

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,  
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

**ELIANE NILSEN KONKEL**

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS E AS PRÁTICAS DEMOCRATICAS:  
a percepção dos presidentes dos conselhos na experiência do município de  
Mafra/SC**

**MAFRA  
2010**

**ELIANE NILSEN KONKEL**

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS E AS PRÁTICAS DEMOCRATICAS: a percepção dos presidentes dos conselhos na experiência do município de Mafra/SC**

Monografia apresentada como requisito parcial a obtenção do grau de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais no Programa (EaD) de Formação de Conselheiros Nacionais da Universidade Federal de Minas Gerais.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Teresa Vale

**MAFRA  
2010**

A democracia é um ideal em permanente dinamismo, que se transforma e aperfeiçoa num incessante desenvolvimento, que não lhe permite conquistas pacíficas e definitivas. Cada posição alcançada reclama uma constante renovação de esforços, de trabalhos e de sacrifícios. Mais do que uma técnica de governo, mais do que uma concepção de vida, é a democracia um conjunto de valores reais, que dão sentido à existência, enobrecem as coletividades e valorizam o homem. Desgraçados dos povos que deixarem sufocar no seu coração e apagar no seu espírito a chama do amor à democracia. Estarão irremissivelmente condenados à ignomínia da escravidão e serão conduzidos, não como criaturas humanas, iluminadas por um espírito imortal, mas como rebanhos, sem alma e sem consciência. Deputado TANCREDO DE ALMEIDA NEVES (MG) – 18/09/51 - Plenário da Câmara dos Deputados – Sessão Solene. Comemoração do quinto aniversário de promulgação da Constituição Federal de 1946.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Casimiro, companheiro de uma vida, pela presença e apoio constante acreditando que eu conseguiria e que este trabalho seria possível.

À Luara, pela ausência materna na busca pelo conhecimento. Que este esforço lhe sirva de exemplo para suas conquistas.

Aos colegas de curso pela troca de experiência e pela comunhão dos ideais democráticos.

À minha orientadora, professora Dr<sup>a</sup> Teresa C. Vale, pelo apoio, compreensão e paciência durante estes dois anos de curso e principalmente pela confiança na orientação da monografia.

Agradeço também a colaboração das pessoas que concederam as informações necessárias ao estudo, de maneira particular, os presidentes dos Conselhos Municipais.

Grata!

## RESUMO

A temática apresentada faz parte de um estudo realizado para formação de conselheiros nacionais com aprofundamento das práticas democráticas que fazem do Brasil o País mais democrático do mundo. O presente estudo tem como objetivo estudar os Conselhos Municipais, focando o funcionamento dos mesmos estabelecendo uma aproximação com as orientações da política nacional dos conselhos. Considerando a dificuldade na implantação dos conselhos municipais, almeja-se a compreensão do processo de estruturação e funcionamento dos conselhos diante das demandas locais. Em um primeiro momento serão apresentados os fundamentos teóricos acerca do tema. Na seqüência apresentam-se os aspectos metodológicos da pesquisa. Posteriormente serão analisados os dados coletados a partir dos sujeitos (presidentes) que integram os conselhos existentes no local no intuito de entender os processos democráticos constituídos em Mafra/SC a partir dos Conselhos Municipais. Ao concluir o estudo, percebe-se que estes conselhos estão ainda em vias de organização e estruturação e enfrentam dificuldades para desenvolver suas ações. O movimento característico do processo de formação recente possibilita perceber que, ao mesmo tempo em que estão dependentes do governo local e possuem dificuldades para tomar decisões, por outro lado, evidenciam-se intenções de realizar experiências mais democráticas com envolvimento da sociedade. É necessário que se registre, porém, a evidência de traços que vinculam os conselhos à necessidade burocrática de captação de recursos da esfera federal, o que descaracteriza sua função principal de tornar mais democrática a esfera pública.

**Palavras chave:** democracia, participação, conselhos

## ABSTRACT

The issue presented is part of a study conducted for training counselors national deepening of democratic practices that make Brazil the country more democratic world. This study aims to study the Municipal Councils, focusing on the functioning of such an approach to establishing the guidelines of the national councils. Considering the difficulty in the implementation of municipal councils, aims to understand the process of structuring and functioning of the councils in the face of local demands. At first will present the theoretical foundations on the subject. Following we present the methodological aspects of research. Later we shall analyze the data collected from the participants (presidents) that integrate the existing local councils in order to understand the democratic processes established in Mafra / SC from the municipal councils. At the conclusion of the study, one realizes that these councils are still in the process of organizing and structuring and struggling to develop their actions. The movement characteristic of the recent formation process allows to recognize that, while they are dependent on local government and have difficulties in making decisions, secondly, to show intent to perform experiments with more democratic involvement in society. It is necessary to record, however, evidence of traits that are binding on the advice of bureaucratic need to raise funds at the federal, which rules out its primary task of a more democratic public sphere.

**Keywords:** democracy, participation, advice

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
CAPÍTULO I .....	11
1 DEMOCRACIA: A HISTÓRIA DA GOVERNANÇA.....	11
1.1 DEMOCRACIA.....	11
1.2 DEMOCRACIA: COMPLEXIDADE E INCOMPLETUDE .....	13
1.3 ATORES SOCIAIS E A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DA DEMOCRACIA .....	15
1.4 AS MAZELAS DA ESFERA DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA .....	18
1.5 A NECESSIDADE DE REFORMA: A VIABILIDADE DOS CONSELHOS NO CONTROLE DOS PROCESSOS DE GESTÃO.....	19
1.6 A EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS NO DECORRER DO PROCESSO DEMOCRÁTICO .....	20
1.7 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EMERGENCIA DOS CONSELHOS .....	22
1.9 O ATUAL DEBATE SOBRE OS CONSELHOS.....	27
1.10 A FUNÇÃO DOS CONSELHOS .....	28
CAPITULO II .....	32
2.1 OBJETO DE ESTUDO.....	32
2.2 MAFRA: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS, DIFICULDADES E PERSPECTIVAS.....	33
CAPÍTULO III .....	36
3.1 METODOLOGIA .....	36
QUADRO 1 – CONSELHOS MUNICIPAIS.....	38
3.1 AGRUPAMENTO DOS DADOS .....	40
TABELA 2 – RESULTADOS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS .....	43
3.2 ANÁLISE DA PESQUISA .....	50
3.2.1 Particularidades dos Conselhos .....	50
CONSIDERAÇÕES .....	58
ANEXOS .....	65
ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO COMPLEMENTAR – PRESIDENTES DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS.....	66
ANEXO 2 - ENTREVISTA COM OS PRESIDENTES DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS .....	67

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CONSELHOS MUNICIPAIS .....	38
TABELA 2 – RESULTADOS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS .....	43
TABELA 3 – RESULTADOS – CONSELHOS MUNICIPAIS II.....	49

## INTRODUÇÃO

A humanidade segue vivendo profundas transformações neste início do século XXI. As mudanças no funcionamento da sociedade, simultaneamente, apresentam movimentos humanos emergentes ao mesmo tempo em que reafirmam a hegemonia do capitalismo. Sistema que, de forma ambivalente, ajusta-se e reajusta-se às novas demandas econômicas e sociais, em meio a crises forjadas em suas próprias entranhas. O sociólogo Zygmunt Bauman (1999, p.12), ao referir-se a modernidade, afirma que os problemas enfrentados em nível local são ocasionados pela resolução de problemas, ou seja, a ambivalência que inunda os tempos modernos<sup>1</sup>. Para ele, “ordem e caos são gêmeos modernos”.

O século XXI vem apresentando os reflexos de resultados das lutas sociais desencadeadas, sobretudo na segunda metade do século XX. Neste âmbito destaca-se a trajetória dos conselhos gestores com significativos progressos para a democracia brasileira. A organização dos conselhos, após sucessivas experiências desenvolvidas em diversos contextos, sinaliza permanências, aprimoramento e rumam a consolidações. O esforço se concentra na capacidade de aproximar Estado e sociedade no intuito de partilhar o poder e gerir as políticas públicas. É no âmbito da gestão pública que se constroem as demandas sociais traduzidas nos conselhos.

Estado e sociedade, a partir das estruturas de poder, carregam caráter conflitante que se manifesta também nas relações que se estabelecem entre ambos. A trajetória dos conselhos assenta-se na intenção de construir uma sociedade democrática, e se manifesta com mais força em locais cujos governos apresentam propostas nesta direção, a exemplo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). Estudos realizados apontam que os conselhos se apresentam como alternativas para que os sujeitos das políticas públicas possam opinar e decidir sobre os recursos destinados as melhorias da qualidade de vida.

Segundo Avritzer (2009), a baixa propensão participativa, ligado às formas verticais de organização da sociedade política, fazem com que as decisões e prioridades sobre assuntos relevantes sejam tomadas em gabinetes a com base em interesses corporativos. Tal sistema causa má utilização dos recursos públicos e a

---

<sup>1</sup> “A maioria dos problemas que hoje enfrentam os administradores das ordens locais é produto das atividades para resolução de problemas. [...] Os problemas são criados pela resolução de problemas”. (BAUMAN, 1999, p. 22)

dependência de mecanismos clientelistas para aquisição e acesso aos benefícios das políticas públicas. São práticas que agravam a situação de pobreza nos pequenos municípios. Partindo da teoria de Tocqueville que insiste que as associações secundárias de caráter voluntário atuam como mediadoras na relação entre o Estado e os indivíduos, os conselhos são uma maneira dos indivíduos saírem de suas relações primárias e atuando no espaço público, possam formar a consciência cívica necessária para a sustentação das bases do sistema democrático.

As experiências dos conselhos, vivenciadas a partir da década de 1990, inferiram a possibilidade do aprendizado de novas maneiras de gerir o espaço público. Muitos conselheiros conheceram o espaço paulatinamente a partir da prática e muitos conselhos tornaram-se espaços pedagógicos, proporcionando aprendizados que instrumentalizaram as conquistas sociais. Os progressos obtidos através dos conselhos não são lineares. Influenciados por fatores culturais, ainda pouco estudados, possibilitaram que algumas regiões desenvolvessem mais que outras os seus processos de gestão democrática. Em alguns municípios de pequeno porte, em regiões interioranas, deprimidos economicamente e com histórico de práticas políticas coronelistas, as mudanças no conceito de política no imaginário da população, bem como na maneira de gerir a esfera pública ocorrem de maneira lenta.

Considerar os conselhos como espaços democráticos de partilha da gestão, requer analisar as formas de trabalho e participação da sociedade nestes espaços. A pessoa do presidente do conselho, no uso dos poderes que lhe são conferidos, pode empoderar a sociedade, através da maneira de conduzir os trabalhos do conselho. Na observância da formação do grupo, do diagnóstico da realidade local, na paridade da representação, na divulgação das ações do conselho, na organização da pauta, na construção do regimento interno, na autonomia, entre outros itens que devem ser observados. A representatividade dos conselheiros poderá promover a ruptura nos padrões culturais e estabelecer as conexões necessárias entre os atores sociais para que o local se torne uma arena democrática.

Estudar os Conselhos em Maфра significa colocar na pauta de discussões a emergência de estruturação dos conselhos, criados para que a população tenha acesso aos instrumentos, que possibilitam a tomada de decisão e a conquista da cidadania. Adota-se, portanto como objeto de estudo os conselhos municipais,

entendendo que estes espaços podem contribuir significativamente para a democracia local. A atenção para a atuação dos conselhos teve como foco as inferências dos presidentes, destacando elementos capazes de aprofundar a reflexão sobre o funcionamento, identificando procedimentos internos que aproxime Estado e sociedade e possibilitem afirmar que a atuação dos conselhos no município de Mafra/SC contribui para o processo democrático no interior da gestão municipal.

A relevância da pesquisa científica sobre os conselhos se apresenta na dimensão que estes conselhos adquirem para o fortalecimento do sistema democrático, no interior do poder público a partir do envolvimento dos sujeitos nestes espaços. A democracia brasileira se apresenta sob a forma participativa e o seu avanço e aperfeiçoamento está diretamente vinculado aos canais de interação entre governo e sociedade nas lides da coisa pública, como é o caso dos conselhos. Sendo assim, torna-se importante fazer uma leitura da atuação dos conselhos no município de Mafra.

O desenvolvimento da pesquisa efetuou-se a partir de estudos bibliográficos ressaltando nos estudos existentes, as perspectivas dos conselhos para a consolidação dos processos democráticos. A coleta de dados foi realizada através de questionário com perguntas abertas cujos dados foram processados por meio do Método de Análise de Conteúdo. Este estudo contém, além desta introdução, um capítulo contendo os estudos teóricos, outro com a metodologia seguida da análise dos dados e das considerações finais.

## CAPÍTULO I

### 1 DEMOCRACIA: A HISTÓRIA DA GOVERNANÇA

#### 1.1 DEMOCRACIA

O conceito de democracia teve origem na Grécia Antiga (demo=povo e Kracia=governo) e significa poder do povo, que não é o mesmo que governo do povo. Pode estar no governo uma só pessoa, ou um grupo, e ainda tratar-se de uma democracia desde que o poder seja do povo. O essencial é que o povo se manifeste na escolha do indivíduo ou grupo que governa, e que obtenha o controle em como ele governa, delegando as funções. Atenas e outras cidades-estados implantaram um sistema de governo por meio do qual todos os cidadãos livres podiam eleger seus governantes e serem eleitos para tal função. Mas, os cidadãos livres da época formavam um grupo numericamente reduzido e privilegiado. A democracia na Grécia já nasceu limitada por não permitir que mulheres, estrangeiros, crianças e escravos participassem das decisões políticas da cidade de Atenas. Utilizando o que escreve Marlise Matos (2009), na *polis* grega, os cidadãos eram homens livres, abastados, brancos e que podiam se dedicar às tarefas públicas do pensar e dialogar livres na ágora. Neste processo eram excluídos os escravos, as mulheres e os estrangeiros.

Da democracia clássica original à democracia moderna ocorreram muitas transformações. No século XVII, começaram a ser elaboradas as primeiras formulações teóricas sobre a democracia moderna. O filósofo britânico John Locke foi o primeiro a afirmar que o poder dos governos nasce de um acordo livre e recíproco e a preconizar a separação entre o poder legislativo e judiciário. Em 1748, o filósofo francês Barão de Montesquieu, em seus estudos sobre o espírito das leis, distinguia três tipos de governo: despotismo (temor); república (virtude); monarquia (honra), cujo principio estava eivado de moralismo. A liberdade política seria garantida pela separação e independência dos três poderes fundamentais do estado: legislativo, executivo e judiciário. Assim, Montesquieu formulou um dos princípios da democracia moderna. Todos os princípios surgiram pra frear os desmandos dos governos absolutistas. A preocupação de

Montesquieu, por exemplo, é a manutenção do poder através da equipotência, ou seja, “o poder freia o poder”

Na modernidade, a representação vem acompanhada da declaração dos direitos humanos que se constitui para além das eleições. Os primeiros direitos humanos, entre o século XVII e o XVIII, foram civis e amparava o cidadão garantindo-lhe a propriedade, o direito de ir e vir, de só pagar impostos votados, de assinar contratos, de não viver atemorizado por um governo caprichoso e arbitrário. Depois, entre o século XVIII e o XIX, vêm os direitos políticos e a sociedade garante o direito ao voto, a expressão do pensamento e a organização política. Mais tarde, desde o século XIX, aparecem os direitos sociais e o trabalho ganha contornos mais humanitários. Assim, na sociedade de direitos são acomodados os interesses do proprietário, do eleitor e do trabalhador.

Na Democracia Moderna os direitos humanos tornam-se inalienáveis. Antecedem o próprio poder de Estado e são superiores à própria política. É por isso que se fala em declaração de direitos: uma assembleia (como a da ONU, em 1948, autora da Declaração Universal) pode declarar que tais direitos existem, mas não pode criá-los, nem suprimi-los, porque eles são mais importantes do que ela própria. É como se eles fossem "naturais", palavra que vem do verbo "nascer" e que indica que, enquanto seres humanos, nascemos com eles.

A democracia ressurgiu como um valor há pouco mais de 200 anos e demorou a se instalar como um regime respeitado. Mundialmente, só refletiu seu verdadeiro significado a partir da luta contra o Fascismo e o Nazismo. Desde então, quase ninguém se atreve a ser contra a democracia. Mesmo se a democracia não esteja funcionando bem, mesmo que seus resultados deixem a desejar, ainda assim vale a pena pagar o seu preço. Ampliá-la quer dizer que ela deixe de ser só um conjunto de instituições políticas para intervir também nas relações de convívio humano.

Habermas (2000) entende a democracia como uma revolução permanente e que se auto-corriga a todo o momento. Dussel (2007, p. 68) retoma a idéia de Habermas reafirmando-a como sendo “[...] um sistema perpetuamente inacabado”. Toqueville (1977) toma a igualdade como condição para organizar as relações entre o Estado e a sociedade num processo democrático. Maurice Duverger aponta que “a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados por intermédio de eleições honestas e livres”. É a eleição livre dos governantes pelos governados, de maneira tal que os primeiros possam ser considerados “representantes do povo”. Os estudos teóricos apontam a democracia como um instrumento necessário para garantir espaço para a diversidade social e

respaldar os princípios éticos, políticos e emancipatórios. Os mecanismos de governança mundiais estão em desequilíbrio quando ladeadas com as demandas sociais. Desequilíbrio que se explica pelas assimetrias estruturais de países democráticos.

## 1.2 DEMOCRACIA: COMPLEXIDADE E INCOMPLETUDE

No seu percurso histórico, a democracia guarda ainda muitos mistérios a serem desvendados. Carrega em si os paradoxos observados por Sen (1999, p.3) e por Wallerstein (2001, p.1), ambos citados por Santos e Avritzer (2008) em artigo sobre o Cânone Democrático<sup>2</sup> sendo apontada como, “o acontecimento mais importante do século XX”, e ao mesmo tempo questionada por ter “passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um slogan adotado universalmente, mas vazio de conteúdo no século XX”. A democracia, entre outras coisas, confere poder aos sujeitos. Empoderamento<sup>3</sup> que pode desafiar o sistema econômico que tem suas relações centradas em bases de exploração do sujeito através do trabalho.

Aproximar democracia e capitalismo foi o desafio que evidenciou a capacidade de adaptação do sistema capitalista as diversas realidades sociais. Bruno *In: Romano et al* (2007) considera que a sociedade brasileira viveu, nas últimas três décadas, uma rica, complexa e incompleta experiência de democratização, marcada por inúmeras potencialidades, desdobramentos e impasses históricos. Embora o progresso democrático seja significativo, há ainda demandas que precisam ser consideradas a partir de reflexões histórico-sociais.

No Brasil, o espírito associativo do povo brasileiro passa a ser visualizado e reconhecido. Por mais que existam mecanismos que digam o contrário, fatos históricos mostram a existência de uma cultura de participação que se acentuou, sobretudo nas últimas décadas do século XX. No entendimento de Andrew Arato (2002), através da sociedade civil e da esfera pública, a democracia recupera parte de seu caráter participativo que havia se perdido. Porém, o contexto atual demonstra que existem

---

<sup>2</sup> Ver publicação do volume 1 do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais intitulado – Democracia, república e participação. Págs. 09-59.

<sup>3</sup> O termo empoderamento tem múltiplos sentidos e nem sempre com um sentido de emancipação. Neste caso, o empoderamento infere a noção de pessoas obtendo poder sobre as próprias vidas e associado aos interesses dos desprovidos de poder, e pressupõe um condição de mudança desejada.

lacunas no processo democrático que se manifestam ao colocar o Brasil como o país mais democrático e ao mesmo tempo com maior concentração de riquezas do mundo. O economista Celso Furtado aponta como necessário “[...] um projeto que prevê a superação de nosso quadro histórico de exclusão social em um quadro de aprofundamento dos fundamentos de nossa democracia política” (In: texto de Juarez Guimarães, s/d - UFMG). Concordando com Celso Furtado, cabe ressaltar a afirmação de Ferreira Filho (1999), que a democracia não pode existir na sua plenitude onde a economia somente forneça o indispensável para a sobrevivência com o máximo de esforço individual. Só pode ter lugar onde a economia se desenvolveu a ponto de dar ao povo o lazer de se instruir, a ponto de deixarem os homens de se preocuparem apenas com o pão de todos os dias.

Observa-se que no decorrer do século XX as iniciativas políticas para o bem comum entram em crise no momento em que a democracia se consolida como forma de organização política. Daí surge preocupações em organizar a sociabilidade quando se tem fragilidade participativa. Nicola Abbagnano (2003, p. 487). ao falar das formas de governo acentua que

A experiência histórica do mundo moderno e contemporâneo mostrou que a liberdade e o bem-estar dos cidadãos não dependem da forma de governo, mas da participação que os governos oferecem aos cidadãos na formação da vontade estatal e da presteza com que eles são capazes de modificar e de retificar suas diretrizes políticas e suas técnicas administrativas.

Afirmar a importância da participação é admitir que a democracia não combine com uma sociedade de massas, mas, se expressa onde os indivíduos participam de atividades da vida pública. Habitualmente, no modelo de sociedade atual, a democracia é moldada pelos processos de reprodução social. O povo, que teria de mobilizar-se para defender a lei da maioria, atua mais no sentido da defesa de interesses econômicos do que na direção da defesa de uma identidade comunitária.

Neste sentido, Shumpeter reavalia os conceitos de bem comum, soberania e racionalidade. Afirma que a democracia clássica guarda ficções como a impossibilidade das instituições forjarem acordos argumentativos em torno do bem comum. Afirma também que o que é definido por consenso não é possível de realizar na prática. Também versa sobre a existência de homens e mulheres diferentes, ou seja, a pluralidade que implica em diversidades de valores. Segundo este autor é impossível unificar a pluralidade. Shumpeter propõe substituir a idéia de democracia enquanto soberania pela idéia de democracia enquanto método. A partir desta inferência, surge a idéia da pluralidade de aspirações que pode propiciar, no máximo, acordos entre si

sobre os procedimentos para resolver divergências. Shumpeter define ainda a democracia como um método de produzir governos. Para superar a irracionalidade das massas, limita a participação da população na política. Passa a atividade de governos às elites que podem garantir a livre competição no mercado econômico. Os arranjos orquestrados no campo da democracia primaram pela melhor maneira de manter as elites no poder.

Antony Downs é outro teórico que antecipa questões relevantes para a democracia tal como ela se apresenta. Ele individualiza a racionalidade atribuindo ao indivíduo a capacidade de decisão nos confrontos, a capacidade de classificar e hierarquizar alternativas, escolher hipóteses e persistir reafirmando escolhas alternativas. Neste caso, aviva-se a compatibilidade entre democracia elitista e racionalidade individual manifestado num modo de governar. Neste sentido, criou-se uma atmosfera em que o povo pacificamente, aceita a elite no poder. Para as elites, a democracia passa a ser o momento eleitoral no qual o povo não contribui diretamente. O elitismo democrático detém o cânone da racionalidade, constatação que por si é uma limitação. Downs então, aponta a democracia como um processo de tomada de decisões coletivas situando a democracia como o melhor modo de organizar o estado.

No bojo da teoria democrática estão também as inferências de Habermas. Este, igualmente preocupado com a burocracia administrativa e a ausência dos pressupostos do bem comum no interior do Estado moderno, percebe a racionalidade a partir de dois pontos de vista distintos; um comunicativo e outro sistêmico. À racionalidade sistêmica estaria ligada a burocracia do Estado moderno, e à racionalidade comunicativa os processos da esfera pública, onde se formam e se reproduzem os valores democráticos. Habermas constrói teoricamente uma ponte entre a democracia, a racionalidade e a participação.

### 1.3 ATORES SOCIAIS E A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DA DEMOCRACIA

Os autores anteriormente mencionados e muitos outros, no decorrer dos tempos, tem se preocupado em responder as questões inerentes à democracia. Porém, existe uma lacuna quanto às demandas da democracia participativa. Leonardo Avritzer chama atenção para questões referentes à democracia como o fato de ‘decidir para deliberar’ e ‘argumentar para deliberar’. O argumento e o debate aparecem como componentes

recentes da democracia e incorporam à ela a participação. “Apesar de participação e deliberação não serem sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem de formas ampliadas de participação”<sup>4</sup>. As metodologias participativas consideradas fundamentais para o desenvolvimento das sociedades aparecem em contextos camaleônicos e ambivalentes.

Na medida em que metodologias participativas são exportadas e importadas para e de contextos políticos e culturais diferentes, tem-se questionado cada vez mais se os integrantes dos mais diversos grupos tidos (ou presumidos) como participantes comunitários, carecem de capacidade de participação ou se, na verdade, as suas próprias formas nativas de participação estão simplesmente sendo ignoradas, no afã de se adotar ‘novas tecnologias sociais’ produzidas por agentes externos<sup>5</sup>.

Luis Felipe Miguel (2003) coloca a retomada das discussões sobre os mecanismos de representação, para os quais a participação é central. A ênfase dada a participação bem como a relevância da mesma para o avanço da democracia tem como ponto de partida a sociedade que requer uma democracia deliberativa e participativa e não meramente representativa e formal. Para superar essa insuficiência o Estado deverá ampliar sua eficácia não apenas de aperfeiçoamentos técnicos e burocráticos de sua governabilidade, mas principalmente democratizando instituições e abrindo canais permanentes de comunicação e participação da sociedade civil nas decisões com uma verdadeira descentralização do poder através de espaços-públicos.

A racionalidade das formulações teóricas impõe mudanças significativas na estrutura social. Conforme Souza Santos (2002), a metáfora do contrato social deve ser reformulada de forma a englobar não apenas os homens e grupos sociais, mas também a natureza. Habermas (2000, p.119), traz também elementos importantes para a reflexão quando cita Marckus (1980, p.114) para referenciar que:

Quando os homens conscientes das pressões e limitações da sua situação de vida determinam socialmente os objetivos e valores coletivos das suas ações por meio de uma articulação assim como de uma confrontação dialógica das suas necessidades, (só) então sua vida torna-se racional.

Fundamentado por sua teoria do discurso, ele sustenta a idéia da necessidade de espaços públicos independentes onde os cidadãos ativos, através do discurso argumentativo, produziriam consensualmente as leis que vigorariam na sociedade. A

---

<sup>4</sup> Leonardo Avritzer em Teoria Democrática e Deliberação Pública. p. 43.

<sup>5</sup> Ver: ROMANO O. Jorge. et al. (Orgs) **Olhar crítico sobre a participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local.** São Paulo: Expressão popular, 2007.

prática democrática não pode ser concebida como um projeto acabado dentro de qualquer que seja a teoria.

A democracia é mais do que instituições representativas, porque estas não têm força se não estiverem apoiadas num princípio ético que afirme a igualdade dos indivíduos. A democracia enfraquece com a ausência de autonomia de seus atores, posto que as instituições verdadeiramente democráticas se articulam sem tutela ou interferência de órgãos ligados às elites. A força de um sistema democrático está em vincular a pluralidade e especificidade dos interesses sociais com a unidade e integração do Estado. O processo de descentralização através da participação ativa da sociedade civil vem aprofundando a democracia na sociedade brasileira.

Cabe salientar que quanto ao poder público, há uma indisfarçável tendência em priorizar os interesses particulares de grupos mais favorecidos economicamente, ainda que isso seja diametralmente contrário a sua função. Parece haver uma força “oculta” que motivam muitas das decisões políticas e que não é o interesse comum. Por sua vez, a sociedade civil quando se mobiliza por interesses universalizáveis, utilizando-se de instâncias de participação democrática para transparecê-los, força o poder público a cumprir minimamente seus fins de atender aos anseios sociais.

Distantes de alcançar os ideais mais elevados da humanidade, constantes na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, há um esforço para consolidar a democracia. Considerada uma conquista permanente, é referenciada no documento: **A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos**, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2004, p. 53) como sendo o resultado de uma intensa e corajosa experiência social e histórica que se constrói dia-a-dia nas realizações e frustrações, ações, omissões e ocupações, intercâmbios e aspirações de seus protagonistas: cidadãos, grupos sociais e comunidades, que lutam por seus direitos e edificam incessantemente sua vida em comum. Conquistada pelas lutas sociais intensificadas na década de 1980, legalizada pelo Congresso Constituinte em 1988, conferiu avanços significativos, com abertura para a participação social.

#### 1.4 AS MAZELAS DA ESFERA DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA

O processo democrático sendo permanentemente inacabado segue seu curso apresentando mazelas infundáveis. Ações que alegam estar em favor da maioria apresentam-se eivadas dos interesses de uma minoria. Constatação expressa nos estudos de Hannah Arendt (1988, p. 215):

O que chamamos hoje de democracia é uma forma de governo em que a minoria governa pelo menos supostamente, no interesse da maioria. Esse governo é tido como democrático na medida em que o bem-estar do povo e a felicidade individual sejam suas metas individuais; mas ele pode ser considerado oligárquico, no sentido de que a felicidade e a liberdade públicas se tornaram, mais uma vez, privilégio da minoria.

A legitimidade democrática se sustenta através de eleições periódicas em que os eleitores apontam através do voto os indivíduos que agirão em seu nome ao ocuparem os cargos nas diversas esferas de poder. Segundo Robert Dahl (1991) citado por Fátima Anastácia e Felipe Nunes (2006), foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas complexas e plurais.

A democracia brasileira sobrevive em meio à pobreza política como apresentada nas palavras de Pedro Demo (2006, p.16): “O conceito de pobreza política foi cunhado para sinalizar o desafio de superar a condição de massa de manobra, na qual as pessoas entregam seu destino nas mãos de outrem”. O processo democrático respaldado pela delegação e representação política depara sinais de exaustão e apresenta a necessidade de um novo pacto articulado da política com a sociedade e que obrigatoriamente passa por uma nova conexão alicerçada na participação social. Nas práticas políticas contemporâneas são restritas a possibilidade de inclusão do cidadão nos assuntos públicos, criando nestes a descrença nas insuficientes e tradicionais práticas políticas de representação. Andrew Arato (2000) corrobora com esta questão ao afirmar que na democracia moderna não há mais identidade entre governantes e governados e faz referência ao *accountability* como norma democrática para conectar representantes e representados.

A crise da representação requer respostas que se anunciam em promessas de reformas que são esperadas desde a promulgação da Constituição em 1988. Reconhecer a necessidade de redefinir o sistema representativo sob bases participativas de sujeitos coletivos é o primeiro passo.

## 1.5 A NECESSIDADE DE REFORMA: A VIABILIDADE DOS CONSELHOS NO CONTROLE DOS PROCESSOS DE GESTÃO

A participação popular direta através dos instrumentos constitucionais surge como uma das maneiras da sociedade mudar a rotina de seu destino, pois, o sentido político da democracia contemporânea determina-se por um espaço público de intensa discussão, negociação e diálogo. A Constituição Federal brasileira contém em seu texto, alguns instrumentos de participação direta da sociedade, permitindo sua interação nos discursos e ações políticas, possibilitando aos indivíduos a participação na condução dos projetos sociais.

No Brasil adotou-se a Democracia chamada de Democracia semi-direta, definida no parágrafo único do artigo 1º da CF/88 que é a união da Democracia Direta e da Democracia por Representatividade. A participação popular é realizada através dos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Os instrumentos democráticos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular tentam aproximar o cidadão da decisão política. Também o direito de votar e ser votado se constitui um mecanismo democrático. Apesar de estes mecanismos possibilitarem a participação popular, ambos esbarram no pouco envolvimento das pessoas nas questões políticas.

Após 20 anos da Constituição de direitos, de muitas experiências e conquistas, a sociedade organizada percebe que garantir na Constituição não é o suficiente para que os direitos sejam praticados. De eleição em eleição, o exercício do voto não garante políticos que sejam comprometidos com a solução de problemas sociais. Faz-se necessário a atuação e o envolvimento cidadão no controle e na sustentação aos processos democráticos, pois, a democracia está vinculada à “[...] ambientes de relativa qualidade política, ou seja, onde predomina a condição de sujeito, não de objeto” (DEMO, 2006, p. 40)

O controle público de gestão é um elemento novo que surgiu a partir do processo das formas democráticas de agir em sociedade. Os avanços na democracia se dão de forma lenta e não linear. Segundo Enrique Peruzzotti,<sup>6</sup> (p.7), “[...] observa-se o surgimento de um leque de movimentos sociais pontuais que aparecem devido à demanda de justiça e esclarecimento fundamentalmente de casos de violação de

---

<sup>6</sup> Autor do texto: A Política de *Accountability* Social na America Latina, e que compõe a bibliografia da disciplina: **Os Mecanismos de Controle Público**: uma visão Crítica do Professor Leonardo Avritzner.

direitos humanos que ocorrem nas novas democracias”. Onde o povo é mais presente, as iniciativas são mais promissoras. O comportamento de eleitos e de eleitores coloca em questionamento a representatividade levando a sociedade a desconfiar de seus líderes pela recorrência em que ocorrem os escândalos envolvendo o poder público. Isso ocorre porque conforme Andrew Arato (2002, p.90): “É inegável que é mais fácil confiar nos representantes se eles nos lembram, numa sociedade plural, todos os variados sentidos de nós”.

A distancia entre os líderes e os liderados está cada vez mais profunda. O vínculo de confiança que une os conjuntos humanos e seus condutores rompeu-se e a reconstrução é o desafio. Enrique Perezutti (2000, p.15) afirma que:

Um contexto público que está caracterizado pela profusão de denúncias e escândalos, e pela hiperatividade das instituições de controle, coloca em evidência que as violações da confiança social não são episódicas, mas fatos generalizados. Tal constatação tende a alimentar uma cultura cívica de desconfiança.

Os sinais de esgotamento da confiança na representatividade fazem as pessoas se afastarem da política. A encruzilhada em que a história conduz a democracia faz surgir novos jeitos de lidar com a coisa pública. Novas formas democráticas seguem em curso no intuito de recolocar o povo no lugar de ator importante da democracia. Quando o povo se faz presente colocando suas questões no cenário político e econômico, quase sempre aparecem os conflitos. “Ou seja, os espaços públicos de participação são lugares de explicitação de conflitos: o que varia é a natureza desses conflitos” (ROMANO, 2007, p. 243). Os movimentos impetrados pela sociedade aparecem frágeis quando a representatividade está fortemente vinculada ao poder econômico para manter-se ao poder. Não basta só eleger os representantes, faz-se necessário criar mecanismos de controle da ação dos representantes.

## 1.6 A EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS NO DECORRER DO PROCESSO DEMOCRÁTICO

No modelo atual de democracia, destacam-se as iniciativas de controle social, que surgiram da experiência de articulação da sociedade civil como resposta aos desafios da esfera política. A organização social através de conselhos não é nova. Maria da Gloria Ghon (2006) identifica esta modalidade de organização social, historicamente,

desde a época dos visigodos. No período do Brasil colônia, também foram observadas na gestão administrativa de Portugal. Na contemporaneidade, os Conselhos são espaços de interação entre o Estado e sociedade.

O trajeto do movimento histórico que a sociedade percorre, apresenta neste início de milênio, o desafio da participação. A população está impelida a participar, e cada vez menos, este ato se dará por opção, mas se impõe por necessidade, para que haja condições de sobrevivência e de convivência entre os povos. Os conselhos surgiram sempre que os modelos de gestão pública esgotam sua capacidade democrática. “Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais” (GOHN, 2006, p.6). Esta imposição se dá em todos os segmentos sociais e em todas as esferas, ou seja, local ou global. Quando a participação torna-se condição para garantia dos direitos, ela assume e legitima a diversidade de forma que se (trans) formam nos processos sociais.

A consciência da necessidade de participar suscita reflexões sobre as práticas participativas forjadas a partir das experiências acumuladas ao longo do tempo, e em diferentes contextos. O Brasil vem acumulando experiências de participação consideradas inovadoras. Forjando a abertura de novos espaços e métodos, os movimentos sociais vão acumulando os novos desafios. Sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, surgiram movimentos sociais que, em diferentes momentos políticos conjunturais, e a partir de instrumentos organizativos, procuraram intervir nos rumos da sociedade. Diante de processos sociais complexos, os espaços participativos foram sendo aperfeiçoados pelas conquistas no decorrer do período. Atualmente, os esforços estão centrados na convergência de interesses entre os atores, que cotidianamente estabelecem relações sociais, com objetivo de somar nas lutas formando redes, que signifiquem progressos efetivos para os processos sociais. Desafio que se inviabiliza sem a participação dos sujeitos. Conforme Gohn (2006), os conselhos populares, nos anos de 1980, tinham como núcleo central a questão da participação popular.

Os conselhos ganharam força na luta contra o Regime Militar. O movimento pela democratização possibilitou a união de diferentes setores sociais que até então estavam excluídos do cenário político. ONGs, sindicatos, movimentos sociais, pastorais sociais, associação de bairros, grupos organizados como os negros, os índios, as mulheres, e outros deram vazão a uma nova experiência de participação civil no Brasil. Para Gohn (Id.) “O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os

atores básicos da participação popular”. Seus anseios passam a ser considerados (mesmo que parcialmente) na nova Constituição Brasileira. O rompimento com a exclusão passa a viabilizar oportunidades para a criação de instrumentos que aproximem a democracia e a cidadania dos brasileiros.

Como resultado da mobilização social no processo de democratização do Estado, após longo processo de ditadura, ocorre a partir de 1988 a possibilidade de envolvimento da sociedade organizada no processo de gestão das políticas públicas. Nas reivindicações, o controle social e a transparência na utilização dos recursos públicos eram prioridade. No contexto de extensão da cidadania se configuram os moldes para o surgimento dos conselhos de políticas como novos espaços democráticos. O surgimento dos conselhos ganha força na medida em que os sujeitos sociais vão percebendo que exercer o direito ao voto não garante o acesso a outros direitos como a saúde, a segurança, ou ainda a educação bem como a qualidade desses serviços.

Mudanças estruturais são consideradas e a população conquista um espaço aberto para participar na gestão local. Porém, o espaço democrático estava ainda por ser construído. A definição de que a população irá participar através de organizações representativas, desafiou a população a se engajar nos espaços de representação com poder de intervenção. Os municípios também precisaram se renovar para contemplar e respeitar os processos democráticos dos quais estavam pouco acostumados.

A governança local foi desafiada a ampliar e qualificar a oferta dos serviços básicos na esfera social. As experiências gestadas da relação entre o espaço representativo e participativo mostraram para a sociedade que existem outros modos de governar, que não seja o preconizado pelas elites dominantes desde os tempos mais remotos. A intermediação entre Estado e sociedade abre caminho para que os processos democráticos possibilitem novos contornos nos diferentes contextos políticos, sociais e econômicos.

## 1.7 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A EMERGENCIA DOS CONSELHOS

A partir de 1990, os conselhos, surgidos da mobilização dos amplos setores populares e organizações da sociedade civil passam a mediar as relações entre Estado e sociedade. Legitimados na Constituição Federal de 1988 representam, “uma dimensão

relevante dos experimentos democráticos locais que vem ocorrendo no Brasil, desde o fim da ditadura militar, é sua contribuição para aprofundar a democracia no país” (ROMANO *et al.*, 2007, p.238). A participação da sociedade na formulação, execução, fiscalização e controle das políticas públicas sociais através dos princípios constitucionais, originaram os conselhos. Apesar dos avanços já acumulados a partir da atuação, as pesquisas apontam distância entre os representantes da sociedade civil e o governo local.

Os processos históricos, que embalam a sociedade nos moldes capitalistas neoliberais, atribuem aos conselhos sentido diferente ao que esperam os movimentos sociais e políticos mais comprometidos com os setores menos favorecidos da sociedade.

Gohn (2006, p.6) observa que:

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre setores liberais como de esquerda. A diferença é que eles são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e, pela esquerda, como vias ou possibilidade de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

Muitos conselhos que existem de forma legal são limitados por impedimentos ancorados em regimentos internos que não contemplam a articulação dos interesses sociais e políticos.

As transformações do mundo moderno desafiam a sociedade a encontrar saídas para as demandas que fazem parte das agendas principalmente em nível local. A partir dos conselhos e outros modos de participação, segundo Avritzer, (2009), “o local se torna o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomada de decisões discutidas [...]”. Os conselhos tornam-se instrumentos para fortalecer a democracia de maneira ampla e localizada a partir do aprimoramento dos processos de representação e participação bem como, das interferências na tomada de decisão sobre os assuntos públicos.

Avritzer (Id.) chama os conselhos, o orçamento participativo e outras formas consultivas e deliberativas de participação de “[...] formas ampliadas de participação política”. As instituições da sociedade civil organizada avançaram em conquistas nos últimos anos através das políticas públicas. Foram significativos na medida em que evocavam a responsabilidade da sociedade para os conselhos, para os movimentos, para os órgãos de fiscalização, para as conseqüências do voto, entre outros.

Considerado a mais recente novidade em termos de participação no Brasil, os conselhos gestores assumem características voltadas para ações coletivas e sugerem

que pessoas se agrupem para deliberar sobre assuntos que dizem respeito ao cotidiano local. Assim, os conselhos podem ser considerados como:

[...] resultado de um processo de discussão pública que ocorre a partir dos anos 80 e que se consolida no final dessa década, sobretudo em relação às grandes áreas das políticas públicas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente. (TEIXEIRA, 2000; 102).

Os diversos estudos já elaborados apontam a precariedade da participação e a falta de envolvimento da sociedade neste novo espaço, que passa a ser considerado como uma extensão do poder público constituído.

As definições, no entanto, sugerem que estes espaços permitem o alargamento do exercício democrático na medida em que suscitam discussões entre atores coletivos. Também os municípios assumem maior responsabilidade na gestão dos bens e dos serviços públicos. Neste sentido cabe ressaltar que:

[...] os espaços públicos de participação da sociedade civil são formas institucionais que contribuem para o esforço político coletivo de tornar mais democrático o padrão de implementação das políticas no Brasil (ROMANO *et al.*, 2007, p. 236)

As transformações políticas, econômicas e sociais que estão ocorrendo, forjam os governos a pensarem novas formas de gerir os bens públicos. Os conselhos, neste caso estão no centro das inovações e passam paulatinamente a questionar o modelo de governo centralizador.

Os conselhos atuam em espaços nos quais os recursos públicos municipais ou de outras esferas de governo, necessitam de acompanhamento na sua aplicação local. A participação passou a ser regulamentada por Leis Orgânicas Municipais que prevêm conselhos deliberativos, de composição paritária entre Estado e sociedade civil. Alguns circunscritos às ações a aos serviços públicos como saúde, educação, cultura. Outros de interesse da comunidade em geral como meio ambiente, defesa do consumidor, e, ainda de interesse de grupos específicos como mulheres, criança e adolescente, idosos, entre outros. Os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão, mal preparados para o exercício de suas funções ou, o que parece tão freqüente, uma mistura de cada um destes elementos. Mas o simples fato de existirem conselhos, abre

o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos.<sup>7</sup>

## 1.8 CONSELHOS: NOVIDADE NA GESTÃO

Os conselhos gestores representam inovação na maneira de governar e podem ser considerados um marco na história da gestão pública. Tatagiba (2002, p.71) afirma que: “Os conselhos gestores são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas”. Considerados inovadores, oportunizam a sociedade a co-autoria nos processos de gerência das políticas públicas e de resgate da cidadania. A experiência dos conselhos mostra que a legitimação da democracia segue no ritmo da interferência da sociedade sobre as decisões políticas. Em locais onde os movimentos sociais são mais atuantes e presentes, há progressos significativos. Onde há pouca participação, a função primeira do conselho é encontrar mecanismos que motivem a sociedade a participar. Nesse sentido assume, entre outras funções, a de formador dos conselheiros.

Gohn (2006, p.07) afirma que: “Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política”. Ao serem criados, se constituem em espaços onde a população se organiza e se articula trocando informações, aprendizados e vivenciam a cidadania. A dimensão da cidadania aqui mencionada é entendida conforme Marlise Matos (2009), como o âmbito dinâmico de construção das lutas sociais por direitos, onde são os seres humanos os atores e atrizes que agem politicamente para efetivar suas demandas na forma da consolidação do direito.

A consolidação dos conselhos vai se dando nos debates e embates no interior dos espaços públicos municipais, inserindo temáticas novas nas agendas públicas. Criam novas lideranças que precisam de qualificação para atuar de maneira incisiva, tomar decisões com responsabilidade. Assim o conselho pode formular políticas, opinar e ser responsável pelos resultados das decisões. Segundo TATAGIBA (2002), a falta de

---

<sup>7</sup> Ricardo Abramovay, em artigo intitulado “Conselhos além dos Limites”, encontrado em <<http://www.fao.org/Regional/Lamerica/prior/desrural/brasil/abram>>. Acesso em: Nov/2008.

qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções é um dos constrangimentos para que haja uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade. Faz-se necessário a capacitação através de cursos que contemplem a sociedade civil e o aparelho estatal. GOHN (2006) chama atenção para que os cursos não sejam meramente técnicos, mas que contemplem saberes, ético e políticos que acrescentem significados na prática cotidiana dos cidadãos.

Ressalta-se que, mesmo os conselhos sendo considerados inovação no processo de gestão, pelas características de descentralização, participação, deliberação e paridade, são inúmeras as investidas para torná-los consultivos. Para que o conselho tenha realmente poderes de interferir nos rumos das políticas públicas, é necessário afirmar que “[...] a opinião apenas não basta”. (GOHN, 2006)

A presença do poder público é fundamental na atuação dos conselhos, pois na maneira de atuar pode qualificar ou desqualificar, afirmar ou reafirmar a importância dos espaços participativos. Pode tornar os conselhos um apêndice ou incorporá-los como parte efetiva no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas, legitimando-os como espaços de participação direta da sociedade estimulando a participação e o fortalecimento dos próprios Conselhos. Avritzer (2009) em estudos sobre a teoria deliberativa atribui aos conselhos o aumento da capacidade deliberativa da sociedade civil.

As condições para que pessoas ligadas aos movimentos sociais participem dos Conselhos e adquiram referências sólidas a respeito dos temas tratados é, da mesma intensidade das pessoas que representam o governo. Significa criar condições adequadas para que as pessoas se integrem com qualidade nas discussões que são travadas nos Conselhos. Se a presença dos representantes do governo não é uma presença qualificada, se os representantes da sociedade civil organizada não falam em nome das instituições, o papel que os Conselhos podem ter como espaço de formulação e de definição de políticas públicas se reduz. TATAGIBA (2002, p.58) percebe que o equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos se dá para além da paridade numérica. “[...] antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos”. Para isso, os conselheiros precisam de uma formação adequada tanto os representantes do governo quanto os conselheiros da sociedade civil. A organização interna deverá fluir de tal forma que a delegação de responsabilidade dimane efetivamente para os representantes dos conselhos.

## 1.9 O ATUAL DEBATE SOBRE OS CONSELHOS

Muitos são os debates que envolvem as dinâmicas internas dos conselhos. Em partes, estes debates internos se justificam pelo caráter de processo e construção em que se encontram os conselhos, e de maneira geral, a democracia brasileira. Um dos pontos de debate é o fato de os integrantes do Conselho, que representam o governo ser remunerados e os integrantes da sociedade não. Mas, a presença da comunidade é uma presença que depende de decisões autônomas e espontâneas das pessoas que se dispõem a participar. A presença do governo não acontece do mesmo jeito, a participação é, por assim dizer, compulsória. O representante do governo é pago porque existe uma orientação política para participar dos Conselhos. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública.

Na sociedade civil é diferente: trata-se da abertura de espaços que podem ou não ser ocupados pela cidadania. Dependendo da comunidade considerada, dependendo da cultura política, dependendo da importância do tema, existe participação maior ou menor nesta ou naquela cidade, neste ou naquele país. Isso é inerente ao processo de participação.

Nos municípios sem tradição organizativa associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2006, p.08).

A formalização dos conselhos como exigência para aquisição de recursos públicos dos órgãos federais, não atende a dimensão axiológica presente na organização social. Valores intangíveis como a coesão social e a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar em conjunto iniciativas inovadoras, não se consegue no tempo imediato. O desafio não está na capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos locais e de representantes da sociedade civil que possam interferir nos ambientes institucionais, mas, em criar sinergia em meio a dissensos que fortaleçam as relações sociais.

Uma dificuldade enfrentada no âmbito dos conselhos é o caráter que pode ser consultivo ou deliberativo. Onde não há presença da sociedade atuante, os conselhos são consultivos apenas. O caráter consultivo agrada mais o grupo de prefeituráveis que consideram a deliberação e a fiscalização uma ameaça à sua gestão. Quando a maioria dos presidentes dos conselhos são os próprios secretários municipais ou alguém

próximo, pode-se considerar um indicativo de que: “Em municípios desestruturados e com frágil organização da sociedade, o que consiste é a implantação burocrática dos conselhos, caldo cultural ideal para a prática da chamada prefeiturização” (ROMANO *et al.*, 2007, p. 241) Tal ação é legitimada, na maioria dos casos, pelo regimento interno. Outro entrave para a efetiva atuação dos conselhos é a pauta que na maioria dos casos é comunicada no momento da reunião, limitando a representatividade dos membros. Existe uma deficiência de formação técnica e política dos conselheiros, que demandam de cursos específicos para capacitação.

A qualificação técnica assume característica fundamental para o funcionamento dos colegiados, levando-se em conta que:

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado, do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem (DAGNINO, 2002, p.284).

Não existe, porém, uma mágica que impulse o funcionamento dos conselhos. Os mesmos sempre serão um campo de disputa, pelas forças sociais conservadoras que desejam incorporá-los ao sistema comum de gestão e pelas forças sociais que entendem os mesmos, como um espaço de atuação política e de transformação social. Nestas relações vão sendo construídos os conhecimentos necessários para as demandas que se apresentam.

Cabe ainda chamar atenção para a participação nos conselhos, que deve ultrapassar as suas condições legais e institucionais e se aproximar de discussões mais abrangentes que tomam dimensões maiores já previstas pelos mesmos. Sob este aspecto é importante atentar sempre para o fato de que eles são apenas um dos espaços de participação da sociedade civil, que deve manter e ampliar os seus canais de participação autônoma.

## 1.10 A FUNÇÃO DOS CONSELHOS

Os limites apresentados pelos conselhos comprometem os objetivos para os quais foram criados. A missão de um conselho consiste em acreditar que ele pode interferir nas decisões políticas que dizem respeito à vida cotidiana da população. Uma importante fonte de fortalecimento da atuação dos conselhos é o conhecimento da

realidade local a partir de elaboração de diagnósticos que poderão analisar e propor ações, aproximando e transformando as demandas locais em políticas públicas. A atuação do conselho não está centrada em questões imediatas, mas na partilha de poder, de ampliação da esfera pública e que necessita de participação, comprometimento, democratização e discussão das políticas públicas. São as contradições e conflitos presentes no interior dos conselhos, que têm movido a todos na reflexão, revisão e proposição de mudanças com a ampliação dos espaços de luta e confrontação dos múltiplos interesses.

Ou seja, os espaços públicos de participação são lugares de explicitação de conflitos: o que varia é a natureza e a intensidade desses conflitos. E o que singulariza é que, para que não fiquem imobilizados nem seja destruída, a resolução desses conflitos deve estar na “argumentação, na negociação, nas alianças e na produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais”. (DAGNINO, 2003, p.150. *In*: ROMANO *et al.*, 2007, p.243-244)

Cabe ressaltar que os conselhos forçaram os gestores a repensar suas estratégias de atuação. Entender a participação na sua dimensão qualificada é estar diante de processos que contemplam as diferentes camadas sociais da população que passam a opinar, avaliar as políticas públicas, principalmente as que têm cunho social e incidem diretamente sobre a vida desses grupos. Gohn (2006, p.10) argumenta que a participação, para ser efetiva precisa de qualificação. Não basta a presença numérica de pessoas, mas é preciso

[...] dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. [...] Elas tem direito de conhecer a teia burocrática para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva.

Os processos de democratização, de descentralização política e econômica e de reforma do Estado, revelam a urgência de novos atores públicos e privados na cena política. O novo agir político depende de deliberações, debates ampliados, decisões e poderes institucionais. Essa nova ação social precisa ser negociada a partir da opinião dos cidadãos. Neste processo, envolvem-se instituições híbridas, formadas pela sociedade civil e por entidades estatais, e de acordo com o disposto na Constituição Federal no Art. 29, Inciso XII, propõe a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

O hibridismo pode ser considerado o elemento comum que provem de parcerias ou conjunções de instituições diferentes para avançar nos processos de gestão. Avritzer (2009) diz que a política pública torna-se mais complexa com a multiplicação de atores e

espaços de decisão. Também com a ampliação dos espaços de discussão e deliberação, o que preconiza um novo agir político. O novo modo de agir político possibilita novas competências, tanto para os agentes públicos, como para a sociedade civil. Deliberar sobre matérias importantes do âmbito municipal requer engajamento, conhecimento da realidade por parte da sociedade civil e abertura das instâncias governamentais para outros atores com objetivo de, a partir de múltiplas possibilidades, produzirem os consensos necessários para novas experiências de governança. O que passa a ser relevante neste processo são as intenções da sociedade civil, que são ouvidas, discutidas e podem tornar-se política pública. Quando a sociedade percebe que seus anseios foram ouvidos, motiva-se a participar das decisões do espaço local a partir de regras e normas que lhe conferem respeito.

O processo democrático é fruto da construção social permanentemente inacabada. A partir da Constituição de 1988, foram criados os espaços que descentralizaram as decisões de governança da esfera pública e assegurou que a sociedade se organizasse para assumir sua parte no processo de gestão das políticas públicas. O compartilhamento do poder com a sociedade civil possibilitou experiências inovadoras em locais considerados ilhas ou incubadoras de inovações no âmbito da gestão. Experiências significativas e que foram responsáveis pelo avanço nos processos democráticos, serviram de modelo para outros espaços no Brasil e no mundo.

Como exemplo está a cidade de São Paulo, com alguns segmentos de gestão; a cidade de Porto Alegre e Belo Horizonte que pioneiras, assumiram o desafio de fazer diferente. Nestas cidades, foi fundamental a presença de atores estatais que compartilharam o 'poder' com atores da sociedade civil e da iniciativa privada para que coletivamente administrassem os conflitos e produzissem consensos e dissensos nas deliberações para melhorias da cidade.

Dados ainda em estudos apontam que, a troca de partido político na administração está trazendo retrocessos nas experiências que já aparentavam estar consolidadas e incorporadas no cotidiano das práticas participativas que envolvem as entidades da sociedade civil. O olhar sobre a experiência democrática brasileira, confere êxito em segmentos diversificados, porém, há ainda que se encontrar caminhos para ampliar os processos em municípios de pequeno porte do interior, onde as experiências dos conselhos são frágeis e o orçamento nunca foi participativo.

Em meio às mazelas da modernidade, emergem movimentos com força para questionar o processo excludente. Boaventura de Sousa Santos (2002, p.29) corrobora afirmando que "o conhecimento totalizador é o conhecimento da ordem sobre o caos".

Observa ele uma distinção entre o funcionalismo e o marxismo. No primeiro, a orientação é a “regulação social”, enquanto que o segundo volta-se para a “emancipação social”. Porém, afirma que neste início de século XXI, todos terão que afrontar uma realidade de desordem tanto na regulação social como na emancipação social.

Este é um ponto de estrangulamento do sistema democrático brasileiro que necessita capilarização organizativa para mobilizar forças e compor o que seria a democracia, que para Fátima Anastácia e Magna Inácio (2006) “é o conjunto de interações entre os atores portadores de interesses e capacidades, sob determinadas regras”<sup>8</sup>. Regras que segundo as autoras, devem pautar-se por princípios de igualdade política e soberania popular.

Os atores envolvidos nas lutas pela democracia brasileira sabem que a contribuição da sociedade civil organizada para melhorias na qualidade de vida<sup>9</sup> passa pela atuação nos conselhos gestores. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, não correspondem às funções básicas para as quais foram idealizados. Acentua-se a idéia de que os conselhos, dependendo da forma como são estabelecidas suas regras, expõe os representantes da sociedade civil local a legitimar as ações do poder executivo no acesso aos recursos intergovernamentais. Neste sentido, este estudo fará emergir a reflexão sobre a estruturação e funcionamento dos conselhos municipais em Mafra/SC na visão dos presidentes.

---

<sup>8</sup> Texto: Democracia, Poder legislativo, Interesses e Capacidades. (DCP – UFMG, 2006)

<sup>9</sup> Entendendo a qualidade de vida como dependente das possibilidades dos indivíduos em satisfazer suas necessidades humanas básicas, que são invariáveis e comuns à todo ser humano. O autor toma dois critérios para defini-las: o antológico, considerando as necessidades de ser, ter, fazer e interagir; e a sobrevivência considerando a proteção, afeto, participação, compreensão, ócio, criação, identidade e liberdade. Max Neff (2003). Disponível em: <<http://www.pedagogiasocial.com.br>>. Acesso em: 02 jan. 2009.

## CAPITULO II

### 2.1 OBJETO DE ESTUDO

O objeto deste estudo são os conselhos municipais de gestão do município de Mafra. Para compreender sua estruturação e funcionamento foram analisados questionários respondidos pelos presidentes de dez conselhos que opinaram sobre os principais problemas enfrentados nas instituições que atuam bem como, a maneira como estão estruturados.

Atualmente, em Mafra, existem vinte e três Conselhos Municipais que desde 12 de julho de 2002, data do primeiro Fórum dos Conselhos Municipais, são coordenados pelo Fórum Permanente dos Conselhos Municipais de Mafra. De caráter consultivo, o Fórum é um “espaço de discussão, articulação, cooperação e planejamento coletivo de atividades e estabelecimento de parcerias”. (Regimento Interno do Fórum). As atividades do Fórum funcionam em uma sala anexa as dependências da prefeitura municipal e possui uma secretária, que entre outras funções, organiza a documentação dos conselhos, atividade que se encontra em andamento. Os Conselhos Municipais existentes seguem abaixo relacionados: destes, dez fizeram parte da pesquisa.

- Conselho Municipal de Agricultura;
- Conselho Municipal do Turismo;
- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal do Trabalho e Emprego
- Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;
- União Mafrense das Associações de Moradores - UMAN
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA
- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação - FUNDEB
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE
- Conselho Municipal de Educação - CME
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico.
- Conselho Municipal de Habitação
- Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA

- Conselho Municipal do Idoso - CMI
- Conselho Municipal de Transito
- Conselho Municipal de Segurança
- Conselho Municipal da Comunidade da Comarca
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – COMDEM
- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar - COMSEA
- Conselho Municipal Antidrogas - COMAD
- Conselho Municipal da Defesa Civil - COMDEC
- Conselho Municipal da Bolsa Família.

Considerando que o município de Mafra possui em seu contexto histórico, uma organização social e política frágil, os Conselhos enfrentam dificuldades para atuar.

## 2.2 MAFRA: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS, DIFICULDADES E PERSPECTIVAS

Com cerca de cinquenta e dois mil habitantes, Mafra tem localização geográfica privilegiada. No entanto, busca caminhos para o desenvolvimento socioeconômico que estagnou desde meados do século XX, quando uma onda desenvolvimentista predatória dizimou suas riquezas naturais. Com 24% de sua população na área rural, cuja cultura principal é soja, milho, reflorestamento, tabaco e recentemente está abrindo suas fronteiras para as agroindústrias no ramo de aves e suínos. No setor urbano, os empregos são gerados nas indústrias do ramo da madeira, no comércio e serviços.

Mafra localiza-se na região do Planalto Norte Catarinense cujo território foi marcado historicamente pelo tropeirismo<sup>10</sup>, pela Guerra do Contestado<sup>11</sup> e pela imigração européia.<sup>12</sup> No início do século XX, a região vivenciou o processo de expansão do capitalismo e a espoliação dos recursos naturais. Recursos que se traduziam em espécies nativas de erva mate e araucária entre outras madeiras de lei.

O contexto político, econômico e social do município de Mafra está ligado aos acontecimentos ocorridos no Brasil Colonial, principalmente nos séculos XVII e XVIII

---

<sup>10</sup> Ver estudo de Nilson Thomé. Civilizações primitivas do Contestado. Caçador: Imprensa Universal, 1981.

<sup>11</sup> Ver tese de doutoramento (UFPR) de Nilson Cesar Fraga. Mudanças e Permanências na Rede Viária do Contestado: uma análise acerca da formação territorial do Sul do Brasil, 2006.

<sup>12</sup> Ver Ayrton Gonçalves Celestino. Os Bucovinos do Brasil e a História de Rio Negro, 2002.

quando os tropeiros tinham uma relevante importância econômica. Condutores de mulas eram também comerciantes. Comercializavam animais, (mulas e cavalos), e alimentos, principalmente o charque (carne seca) do sul para o sudeste onde o período do ouro estava em expansão. Os tropeiros foram importantes na abertura de estradas e fundação de vilas e cidades. Muitos entrepostos e feiras comerciais criados por tropeiros deram origem a pequenas vilas e cidades.

A região do interior do Estado de Santa Catarina e Paraná desenvolveu-se lentamente a partir do século XVIII, como rota de tropeiros que partiam do Rio Grande do sul com direção à São Paulo. Em 1908 a empresa norte americana Brazil Railway Company recebeu do governo federal uma faixa de terra de 30Km de largura, cortando os 4 estados do sul do país, para a construção de uma ferrovia que ligaria o Rio Grande do Sul a São Paulo e ao mesmo tempo, a outra empresa coligada passaria a explorar e comercializar a madeira da região, com o direito de revender as terras desapropriadas ao longo da ferrovia. Enquanto os latifundiários e as empresas norte americanas passaram a controlar a economia local, formou-se uma camada composta por trabalhadores braçais, caracterizada pela extrema pobreza, agravada ainda mais com o final da construção da ferrovia em 1910, elevando o nível de desemprego e de marginalidade social. Essa camada prendia-se cada vez mais ao mandonismo dos coronéis e da rígida estrutura fundiária, que não alimentava nenhuma perspectiva de alteração da situação vigente.

Muitos trabalhadores que atuaram em sua construção tinham sido trazidos de diversas partes do Brasil e ficaram desempregados com o fim da obra. Permaneceram na região sem qualquer apoio por parte da empresa norte-americana ou do governo. Nesta época, as regiões mais pobres do Brasil eram terreno fértil para o aparecimento de lideranças religiosas de caráter messiânico.<sup>13</sup>

Na área do Contestado não foi diferente, pois, diante da crise e insatisfação popular, ganhou força a figura do beato José Maria, (AURAS, 1984). Este pregava a criação de um mundo novo, regido pelas leis de Deus, onde todos viveriam em paz, com prosperidade justiça e terras para trabalhar. José Maria conseguiu reunir milhares de seguidores, principalmente de camponeses sem terras.

Os coronéis da região e os governos (federal e estadual) começaram a ficar preocupados com a liderança de José Maria e sua capacidade de atrair os camponeses. O governo passou a acusar o beato de ser um inimigo da República, que tinha como

---

<sup>13</sup> Caracteriza-se Messianismo a espera, a ansiedade em se encontrar alguém que mude a situação de vida particular e coletiva do local e do contexto em que você vive. (SACHWEH, 2002)

objetivo desestruturar o governo e a ordem da região. Com isso, policiais e soldados do exército foram enviados para o local, com o objetivo de desarticular o movimento. Os soldados e policiais começaram a perseguir o beato e seus seguidores. Armados de espingardas de caça, facões e enxadas, os camponeses resistiram e enfrentaram as forças oficiais que estavam armadas desencadeando a Guerra do Contestado.

A guerra terminou em 1916 e suas conseqüências, associadas à fatores políticos, sociais e econômicos, aprofundaram a estagnação até os dias atuais.<sup>14</sup> A região tem enfrentado a depressão econômica e política, que se apresenta pela dificuldade de reestruturação da sua economia, com base na agregação de valores e na inferência de outros ramos de atividades, seguindo a intenção do desenvolvimento local. A marca histórica das lides com madeira deixaram dificuldades em destacar outra vocação econômica que identifique a região, alçando-a em um novo momento desenvolvimentista.

Neste contexto, as políticas públicas de gestão implantadas em diferentes esferas de governos foram insuficientes para respaldar as necessidades econômicas e sociais originárias do processo de globalização associadas às práticas da cultura coronelista das quais a região do Planalto Norte não esteve imune. O município de Mafra, com suas especificidades e processos, enfrenta dificuldades para resgatar e transformar os traços da identidade local e a diversidade cultural em impulsos de desenvolvimento econômico e social.

---

<sup>14</sup> Ver estudo recente de Roque Ademir Favarin. Contribuições da economia solidária para o desenvolvimento na região do contestado. FURB, 2009.

## CAPÍTULO III

### 3.1 METODOLOGIA

A pesquisa é de cunho qualitativo amparado teoricamente em Trivinos (1987) que orienta o foco desse tipo de estudo para o conhecimento do objeto, neste caso, os conselhos, seus agentes, problemas, valores, maneira de pensar sobre o espaço em que atuam. Ou seja, investigar se os conselhos instituídos contribuem para o progresso democrático no município. Cabe ressaltar que, em função do tempo limitado para realização da pesquisa que foi desenvolvida em período de recesso de final de ano, não foi possível desenvolvê-la como era a intenção inicial, ou seja, aplicar o questionário para representantes das entidades que compõe os conselhos. Optou-se então, por fazer um recorte e investigar a atuação dos conselhos a partir da visão do presidente.

O estudo focou o conhecimento que existe sobre os Conselhos de maneira geral. Partiu das inferências teóricas de Avritzer (2002), Tatagiba (2002), Dagnino (2002), Farias (2009) entre outros, estabelecendo relações com os conselhos no município de Mafra. Para alcançar os objetivos propostos, os procedimentos de pesquisa selecionados foram: a revisão bibliográfica sobre democracia seguida de estudo sobre os conselhos, participação popular e experiências de Conselhos já com histórico de funcionamento, com objetivo de sistematizar os conhecimentos já existentes sobre o tema.

A coleta de dados secundária foi realizada a partir da análise de alguns documentos reunidos pela secretária do Fórum dos Conselhos e que versam sobre a Lei de criação dos conselhos. Nestas pastas não constam os regimentos internos ou atas de reuniões sendo esta documentação, segundo informação da secretária, em processo de organização. Os dados primários foram coletados a partir da aplicação de questionário com perguntas abertas aos presidentes dos conselhos que se dispuseram a fornecer os dados. Os conselhos que não foram pesquisados são por estarem inativos ou em fase de implantação ou ainda pela dificuldade de contato por parte da pesquisadora.

Os questionários foram utilizados para identificar a maneira de atuação dos conselhos com relação ao funcionamento e para levantar alguns dados referentes à atuação junto a comunidade. A metodologia de questionários foi aplicada para coleta de

dados na expectativa de que dessa forma seria possível atingir um número maior de presidentes de conselhos, uma vez que este seleto grupo possui muitas atividades e não dispõe do tempo para prestar informações no curto espaço de tempo da pesquisadora, disponível para aplicação, coleta, análise e tratamento dos dados, considerando que foram entregues onze questionários.

Na primeira parte, o questionário objetiva identificar a estrutura básica organizacional dos conselhos referente a periodicidade das reuniões; número de conselheiros; segmentos representados; construção da pauta; divulgação do calendário de reuniões; local de funcionamento; entre outros itens. Na segunda parte do questionário, foram coletados dados referentes a função do conselho, as demandas em que o conselho atua bem como, as dificuldades de funcionamento e por fim, a opinião dos presidentes entrevistados sobre a contribuição do conselhos para o avanço da democracia.<sup>15</sup>

Para analisar os dados e informações obtidas pela aplicação dos questionários, foram elaboradas tabelas que agruparam os dados de maneira que facilitou a identificação das respostas. O agrupamento foi elaborado considerando as particularidades de cada conselheiro (presidente) que expressou seu entendimento acerca da instituição que representa e coordena. Os dados do primeiro e segundo questionário foram agrupados de igual maneira. Considera-se que os instrumentos de coleta de dados e análise tomados neste trabalho são, de acordo com Triviños (1987, p.138) “[...] os instrumentos mais decisivos para estudar os processos e produtos nos quais está interessado o pesquisador qualitativo”.

Na análise dos dados contidos nos questionários, considera-se que seja a visão elementar do presidente sobre o conselho. Cabe ressaltar que se trata da visão do presidente o que não conclui que seja a visão dos demais conselheiros. A análise da contribuição dos conselhos para o avanço da democracia local, parte da verificação do cumprimento ou não dos procedimentos inerentes ao funcionamento de qualquer conselho como base para que o mesmo cumpra sua função, que segundo Teixeira (1996) e Daniel (1994) citados por Tatagiba *In: DAGNINO, 2002, p. 54*) é “[...] formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Também considera a visão do presidente ao relatar sua prática de conselheiro diante dos desafios apresentados.

Na tabela abaixo, estão relacionados os conselhos existentes destacando aqueles que foram atingidos com a pesquisa.

---

<sup>15</sup> Os questionários seguem em anexo.

Conselho Municipal de Agricultura	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal de Transito	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal da Bolsa Família	Ativo	
Conselho Municipal da Defesa Civil (COMDEC)	Em fase de estruturação	No mês de fevereiro realizou assembléia para aprovação do Estatuto
Conselho Municipal Antidrogas (COMAD)		
Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA)	Ativo	
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM)	Atualmente sem presidente	
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDEM)	Ativo, porém em fase de reestruturação.	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal da Comunidade da Comarca		
Conselho Municipal do Turismo	Ativo	
Conselho Municipal de Habitação	Em fase de reestruturação	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA)	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal de Saúde	Ativo	Integrante da pesquisa
União Mafrense das Associações de Moradores – UMAN	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal do trabalho e Emprego	Ativo	
Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal de Segurança		
Conselho Municipal do Idoso (CMI)		
Conselho Municipal de desenvolvimento Econômico	Ativo	
Conselho Municipal de Educação	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação - FUNDEB	Ativo	Integrante da pesquisa
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	Ativo	

**TABELA 1 – CONSELHOS MUNICIPAIS**

Fonte: (KONKEL, 2010)

Os dados obtidos através dos questionários foram relevantes para a análise e conclusão da pesquisa, porém, ressalta-se que houve margem para interpretações de algumas questões que poderiam ser melhoradas ou retomadas se o instrumento fosse a entrevista ou se fosse aplicado o teste sobre o mesmo. Pode-se dizer que a metodologia utilizada somado ao tempo escasso foi um limitador na obtenção dos dados que aproximem o objeto dos objetivos propostos, no entanto, colocaram em evidência os conselhos no município tornando-se um primeiro passo para outras investigações. Ressalta-se ainda que serão consideradas as questões gerais do funcionamento dos conselhos, apostando as possíveis generalizações. As particularidades serão destacadas somente se necessário para a compreensão da proposta de estudo. A intenção será a compreensão geral dos conselhos diante das especificidades necessárias para que o trabalho seja realmente democrático. Será analisada a maneira de funcionamento dos conselhos e não a prática dos envolvidos na pesquisa. Buscamos avaliar as regras gerais e os procedimentos que estruturam o desenvolvimento dos conselhos supondo que estes sejam importantes para que se cumpra a finalidade a que vieram as instituições.

## 3.1 AGRUPAMENTO DOS DADOS

Segue abaixo as tabelas referentes ao resultado da coleta de dados.

Conselhos	Existência	Tempo Mandato	Atuação	Periodicidade das reuniões	Conselheiros	Segmentos representados	Como se tornou Conselheiro	Divulgação das reuniões	Pauta	Local de funcionamento
COMDEMA	Desde 2007	2 anos renováveis	Desde 2007	Mensais	12 membros; 6 governamental e 6 não-governamental	ONGs, lojistas, associações e secretarias	Funcionário efetivo da pasta do meio ambiente	Por carta e confirmação via telefone	Sugestão dos conselheiros, municipais, necessidades abertas no município e pelas atividades na prefeitura.	Prefeitura, sala de reuniões ou no gabinete.
Desenv. Rural	6 anos	2 anos	4 anos	Bimestrais	30	Prod. Rurais; Trab. Rurais; Sindicatos; Órgãos Públicos; Cooperativas Agrícolas	Necessidade de organização do setor rural	Através do telefone aos conselheiros	Conforme a demanda pertinente ao conselho	CIDASC local

Continuação da Tabela 2

Conselhos	Existência	Tempo Mandato	Atuação	Periodicidade das reuniões	Conselheiros	Segmentos representados	Como se tornou Conselheiro	Divulgação das reuniões	Pauta	Local de funcionamento
COMDEM	6 anos	2 anos	6 anos	Outra <sup>16</sup>	18	Obs: Nesta questão, houve erro de interpretação por parte do respondente.	Indicação	Ofício ou via telefone	Acontecimentos diários	CREAS – Órgão de Assistência Social.
UNAM	11 anos	2 anos renováveis	3 anos	Bimestral	12 a 18 membros	Associações de Moradores e Conselhos comunitários	Por atuar nos mov. Sociais a mais de 20 anos	De acordo com a necessidade e aprovação da maioria	A comunidade é ouvida e assim é decidida a pauta	Não tem sede. As reuniões são itinerantes.
HABITAÇÃO <sup>17</sup>	9 anos	2 anos	3 anos	Mensal ou conforme a necessidade	12	Habitação	Por ser voluntária desde 1984			
TRANSITO	5 anos	Sempre quem assume é o secretário da pasta	5 anos	Mensal	16	Civil e público	Nomeação por ser o secretário	Internet ou telefone	Os principais problemas do município. Em média 8 a 10 itens.	No prédio da prefeitura municipal

<sup>16</sup> Ver no questionário em anexo as opções de resposta para esta questão.

<sup>17</sup> Este questionário está incompleto, pois o Conselho está em reestruturação.

Continuação da Tabela 2

Conselhos	Existência	Tempo Mandato	Atuação	Periodicidade de das reuniões	Conselheiros	Segmentos representados	Como se tornou Conselheiro	Divulgação das reuniões	Pauta	Local de funcionamento
EDUCAÇÃO	12 anos	2 anos	9 anos	Bimestral	14	Executivo/ escolas públicas e privadas/ Legislativo/ pais e alunos/ ONGs	Por indicação do prefeito	Através de ofícios	Por assuntos de interesse no intervalo entre as reuniões	Secretaria Municipal de Educação
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	9 anos	A partir de 2009 passou de 2 para 4 anos		Bimestral	7 titulares e 7 suplentes	Executivo/ professores/ pais e alunos/ sociedade civil	Por indicação da Associação Comercial e Industrial	Através de ofícios com uma semana de antecedência	Em conjunto com o departamento de alimentação escolar/ secretaria de educação com assuntos surgidos no decorrer do bimestre	Dependências da Secretaria Municipal de Educação.
FUNDEB	13 anos	2 anos	13 anos	Bimestral	11 titulares e mais suplentes	Executivo/ professores/diretores/ servidores da área técnica/ pais e alunos/ CME e Tutelar	Por trabalhar na secretaria e atuar na área desde a fundação	Não é divulgado	De acordo com a necessidade/ assuntos pendentes e prestação de contas	Na Secretaria Municipal de Educação

Continuação da Tabela 2

Conselhos	Existência	Tempo Mandato	Atuação	Periodicidade das reuniões	Conselheiros	Segmentos representados	Como se tornou Conselheiro	Divulgação das reuniões	Pauta	Local de funcionamento
AÇÃO SOCIAL	16 anos	2 anos	Desde a sua organização em 1994	Mensal	18 membros	Idoso/ Deficiente/ Organização de Bairros/ Atenção á família/ Saúde/ dependentes de álcool e drogas/ agricultura/ educação/ assistência social	Representante governamental no Conselho	Por e-mail e telefone	Em conjunto com os conselheiros com prazo mínimo de até 5 dias antes das reuniões.	Sede da secretaria de Ação Social
SAÚDE	20 anos	2 anos	18 anos	Mensal	18 membros	50% usuários/ 50% dividido entre governo, prestadores de serviços e profissionais da saúde	Sendo gestora municipal do SUS. Tendo cadeira nata no conselho	Através de ofício com o cronograma das reuniões	Através das necessidades da Secretaria Municipal da Saúde e solicitação dos conselheiros	Na sede da Secretaria Municipal da Saúde

**TABELA 2 – RESULTADOS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS**

Fonte: (KONKEL, 2010)

Obs: Tabela elaborada a partir dos questionários

Conselhos	Funções do Conselho	Quando e p/ que a comunidade procura o conselho	Sobre que questões o conselho se pronuncia	Cite um caso interessante	Dificuldades de funcionamento	Problemas mais freqüentes	Progressos obtidos a partir da atuação do conselho	Na sua opinião, o conselho contribui para a democracia? Por que?	Algo que não perguntei e que gostaria de registrar?
COMDEMA	Estabelecer diretrizes do PMA	Para melhorias de reciclagem de lixo; castrações; questões ambientais	Questões ambientais; mudas de arvores; animais em situação de risco; preservação ambiental	Programa de castração de cães e gatos abandonados. Captura e soltura no mesmo local	Falta participação. Não há quorum suficiente	Animais soltos; áreas de risco ambiental no quadro urbano	Mudança na visão sobre meio ambiente por parte da prefeitura	Sim, pois as pequenas ações discutidas são passadas adiante apuradas pelos conselheiros.	
DESENV. RURAL	Deliberar sobre assuntos do setor agropecuário	Pela necessidade de resolver questões relacionadas ao setor e que precise de estudos e deliberação	Problemas agrícolas; questionamento aos órgãos competentes; planejamento do orçamento; estudos e discussões de perdas	Decretação de situação de emergência através da defesa civil devido as perdas pela estiagem que prejudicou o setor	Presença dos conselheiros, pois a maioria mora na zona rural	Incentivos para produção; falta de infraestrutura de estradas de acesso	Discussões pela melhoria coletiva;	Sim, pois abre para discussão de assuntos que antes eram decididos por poucos	

Continuação da Tabela 3

Conselhos	Funções do Conselho	Quando e p/ quem a comunidade procura o conselho	Sobre que questões o conselho se pronuncia	Cite um caso interessante	Dificuldades de funcionamento	Problemas mais frequentes	Progressos obtidos a partir da atuação do conselho	Na sua opinião, o conselho contribui para a democracia? Por que?	Algo que não perguntei e que gostaria de registrar?
COMDEM	Cumprimento do Decreto 5296 - garante plena inclusão da pessoa com deficiência	Para ajuda com cadeira de roda; transporte; consultas; muletas, etc.	Por queixas e reclamações ou representação de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos	A Universidad e não quis contratar professora de libras e admitiu matrícula de aluna cega.	Ter uma sede própria	Falta de acessibilidade e nos prédios públicos, calçadas, lojas, transportes, etc.	Mais acesso aos direitos por pessoas com deficiência	Sim, pois com a divulgação em rádio e TV as pessoas estão tendo o direito de ir e vir	
UNAM	Reunir as associações de moradores; motivar a participação; solucionar problemas coletivos	Quando as associações têm dificuldades nos problemas locais	Para representar entidades filiadas junto ao poder público e pessoas jurídicas de direito privado	A UNAM mobilizou as associações na implantação de uma empresa para coleta de lixo no município	Falta de motivação e comprometimento da população Mafrense	Habitação; segurança pública; programa de inclusão social nos bairros; problemas com todos os tipos de drogas	Ainda muito tímidos	Muito pouco pela falta de comprometimento das pessoas nas questões sociais	O modelo político brasileiro e principalmente a política Mafrense são responsáveis pela desconfiância da população local.
HABITAÇÃO	Obs.: "O nosso conselho não está ativo, estou adequando o mesmo de acordo com as exigências da Caixa Econômica Federal - GIFUS – Florianópolis/SC, para que o mesmo possa se adequar a Lei Nº 11.124 do Programa Minha Casa Minha Vida. Está sendo um processo bem demorado, mas preciso fazer mais uma alteração via Câmara Municipal e aí, reunir todos os conselheiros, detalhar os trabalhos desta secretaria, e ai para frente caminhar juntos". Secretária de Habitação.								

Continuação da Tabela 3

Conselhos	Funções do Conselho	Quando e p/ que a comunidade procura o conselho	Sobre que questões o conselho se pronuncia	Cite um caso interessante	Dificuldades de funcionamento	Problemas mais freqüentes	Progressos obtidos a partir da atuação do conselho	Na sua opinião, o conselho contribui para a democracia? Por que?	Algo que não perguntei e que gostaria de registrar?
TRANSITO	Discutir todos os assuntos referentes ao transito em geral	Para a melhor trafegabilidade e de todos em geral	Transito de veículos, pedestres e segurança e seguranças próximo aos colégios	Colocação de sinalização em alguns pontos tem resolvido o problema. Também pinturas de faixas do estacionamento.	Falta da Guarda Municipal além da sinalização, o auxilio dos guardas é essencial	Vias públicas e transito em geral	Várias nos sentido de ir e vir dos veículos. Com pequenas mudanças à grandes soluções.	Sim, através de conselhos e associativismo é mais fácil de resolver ou explicar porque não resolve os problemas.	O transito, entendo que é como toda a cidade, precisa sempre evoluir para acompanhar o crescimento de toda a sociedade
EDUCAÇÃO	Aprovar o regimento interno/ propor sindicâncias/ elaborar normas educ. complementares/ propor diretrizes para os planos municipais/ credenciar escolas/ autorizar cursos, series/ emitir pareceres e aprovar resoluções	É incomum	Aquelas relacionadas a sua função		Não há	Adequação referente a matrículas do 1º ano/9	Reorganização e transparência das deliberações	Sim, pois o conselho delibera de forma transparente respeitando o direito de voto dos segmentos representativos.	

Continuação da Tabela 3

Conselhos	Funções do Conselho	Quando e p/ que a comunidade procura o conselho	Sobre que questões o conselho se pronuncia	Cite um caso interessante	Dificuldades de funcionamento	Problemas mais freqüentes	Progressos obtidos a partir da atuação do conselho	Na sua opinião, o conselho contribui para a democracia? Por que?	Algo que não perguntei e que gostaria de registrar?
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Fiscalizar a aplicação de recursos/ a elaboração de cardápios/ sugerir medidas ao executivo e legislativo	No período escolar e para oferecer sugestão sobre a alimentação	Em reuniões planejadas/ prestação de contas/ fiscalização em nível federal	Em 2008, a C procurou o conselho para informações a respeito dos trabalhos do conselho	A extensão território do município	A logística	Melhoria dos veículos de transporte / aporte do município as verbas federais	Sim, tem contribuído porque abre oportunidades para a comunidade social e se manifesta sobre as qualidades da alimentação	
FUNDEB	Acompanhar a aplicação dos recursos/ supervisionar o senso e o orçamento	Para solicitar informações e esclarecimentos em geral		É importante ressaltar que o Conselho de Mafra é referência para outros municípios		Falta de comprometimento e reconhecimento do gestores sobre a importância dos conselhos	Participação da sociedade e/ previsão orçamentária, distribuição e aplicação dos recursos conforme o programa	Sim, pois o conselho atua a partir do interesse público com ampla representação social e com autonomia em relação à gestão municipal	Saliento que o conselho acompanha a aplicação de todos os recursos da educação e que a gestão atual tem se empenhado nas melhorias da educação local

Continuação da Tabela 3

Conselhos	Funções do Conselho	Quando e p/ que a comunidade procura o conselho	Sobre que questões o conselho se pronuncia	Cite um caso interessante	Dificuldades de funcionamento	Problemas mais freqüentes	Progressos obtidos a partir da atuação do conselho	Na sua opinião, o conselho contribui para a democracia? Por que?	Algo que não perguntei e que gostaria de registrar?
AÇÃO SOCIAL	Consultivo/deliberativo/fiscalizador	Permanentemente nas reuniões ordinárias/ nas conferências municipais para decidir sobre as políticas públicas de assistência social	Relativas a assistência social		Romper com o assistencialismo e com o voluntariado	Violência contra o idoso, a criança/ o desemprego e o uso de álcool e drogas	Maior controle social/ monitoramento das ações e aplicação dos recursos públicos	Certamente, apesar de ainda não entenderem seu papel, os debates garantem um diferencial para assegurar a democracia	

Continuação da Tabela 3

Conselhos	Funções do Conselho	Quando e p/ que a comunidade procura o conselho	Sobre que questões o conselho se pronuncia	Cite um caso interessante	Dificuldades de funcionamento	Problemas mais freqüentes	Progressos obtidos a partir da atuação do conselho	Na sua opinião, o conselho contribui para a democracia? Por que?	Algo que não perguntei e que gostaria de registrar?
SAÚDE	Deliberar/ participar da construção de políticas de saúde/ fiscalizar a gestão	Não procura	Conferência de saúde/ reforma ou construção de novas Unidades básicas de Saúde/ Implantação das equipes de saúde da família/ aprovação dos relatórios da gestão/ etc.		Composição paritária/ local para funcionamento o/ publicação das resoluções/ orçamento próprio/ participação dos conselheiros em cursos de capacitação	Falta de planejamento municipal para a área de saúde/ realização de ações não planejadas/ não cumprimento de horário por parte dos profissionais de nível superior		Não, pois o conselho existe ainda para homologar a intenção do gestor ao invés de contribuir para a definição da estratégia de saúde adotada	

**TABELA 3 – RESULTADOS – CONSELHOS MUNICIPAIS II**

Fonte: (KONKEL, 2010)

## 3.2 ANÁLISE DA PESQUISA

Para desenvolver os assuntos apontados pelos questionários, seguir-se-ão as orientações da Análise de Conteúdo que segundo BARDIN possui um conjunto de técnicas que possibilita observar que “[...] por detrás do discurso aparente geralmente simbólico e polissêmico esconde-se um sentido que convém desvendar”. (1977, p. 14).

### 3.2.1 Particularidades dos Conselhos

Ressalta-se que alguns conselhos tem na presidência o secretário das referidas pastas municipais. Salieta-se também que ao estabelecer contato com os presidentes dos conselhos para falar da pesquisa, alguns diálogos foram importantes para o conjunto da pesquisa e que são expostos a seguir.

No contato com o Presidente do Conselho de Meio Ambiente, que também é o presidente do Fórum dos Conselhos, houve manifestação de interesse em colaborar e declarou ser este estudo de grande valia para o avanço da organização dos conselhos, declarou que não consegue quorum nas reuniões do conselho para deliberar sobre as questões de pauta. Afirmou que liga para os conselheiros para que se façam presentes ao menos no tempo necessário para que haja quorum para votação. Está estudando a possibilidade de mudar o estatuto e diminuir o número de conselheiros presentes nas votações para que sejam possíveis as deliberações. Sobre este assunto, Avritzer (2009) pondera que na medida em que os processos que permitem aprovação por maioria simples podem facilitar a aprovação das matérias em questão, por outro lado podem ser um risco quanto a possibilidade de influencia dos diferentes grupos.

Outro caso relevante é o relato da secretaria da pasta de habitação que tem um projeto de moradia popular (tipo conjunto habitacional) que para ser aprovado é necessário o aval do conselho municipal. “A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos” (GOHN, 2006, p.08). Relatou que organizou todos os documentos para legalizar o conselho e colocou como entidades da sociedade civil, três organizações ligadas à construção civil e citou como exemplo a

associação dos pedreiros. A documentação não foi aceita, num primeiro momento, pelos órgãos do Governo Federal justificando que estas não representam a sociedade civil organizada.

Estes relatos revelam a fragilidade com que atuam os conselhos em termos de organização e participação no município de Mafra. A ausência de informação dos agentes do governo e da sociedade sobre o papel dos conselhos na aplicação das políticas públicas retarda o processo democrático e as benfeitorias provenientes da implantação das políticas. Luciana Tatagiba (2002, p.55) considera que:

Apesar da própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.

Ao tomar as respostas dos questionários para análise detalhada, serão destacados os aspectos que contribuíram para identificar o funcionamento dos conselhos no município. Na primeira parte, o questionário refere-se à estrutura organizacional. Com relação ao tempo de existência, observa-se que a maioria existe à menos de dez anos, portanto, com exceção dos conselhos gestores que tem sua existência ligados as políticas públicas federais e iniciaram já no início da década de 1990 no pós Constituinte, os conselhos são inovação para as quais, os governantes e a sociedade não estão preparados. Vale afirmar que a preparação se dá no embate das demandas cotidianas quando o jogo de forças permite, pois em muitos casos, onde a sociedade civil não atua diretamente, os consensos<sup>18</sup> dão à tônica de atuação dos conselhos. Avritzer (2009) cita Thompson, (2008) para afirmar que: “Sistemas de consenso podem produzir melhor deliberação do que sistemas competitivos, mas com o custo de menos transparência no processo político e menos *accountability*<sup>19</sup> dos governantes.

O tempo de mandato do presidente é igual para todos os conselhos, ou seja, de dois anos podendo ser renovado por igual período. Dos conselhos investigados, todos os presidentes estão no segundo ou terceiro mandato. Os procedimentos que levaram os questionados a serem presidentes de conselhos foram a indicação e/ou nomeação por parte do prefeito e em alguns casos, por ser funcionário público

---

<sup>18</sup> Consenso segundo Habermas.

<sup>19</sup> O conceito de *accountability* aqui é entendido como a união de um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados pela preocupação comum em melhorar a transparência da ação governamental. PERUZZOTI, 2009.

efetivo. Em outros, a presidência do conselho vem junto com a pasta de secretário municipal. Em nenhum caso, houve relato de que houvesse disputa por parte de entidades da sociedade civil. A escolha do presidente do conselho é ato estratégico para que se consolide a ação deliberativa no interior dos conselhos. Fernandes & Bonfim (2005) e Perissinotto (2002) ambos citados por Débora C. R. de Almeida e Eleonora S. M. Cunha, (2009, p. 70) são alguns dos estudiosos que apontam para a “[...] supremacia do Executivo Municipal nas presidências dos conselhos e seu conseqüente domínio sobre a pauta de reuniões e sobre decisões relevantes”.

Com relação a pauta das reuniões, os procedimentos tornam-se relevantes, pois a maneira como ela é originada determina o processo decisório. Quando a elaboração da pauta não está centrada nas mãos da diretoria ou presidência, fica mais permeáveis à influencia dos atores sociais. Na pesquisa, ao se referirem sobre a pauta, as respostas foram generalizantes: “conforme a demanda”, “por acontecimentos que surgem no dia-a-dia”, “os principais problemas do município”, “pelas atividades da prefeitura”, “necessidades abertas no município”. Em dois casos a colocação assume coletividade na formação da pauta, ou seja, “por sugestão dos conselheiros”, “a comunidade é ouvida e assim é decidida a pauta”. Estas respostas assumem relevância uma vez que, em muitos conselhos, o regimento interno resguarda ao presidente a responsabilidade pela organização da pauta. Nesta pesquisa, não foi possível observar o regimento interno dos conselhos. Este fato não permite entrar nas particularidades inerentes a cada um, porém, as respostas permitem generalizar a influência do presidente na formação da pauta. Luciana Tatagiba (2002), em sua pesquisa mostra que muitos conselhos<sup>20</sup> pelo Brasil afora estão tentando politizar a pauta para mudar a dinâmica das reuniões. O risco que se corre é da maioria dos assuntos tratados no âmbito do Conselho ter relação direta aos programas aos quais estão vinculados, restando pouco tempo e disposição dos conselheiros para debater outras questões que estão relacionadas ao processo democrático em uma amplitude maior.

O número de conselheiros varia de doze a trinta e na especificação dos segmentos, observa-se que são apontadas as entidades de maneira geral como, por exemplo: “ONGs, lojistas, associações e secretarias”. Outro respondente afirmou que são entidades “civis e públicas”. Outro ainda respondeu “sindicatos de produtores e de trabalhadores, cooperativas agrícolas, órgãos públicos”. Segundo

---

<sup>20</sup> Ela cita o caso do conselho de saúde do estado do Espírito Santo que criou a mesa diretora e reestruturou a elaboração da pauta.

Avritzer (2009) o perfil das entidades que atuam nos conselhos é que darão ao mesmo a potencialidade nas deliberações, pois não basta a intenção do grupo político que constitui o governo em ampliar e aprofundar a participação se não há ressonância e sustentação na própria sociedade que deseja efetivamente participar.

Quanto às questões sobre o local das reuniões, nenhum conselho possui sede própria. As reuniões se dão em locais diversificados, porém, concentram-se em espaços cedidos pela prefeitura municipal, indicando possivelmente a ausência de infra-estrutura permanente para o funcionamento dos mesmos. Algumas respostas fazem menção a necessidade de espaço próprio para as atividades, dentre eles, o conselho da saúde que tem, ou deveria ter, atuação permanente junto a população.

A segunda parte do questionário versa sobre questões da atuação política dos conselhos na visão dos respectivos presidentes. As funções dos conselhos que foram apontadas são: deliberar sobre assuntos do setor; estabelecer diretrizes para o setor; fazer cumprir decretos de inclusão; discutir assuntos referentes ao setor; motivar a participação, fiscalizar a aplicação dos recursos, entre outras. Nenhuma inferência está incorreta, porém, não pode deixar de lado questões relevantes como a fiscalização no sentido de impedir a transgressão do Estado nos atos governamentais. Segundo Tatagiba (2002, p. 91) “Num país onde as denúncias de corrupção e de desvio de dinheiro público se sucedem num ritmo alucinante, as possibilidades de sucesso das políticas dependem, e muito, do olhar atento da sociedade sobre o destino do dinheiro público”. Este ‘lembrete’ da autora vale para todas as esferas de governo, principalmente locais onde os conselhos assumem a função de fiscalização. Em municípios com histórico de denúncia de irregularidades, como é o caso de Mafra, o olhar é imprescindível. Borja (2000) citado por Gohn (2006, p.09) afirmam que o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular.

No portal da transparência do Governo Federal<sup>21</sup> os conselhos são apresentados conforme a definição de (TATAGIBA, 2002), ou seja, como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas

---

<sup>21</sup> Disponível em:  
<<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2010.

públicas setoriais”. No momento atual, em que a democracia brasileira apresenta fragilidade pelo alto índice de corrupção, a função de controle que os conselhos têm poder de exercer, pode entre outras, serem sua função mais importante.

Com relação aos casos em que o conselho é chamado a se pronunciar, ou que a comunidade procura o conselho, a predominância das respostas segue questões pontuais e diretas a sua área específica. Cabe salientar uma resposta referente ao conselho de desenvolvimento rural em que uma de suas atuações refere-se ao “planejamento do orçamento”. Se uma das funções do conselho é o controle da gestão, é imprescindível que os conselheiros tenham acesso ao orçamento e planejamento. Este conselho também faz estudos e discussões sobre perdas no setor. Este procedimento faz com que o conselho assuma a função de formador de quadros que conhecem os problemas e podem opinar sobre os mesmos com segurança qualificando as intervenções. Outra resposta que reflete a atuação do conselho como uma entidade que deve fiscalizar o cumprimento das políticas públicas é a experiência do COMDEM que interferiu junto à universidade para que houvesse a contratação de professor de braille, garantindo assim o direito de acessibilidade das pessoas com deficiência ao direito a formação.

As dificuldades para o funcionamento dos conselhos segundo os presidentes pesquisados estão na questão da participação. Ausência de motivação e dificuldade de acesso devido às distâncias. A pesquisadora da UNICAMP, Ligia H. H. Luchmann (2006) desenvolve um estudo sobre a participação a partir dos conselhos e do orçamento participativo e aponta, entre outras dificuldades, a vulnerabilidade da participação e a apatia popular. Dentre o conjunto de explicações para esse processo está a questão de custos e oportunidades para participar. Os custos impedem e inviabilizam a participação, mas a pobreza e a exclusão também são barreiras a se considerar. Lígia Luchmann (2006) cita Pateman (1992) para falar dos custos que “[...] impedem ou inviabilizam” a participação, principalmente em locais com histórico de depressão econômica, e, acrescenta que, se os indivíduos não são excluídos por problemas materiais, são “silenciados por procedimentos que requerem importantes graus de destreza comunicativa e organizativa”. A partir de estudos já realizados sobre o assunto, já há um conjunto de informações que apontam a falta de formação dos conselheiros tanto governamentais quanto não-governamentais, para intervir ativamente no interior dos conselhos. Gohn (2006) corrobora afirmando que na formação, os sujeitos da ação, dos cursos, devem ser oriundos da sociedade civil,

bem como do aparelho estatal. Em alguns casos, o representante do poder público necessita até mais do curso, caso ele não saiba compartilhar e decidir juntos.

Portanto, não é suficiente participar, mas é necessário qualificar a participação. Muitas vezes as desculpas apresentadas para não participar escondem o receio de lidar com a exposição diante do universo desconhecido. Ou ainda, a falta de participação pode revelar a falta de mérito atribuído a questões que não fazem parte do seu universo de interesse imediato. Ainda, sobre as dificuldades do conselho, um conselheiro apontou a falta de reconhecimento do gestor sobre a importância dos conselhos. A política dos conselhos é um caminho sem volta. Faz parte do novo modo de governança democrática na gestão dos negócios públicos. O reconhecimento dessa realidade requer romper com o autoritarismo que durante muito tempo esteve presente nas práticas tradicionais de fazer política.

Ao responderem sobre os progressos obtidos a partir do funcionamento dos conselhos, as respostas apontam sutilmente fatos positivos. Uma resposta atribui às ações do conselho, a mudança de visão da prefeitura sobre questões ambientais. Outra afirma que o avanço foi nas discussões dos problemas que agora são coletivos. Outra afirma que as pessoas com deficiência tiveram mais acesso aos direitos e teve quem disse que os avanços são ainda tímidos.

Quanto a pergunta que centraliza o objetivo deste estudo e que pede a opinião sobre a contribuição para a democracia brasileira, as repostas foram afirmativas pelo fato de que os assuntos que antes eram discutidos em gabinetes por pequenos grupos agora são discutidos de maneira ampla. Uma respondente afirmou que somente o fato de haver o debate, já é um diferencial para assegurar a democracia. Estas expressões fazem parte da característica processual que adquirem as práticas conselhistas. É um processo que depende da instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade. GOHN (2006, p. 10) novamente corrobora, afirmando que “[...] as novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses”. Tudo paulatinamente e no ritmo e contextos particulares de cada espaço local.

De maneira geral, há estudos que apontam para problemas em sua atuação, que mais parece ser de subserviência às elites do que de representação dos interesses da sociedade (ABRAMOVAY, 2001; CORTES, 2002). O clientelismo e o favoritismo transmutam os direitos em favores negociáveis, marcas evidentes da histórica estrutura coronelista. Além disso, cita-se a fraca representatividade, a falta de capacitação e

informação necessárias para a execução de suas funções (ABRAMOVAY, 2001). Tatagiba (2002) sintetiza que uma das conclusões de seu estudo foi de que “[...] os conselhos apresentam [...] baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (p. 98). A autora lembra que é necessário ajustar realisticamente a concepção sobre o papel que os conselhos exercem na democratização das políticas públicas no Brasil, para evitar expectativas que superem o verdadeiro alcance desses espaços de políticas. Apesar dos limites de atuação, admite-se que os conselhos têm sido relevantes para a democracia participativa e para a política pública, e que são fundamentais para o controle social (ABRAMOVAY, 2001; CORTES, 2002; MATOS, 2007).

A implantação dos conselhos abriu caminho para ampliar as discussões sobre os recursos públicos. Os conselhos mais recorrentes são os que estão vinculados ao repasse de verbas do governo federal aos municípios. Apesar dos avanços considerados a partir da implantação dos conselhos, a realidade demonstra que existe um abismo entre a população e o centro de tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos e das prioridades a serem consideradas nas respectivas áreas de atuação da governança local.

Assim como as eleições não garantem a responsividade dos representantes, pode-se dizer que o fato de o conselheiro ter experiência com o tema, não garante a qualidade do relacionamento representativo. O governo municipal vive hoje, em decorrência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer. Um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: o tradicionalismo e as ações clientelistas, que sempre caracterizaram o poder local e os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais. Daí a necessidade de compartilhar as experiências e refletir sobre elas, para que sirvam de suporte aos avanços necessários e também de avaliação da trajetória, para que se somem mais acertos do que erros, e que estes, quando existirem, (e vão existir), possam servir de exemplo para a não recorrência.

A aposta é de que estes espaços possam estabelecer um diálogo entre governo e sociedade como condição para elevar ao máximo e potencializar de maneira justa e eficiente a distribuição dos recursos públicos. Estes teriam a incumbência de canalizar a participação dos cidadãos em âmbito das políticas públicas de poder local. Também forjar reflexões sobre as maneiras de constituição dos espaços democráticos bem como seus arranjos concretos para lidar com as coisas públicas. Os conselhos transcendem

as políticas setoriais e específicas e estimulam as administrações locais a assumir responsabilidades e construir parcerias possíveis.

Para este exercício, os conselhos necessitam aumentar sua capacidade de intervenção para não esvaziarem suas finalidades. Assim os movimentos sociais que lutaram por sua criação sabem que a atuação qualificada nos conselhos pode acelerar processos de desenvolvimento. Nas respostas de muitos presidentes de conselhos, a referência às entidades se generaliza como “entidades da sociedade civil”. Esta resposta sugere a pergunta: quem é a sociedade civil organizada em Mafra e que participa dos conselhos? Será que neste grupo estão o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; o Movimento das Mulheres Camponesas entre outras e que possuem atuação mais politizada na sociedade. São questões para futuras investigações.

Os conselhos, sendo uma conquista das lutas sociais, assumem o perfil de instrumento de representação da sociedade civil. Representam a possibilidade de institucionalização da participação através de sua forma de expressão e intervenção no controle das políticas públicas.

Para o município de Mafra, considerar as questões que envolvem os conselhos requer que se tornem visíveis as experiências, como embrião de participação política, democratização do poder, controle público de aplicação das políticas, bem como, evidenciar a maneira como estão organizados, como atuam, quem são os parceiros e sobre que assuntos estão opinando. A atuação dos conselhos é sem dúvida, uma das maneiras, senão a melhor, para que ocorra a ‘boa governança’ e dela decorra o desenvolvimento local. A atuação dos conselhos municipais demanda agora e no futuro, constantes reflexões.

## CONSIDERAÇÕES

A experiência de pesquisa junto aos conselhos teve como objetivo principal entender o funcionamento dos mesmos e sua contribuição para a democracia local. Observou-se nos conselhos, diferentes estágios de percepção da realidade o que leva a concluir que o contexto em que atua, ou ainda, os motivos e a formação que vincula o conselheiro ao conselho que representa, interferem no nível de compreensão da realidade em maior ou menor grau. Não há nos conselhos, espaço que propicie a discussão sobre a importância dos mesmos para o processo de democratização da gestão pública. Nem tão pouco, que discuta as relações entre estado e sociedade. A conquista do espaço democrático dos conselhos necessita de formação permanente.

Nos dados coletados, constata-se que, no interior dos conselhos, com funcionamento aparentemente normal para os moldes democráticos, escondem-se traços da cultura centralizadora de fazer política, e que está presente na sociedade Mafrense. A estreita ligação dos conselhos com o poder executivo muitas vezes o coloca dependente do mesmo. Por não ser questionada, esta prática torna-se normal. A conformidade e a passividade associada a tradição política centralizadora na pessoa do gestor, contribui para perpetuar a ausência de participação no espaço público.

Percebe-se que os conselhos contribuíram para a formação de conselheiros ao mesmo tempo em que proporcionaram captação de recursos federais e estaduais para os municípios. Mas, cabe considerar que para a efetividade das ações nas respectivas áreas, é preciso considerar a dimensão política inerente aos conselhos. Politizar a representatividade requer que seja respeitada a paridade não apenas numérica; que seja garantida a qualificação que dê condições mínimas para que os representantes, principalmente da sociedade civil, possam ter condições para serem conselheiros, qualificando suas intervenções a começar pelos presidentes.

Retomando os objetivos da pesquisa, pode-se afirmar que para o progresso da democracia a partir dos conselhos de gestão, tem-se ainda muito a ser feito. A efetividade dos espaços de democratização da gestão pública passa pela responsabilidade do conjunto da sociedade, pelo funcionamento dos conselhos. Evidencia-se uma perspectiva democrática ainda incipiente e tímida por parte dos

conselhos. Os mesmos se constituem em espaços que estão em processo contínuo de aperfeiçoamento na partilha da gestão.

Importante destacar que, de acordo com a visão dos presidentes dos conselhos, o entendimento sobre a função democrática não é linear. Com relação a escolha dos presidentes, observa-se que existem secretários de pastas que acumulam funções. Este é um procedimento que indica centralização das decisões no conselho. O caráter técnico confere dificuldades aos conselheiros e presidentes de conselhos, pois lhe faltam o conhecimento necessário para o desempenho das funções que são previstas em lei.

A ausência de estrutura adequada para o funcionamento tem mostrado que estes conselhos ficam completamente dependentes da administração municipal. A maioria dos conselhos pesquisados se reúne em dependências da prefeitura.

Quanto ao funcionamento dos conselhos, percebe-se que há uma preocupação por parte dos presidentes com a fraca participação dos conselheiros. Fator que interfere na democratização da gestão. Porém, o poder e a autoridade não são exercidos na totalidade uma vez que grande parte dos conselhos ainda não experimentou medidas que tornem o conselho público, deixando-o à sombra das secretarias municipais.

Neste sentido, os conselhos podem colaborar para a democratização da gestão, mas enfrenta situação difícil do ponto de vista do compromisso político, o que dificulta seu funcionamento. As inferências dos presidentes revelam que, a experiência possível de ser verificada nos conselhos existentes no município de Mafra aponta não necessariamente para o avanço, mas para possibilidades de democratizar a gestão pública. Como foi observado ao longo do texto, o que se espera dos conselhos está distante do que eles realmente representam.

Realizar a pesquisa foi um desafio que não se esgota na conclusão deste trabalho. A oportunidade de estudar os conselhos, mesmo que de maneira parcial, possibilitou iniciar as reflexões acerca de suas capacidades democráticas. A dimensão investigativa presente no objeto não se esgota aqui. Admitir as limitações deste estudo é condição para seguir adiante. O aprendizado presente na contribuição de cada presidente de conselho torna-se relevante porque de algum modo, apresenta e representa quem ainda não foi ouvido.

A partir das análises e considerações apresentadas neste estudo, podem surgir outras questões de investigação. Questões que podem ser expressas na visão sobre os conselhos, das entidades de representantes; também na

identificação dos atores da sociedade civil presentes nos conselhos; ou ainda, identificar as demandas sociais que os conselhos não conseguem visualizar, mas que fazem parte do seu contexto no novo modo de governança. Questões como estas podem ter relevância ao serem observadas as suas particularidades no universo da democracia.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v.15, n. 43, p.121-40, 2001.
- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Alfredo Bossi. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A Cabeça do brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. *In*: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- AURAS, Marli. **Guerra do Contestado: a Organização da Irmandade Cabocla**. Florianópolis: Ed. UFSC. Assembléia Legislativa. São Paulo: Cortez, 1984.
- AVELINO, George Filho. **Clientelismo e política no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo: Lis Gráfica, nº 38, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. (2000), "Teoria Democrática e Deliberação Pública", *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 50, São Paulo, pp. 25-46
- \_\_\_\_\_. (Org.) **Experiencias nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p. 703-728, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BAUMAN, Zigmund. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1999.
- CABRAL, Osvaldo Rodrigues. **História de Santa Catarina**. Florianópolis: Lunardele, 3 ed. 1987.
- CELESTINO, Ayrton Gonçalves **"Os Bucovinos do Brasil... e a história de Rio Negro"**. Curitiba: Editora Torre de Papel, 2002.

DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, Evelina (Org). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. **Espaço & Debates: Revista de Estudos regionais e Urbanos**, Ano X, n.30: "Governo Local e "Democracia", 1990.p.11-27.

\_\_\_\_\_. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates: Revista de Estudos regionais e Urbanos**, Ano VII, n. 24: "Poder Local", 1988. p.26-73.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J. & PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: \_\_\_\_\_. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo:Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.

DEMO, Pedro. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2006.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. *In*: Leonardo Avritzer (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

GOHN, M. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais**. Unisinos. 42 – pp5-11. Jan/abr 2006.

HABERMAS, Jurgen. **O discurso filosofico da modernidade**. Tradução de Luiz Sergio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro, 1997.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 5 ed. 1976.

LÜCHMANN, L. H. H. **Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional.** *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, n.161, p. 43-79, jul.-dez.2002.

\_\_\_\_\_. A Representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

MATOS, D. **Os conselhos municipais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais.** Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado.

MATOS, Marlise; AVRITZER, Leonardo; GOMES, Nilma Lino. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. In: Leonardo Avritzer. (Org.). **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais.** Belo Horizonte: Editora do Departamento de Ciência Política da UFMG, 2009, v. 6, p. 34-79.

PASSETTI, Edson. O Estado e o Social. "Governamentalização do Estado e Democracia Midiática". *Revista da Fundação SEADE. Revista São Paulo em Perspectiva: Políticas Públicas*, v.1/ No 3/ jul.set/1997. p 55-64.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 9-91.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: **Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado"**, São Paulo, mar. 1998.

ROMANO, Jorge O. (Orgs.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção da governança democrática e participativa a partir do local.** São Paulo: Expressão Popular: Action Aid Brasil, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória?. *Cadernos do CRH (UFBA)*<sup>JCR</sup>, v. 21, p. 505-517, 2008. ; Série: 54; ISSN/ISBN: 01034979

\_\_\_\_\_. **Redes de combate às múltiplas faces da exclusão social.** 2006. De 15 a 21 de julho em Florianópolis.

SACHWEH, Maria da Salete. **Educação: Dominação e Liberdade na Guerra Santa do Contestado.** Florianópolis: Imprensa Oficial de Santa Catarina, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez, 2000.

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.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local.** São Paulo, Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1998. p25-71,337.

\_\_\_\_\_. Efetividade e eficácia dos conselhos. In: **Conselho Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000 a.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Políticas Públicas:** efetivamente uma nova institucionalidade participativa? in: Conselho Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000 b. p 99-119.

\_\_\_\_\_. **O local e o global:** Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife : EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. p163-174.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América.** São Paulo: Edusp, 1987.

\_\_\_\_\_. **A democracia na América.** Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Edusp. 1977

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais.** A pesquisa Qualitativa em Educação: São Paulo: Atlas, 1987.

**ANEXOS**

## ANEXO 1

QUESTIONÁRIO COMPLEMENTAR – PRESIDENTES DOS CONSELHEIROS  
MUNICIPAIS

- Data: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) F ( ) M
- Conselho: \_\_\_\_\_ Deliberativo ( ) Consultivo ( )
- Há quanto tempo existe o Conselho no município?
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Qual o tempo de mandato?
  - \_\_\_\_\_
- Quanto tempo atua no conselho?
  - \_\_\_\_\_
- As reuniões são: semanal - quinzenal - bimestral - semestral - anual ou outra.
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Qual o numero de Conselheiros?
  - \_\_\_\_\_
- Que segmentos representam? Quais?
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Como se tornou conselheiro?
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- De que forma é divulgado o calendário das reuniões?
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Como é montada a pauta da reunião?
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Em que local funciona o Conselho?
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_

**ANEXO 2****ENTREVISTA COM OS PRESIDENTES DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS**

1. Quais as funções do conselho?

---

---

---

2. Quando e para que a comunidade procura o conselho?

---

---

---

3. Sobre que questões o conselho é chamado a se pronunciar?

---

---

---

4. Cite um caso interessante.

---

---

---

5. Quais as dificuldades para o funcionamento dos conselhos?

---

---

---

6. Quais os problemas mais freqüentes que o conselho tem detectado (na área) no município?

---

---

---

7. Quais os progressos obtidos na área após a implantação do conselho?

---

---

---

8. Em sua opinião, o Conselho tem contribuído para a democracia brasileira? Por que?

---

---

---

9. Algo que não perguntei e que gostaria de falar?

---

---

---