituir os gestores*:

*(...) hoje nós temos uma informação, que os Conselhos não podem substituir os gestores. Eles devem ter caráter auxiliar ou opinativo, e não deliberativo. E veja só, quando você acredita na participação, valoriza a participação, não importa até o caráter (...)*

O prefeito da gestão 1997-2000 (PPB, hoje no PL), também se posiciona a respeito, invocando a Lei de Responsabilidade Fiscal para defender o monopólio do Executivo no processo decisório (prefeito e secretários devem ter bom senso para aproveitar as sugestões dos conselhos desde que não ofendam a lei), admitindo aos Conselhos o papel de sugerir, incentivar:

*Veja bem, como é que tu vai ser deliberativo, deliberar, definir, não é..., na medida em que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ela veta um monte de coisas, eu posso fazer tal obra, mas eu tenho que fazer por aqui, o Conselho me determina que eu tenho que ir por aqui, por aqui eu não posso, eu tô pisando sobre a Lei, então tem duas coisas, o Conselho precisa ser um órgão incentivador, um órgão que sugere, e o prefeito e os secretários tem que ter o bom senso, não é, de entender as razões e os motivos, não é, e optar por aquela decisão que é até uma coisa mais inteligente.*

Já o prefeito da gestão 1993-1996 (PDT), advogado de profissão, ao ser questionado sobre sua posição quanto ao fato dos conselhos em Ijuí serem deliberativos, respondeu “*devia ser, mas isso é só no papel*”. Além do mais, parece não se incomodar com o caráter deliberativo, porque a decisão só tem validade se não afronta a lei:

*(...) isso é uma questão de jogo de palavras, entendeu. Na realidade, o que importa na deliberação de um conselho é se a lei ampara ou não aquela decisão, ele não pode determinar, [fora da lei]...*

Os três prefeitos admitem, até certo ponto, pelo menos ao nível do discurso, o papel deliberativo para o Conselho de Saúde, e *talvez* para os de Educação e os de Assistência Social. Afinal, os conselhos são necessários para o repasse de verbas dos outros níveis de governo.

#### **f) Mandato: forma de indicação, representatividade, revogabilidade**

Teixeira (2000b, p. 105), adotando a conceituação de Bobbio, aborda o mandato imperativo, em que o representante se vincula aos representados e deles recebe instruções de como agir, em contraposição ao mandato livre, no qual não existe tal vinculação. Para este autor, “a *imperatividade* do mandato exige que as posições tomadas pelos representantes sejam objeto de deliberação anterior pela organização ou órgãos representados e, sobretudo, que haja uma constante *prestação de contas e publicização* das decisões e atos do Conselho”. Cunill Grau (1998, p. 143), por sua vez, ao abordar as condições que devem ser satisfeitas para garantir a deliberação na elaboração de decisões políticas, afirma:

*os que enfrentam um processo deliberativo não podem dispor de um mandato imperativo outorgado por outros indivíduos. Devem dispor de liberdade, de tal forma que seja possível, em princípio, a modificação das posições prévias, produto da confrontação e discussão sobre as diversas perspectivas e valores. A deliberação por si mesma supõe a possibilidade da persuasão normativa.*

Outro ponto considerado crucial na questão do mandato dos conselheiros é a possibilidade da sua revogabilidade, entendendo que, “em relação às representações da sociedade civil, o critério para a revogabilidade é o da *legitimidade da escolha pelas bases* das organizações, que tem de ser reafirmada por avaliações constantes da prática do representante” (Teixeira, 2000b, p. 105). Quanto à representação governamental, mesmo que haja regras regimentais para a substituição, o critério básico é o da confiança do governo.

No município de Ijuí, de acordo com a tabela nº 04, que elaboramos a partir da análise da legislação, documentos e depoimentos, verificamos que a indicação de representante por parte do legislativo só ocorre em um dos conselhos (Conselho de Alimentação Escolar). O poder legislativo está presente também no CODEMI, sendo que nesse caso o representante é o próprio presidente da Câmara, enquanto membro nato deste conselho. Com referência ao CAE, inclusive, a Mesa da Câmara tem indicado servidor do Legislativo e não detentor de cargo eletivo.

Quanto à forma de escolha/indicação dos conselheiros, encontramos a seguinte situação em Ijuí:

Indicação pelas entidades/instituições/segmentos: a lei define a participação no conselho de um número significativo de entidades integrantes da sociedade civil. O número de conselheiros indicados dessa forma representa 46% do total de conselheiros existentes em Ijuí.

Livre indicação pelo executivo, órgãos estatais ou concessionários ou permissionários de serviços públicos: esses conselheiros são indicados pelo governo (prefeito ou secretarias municipais), órgãos estaduais e federais ou ainda pelas empresas permissionários de serviços públicos. No total, este grupo representa 26% dos conselheiros, sendo que o governo municipal é responsável pela indicação de 17,6%.

Eleição: cinco dos conselhos em Ijuí prevêm processos de escolha através de eleições. Em dois casos os eleitores são os moradores dos distritos ou comunidades do

interior, que escolhem entre candidatos da própria comunidade. No total, são indicados por mecanismos de eleição cerca de 20% dos conselheiros.

Titulares do órgão máximo da entidade/órgão/instituição/poder: aplicada apenas no caso do CODEMI, esta forma de composição do conselho indica 2,5% dos conselheiros.

Livre indicação pelo poder legislativo: ocorre apenas em relação ao CAE, em que o legislativo tem indicado um funcionário lotado na Câmara de Vereadores (corresponde a 0,3% dos conselheiros).

Dos 21 tipos de conselhos, apenas quatro não têm previsão de perda de mandato. Os outros 17, correspondendo a 81% dos conselhos, possuem critérios definidos para a perda de mandato, como quando ocorre ausência nas reuniões dos conselhos, variando de dois a três consecutivas e três ou quatro intercaladas, sem justificativas consideradas aceitáveis pelo respectivo conselho. Apenas três dos conselhos prevêem, além disso, possibilidade de perda de mandato quando houver desrespeito ao regimento ou à prática de atos irregulares, ficando a cargo da plenária do conselho, ou da assembléia geral, a decisão final quanto à perda do mandato.

Outro aspecto importante em relação ao mandato é a não coincidência com o mandato dos prefeitos. Em Ijuí não existe esta coincidência em nenhum deles, o que amplia as chances de uma maior continuidade dos programas e ações apreciados pelos conselhos, ainda que haja indicação de novos conselheiros que representam o governo municipal e/ou os órgãos municipais. Mesmo neste caso, os novos conselheiros são nomeados para concluir o mandato em curso.

#### **g) A autonomia dos conselhos**

Outra questão, que constantemente é levantada por conselheiros e estudiosos e que tem sido tema de seminários e congressos ou foros permanentes de discussão da participação popular, diz respeito à autonomia dos conselhos municipais, e esta envolve diversas questões: infra-estrutura, recursos financeiros, autonomia administrativa. A infra-estrutura refere-se a espaços próprios para o funcionamento dos conselhos: o funcionamento das secretarias, das reuniões de diretorias, das reuniões das plenárias dos conselhos. Refere-se também à necessidade de móveis e utensílios, como computadores, telefones, arquivos, acesso à internet e material de consumo e de expediente. A autonomia financeira refere-se à existência de dotação orçamentária específica, com poder de ordenamento de despesas, para viabilizar a utilização de diversos serviços, utilização de meios de comunicação para divulgação de editais de convocação de assembléias ou reuniões dos conselhos, publicação de relatórios ou documentos. A autonomia administrativa se concretiza através da alocação de funcionários e assessorias técnicas, preferentemente a partir de vagas específicas, ocupadas mediante concurso público.

Daniel (2001), ao abordar a questão da autonomia dos conselhos, aponta para uma diferença entre autonomia em relação ao governo e autonomia em relação ao Estado. Segundo ele, os conselhos são *espaços de interesse entre o Estado e a comunidade*. De acordo com essa análise, os conselhos são parte do Estado e, nessa condição, não podem ser totalmente autônomos em relação ao Estado, devendo, entretanto, ser autônomos em relação ao governo, pois Estado não é sinônimo de Governo. E a autonomia em relação ao governo requer a garantia da infra-estrutura, da manutenção e do funcionamento dos conselhos.

Muitos conselheiros têm dificuldade para participarem efetivamente dos conselhos. Não existe auxílio de qualquer espécie, mesmo para conselheiros que necessitam se deslocar do interior, com seus veículos próprios, muitas vezes tratores, para garantir sua participação.

Muitos conselheiros têm levantado também a necessidade de remuneração, sob a forma de *jeton*, para os conselheiros representantes da sociedade civil, especialmente os que integram conselhos que se reúnem regularmente uma vez por semana, além de exigirem dos conselheiros a elaboração de pareceres técnicos sobre demandas que provêm de órgãos da sociedade, como ocorre frequentemente com os conselhos de educação, em função do exercício de suas funções normativas.

No que se refere ao *jeton*, Daniel (2000, p. 130) posiciona-se contrariamente:

*Falar de jeton é diferente de falar de estrutura física ou de auxílio para as pessoas que não têm as condições mais básicas de deslocamento. Para a sociedade ser democrática, ela precisa garantir que as pessoas tenham o direito de participar, mas não pode obrigá-las ou induzi-las a participar. (...) Por isso eu não seria favorável a essa idéia de jeton ou pagamento para a participação dos conselheiros da comunidade. A participação é voluntária. O que dá a tônica da participação da comunidade é o voluntariado.*

Mas há posições noutra direção, como coloca Caccia-Bava (2001, p. 39), ao abordar as idéias de Patrik Viveret:

*E como a democracia necessita de tempo e financiamento, será necessário prever recursos e oferecê-los aos cidadãos investidos da representação nos espaços públicos onde se decide a gestão municipal e as políticas públicas. Trata-se de criar uma **indenização cívica** ou uma **remuneração de cidadania** para a democracia participativa, da mesma forma como se criou a indenização parlamentar para viabilizar a democracia representativa. Com isso se garante que a democracia não seja apenas reservada àqueles que possuem tempo, dinheiro, conhecimento e relações que o habilitem para tanto. (grifos nossos)*

Como afirma uma das entrevistadas, “(...) a questão do *jeton* é uma *faca de dois gumes* e os conselheiros não estão aceitando, porque aí começa a disputa pelo poder(...). No entanto, há um consenso geral entre os conselheiros entrevistados no que se refere à necessidade de ressarcimento de despesas para viabilizar as condições mínimas de participação efetiva das atividades e sessões dos conselhos.

As análises apontam para a necessidade de definir com mais clareza as verbas de manutenção dos conselhos, que poderia estar vinculada a apenas uma secretaria como, por exemplo, a Secretaria de Governo, o que diminuiria a idéia presente de que os conselhos se constituem em apêndices das secretarias setoriais. Isto também vale para a infra-estrutura física, especialmente em termos de espaços para o funcionamento dos conselhos. Para avançar na questão da garantia das condições de funcionamento regular dos conselhos, uma solução que pode ser apontada é a de concentrar a infra-estrutura dos conselhos num único local. Isto permitiria a constituição de equipe de apoio administrativo aos conselhos, sem necessidade de constituir secretarias executivas para cada conselho isoladamente. Potencializaria também as possibilidades de integração e interação entre conselheiros e conselhos, rompendo com a fragmentação das discussões, permitindo melhores condições de os conselhos constituírem suas pautas de discussão observando um enfoque mais universalista dos problemas a integrarem a agenda pública com vistas à formulação e implementação das políticas.

#### **h) O processo educativo**

Aspecto fundamental para a efetividade dos conselhos como espaços de cidadania interativa é o relacionado ao processo educativo. De um modo geral, os conselhos são constituídos, as entidades indicam representantes e ele começa a funcionar. Os conselheiros não têm formação específica em relação a vários aspectos, a começar, muitas vezes pela legislação, atuando sem saber exatamente o que fazer, com o risco de facilmente passarem a se preocupar com as questões que afetam a entidade ou grupo que representa no conselho, não conseguindo, portanto, assumir uma visão de universalidade dos problemas e soluções para as

questões públicas. Acreditamos que os conselhos se constituem em espaços permanentes de aprendizagem. Logo, quando os conselheiros assumem, é na dinâmica das interações que eles desenvolvem conhecimentos. Entretanto, a qualificação dos conselheiros é um objetivo a ser alcançado se queremos que o processo avance mais rapidamente, ou seja, não é necessário ‘redescobrir a roda’. Por isso, entendemos que um projeto de educação continuada e intercomplementar entre as diversas áreas do saber que contribuam no entendimento das funções dos diversos conselhos na gestão, implementação e avaliação das políticas públicas é de fundamental importância para dar consistência, dinamismo e visão ampla do seu papel interativo na relação sociedade civil e Estado, resguardadas as autonomias e tendo em vista a qualidade de vida e a democracia.

Constata-se que ainda é muito pequena e, às vezes, até inexistente, a interação entre os diversos conselhos e entre os conselheiros que atuam nestes. Esta interação, fundamental no processo educativo continuado, pode ser obtida através de diversas reflexões, práticas e canais de participação.

### **Conclusões**

Os conselhos municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, participando efetivamente da gestão das políticas públicas (formalização, implementação e avaliação), constituindo-se assim e real espaço de construção da cidadania plena.

A experiência dos conselhos municipais mostra que o envolvimento da população, tanto diretamente (como em assembléias de conselhos distritais), quanto através de representantes das principais entidades da sociedade civil, além de garantir um caráter mais democrático à gestão pública, possui potencial para interferir no *modus operandi* da máquina pública e dos governos municipais.

Mas a análise destas práticas aponta também para a necessidade de ampliar os espaços de participação, sejam eles formalizados e institucionalizados ou, e talvez preferentemente, espaços informais, não institucionalizados, autônomos, abertos à participação de todos os cidadãos. Estes espaços ampliados constituem-se em processo educativo da cidadania e em espaço de potencialização para a transformação qualitativa dos padrões de gestão. Podemos dizer que são espaços potencializadores da cidadania interativa.

### **Fontes Bibliográficas**

- BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2000a. p. 63-67. (Publicações Polis, 37)
- CACCIA-BAVA, Sílvio. Participação, representação e novas formas de diálogo público. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- CARVALHO, Juvenilda; CASTRO, Rocio; REGO, Vinícius; MASSOQUETTE, Bernadete B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: Enanpad, 23. *Anais*. Foz do Iguaçu, 1999. CDROM
- CUNILL-GRAU, Nuria. Situando algunas de las condiciones de un nuevo contrato social: la ruptura de mitos para la reconstrucción y desarrollo de sus negociadores. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, Brasília, 1998.
- DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. *Revista Pólis*, São Paulo, Pólis, n.14, p.21-41, 1994.

- DANIEL, Celso. O papel dos conselhos de políticas públicas. São Paulo, Polis Artigos, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/entredl.html> . Acesso em: 19 set. 2001.
- GÓMES, José Maria. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP, 2000.
- IBAM/IPEA. *Projeto Conselhos Municipais e políticas sociais*. Boletim de Acompanhamento nº 6 – Relatório Final. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997.
- RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, 2000. p.41-46. (Publicações Polis, 37)
- SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio (org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez, 1998. p. 61-96
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2000b. p.99-119. (Publicações Polis, 37)
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Efetividade e eficácia dos conselhos. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Polis, 2000a. p. 92-96. (Publicações Polis, 37)
- TENÓRIO, Fernando G. (org.). Participação cidadã na gestão pública – relatório das práticas e das representações sociais (cidade do Rio de Janeiro e do município de Nova Friburgo). *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, FGV/EBAP, n.112, março 2001. 172p.
- TENÓRIO, Fernando G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 33(6):229-38, nov./dez. 1999a.
- TENÓRIO, Fernando G.; COSTA, Frederico Lustosa da. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sócias. *Cadernos EBAP*, Rio de Janeiro, FGV/EBAP, n.93, março 1999a. 39p.
- TENÓRIO, Fernando G.; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 31(4): 101-25, jul./ago. 1997.

---

<sup>1</sup> O atual governo do RS propõe um novo processo de participação social, substituindo o Orçamento Participativo do governo anterior. No nível municipal, os COMUDES seriam os responsáveis pela coordenação do processo, que culminaria com uma Assembléia Municipal, a exemplo da Assembléia Municipal do OP praticada no governo anterior. Entre outras atribuições nestas assembleias seriam indicados os representantes municipais para participar das plenárias regionais coordenadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, que atuam no RS desde o início da década de 90. Ao contrário do que ocorria no governo do PT, onde os Coredes participavam como membros natos das plenárias regionais e do Conselho do Orçamento Participativo do Estado-COPE, agora os Coredes coordenarão o processo. Os municípios que não instalarem o COMUDES não poderão participar do processo a partir de 2004, o que evidencia novamente o caráter impositivo de criação dos conselhos em nível municipal.