

# Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de  
São Paulo

---

12

---

## Articulação entre os Conselhos Municipais

---

---

Março, 2003

Instituto Pólis/PUC-SP

## Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço da **evolução das políticas sociais** em São Paulo. As análises tiveram como referência as gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| 1 - Assistência Social | 4 - Habitação             |
| 2 - Educação           | 5 - Criança e Adolescente |
| 3 - Saúde              | 6 - Orçamento             |

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*. Os textos analisam a criação dos conselhos, seu funcionamento, sua composição e os desafios que se colocam para sua atuação.

- |  |   |
|--|---|
| 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente | 10 - Conselho Municipal de Habitação          |
| 8 - Conselho Municipal de Saúde                    | 11 - Conselho Municipal de Assistência Social |
| 9 - Conselho de Escola                             |   |

Para maiores informações:

**Instituto Pólis**  
Rua Araújo, 124  
Centro São Paulo/ SP  
tel. 11 3258-6121  
polis@polis.org.br

**Instituto de Estudos  
Especiais IEE/PUC-SP**  
Rua Ministro Godoy, 1213  
Perdizes São Paulo/SP  
tel. 11 3871-4429  
ice@pucsp.br

# Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

As iniciativas recentes de democratização da gestão municipal levaram à criação de vários Conselhos e de outros mecanismos de participação, como o Orçamento Participativo, que se propõem a estimular a participação de representantes eleitos pelas comunidades na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas cuja responsabilidade de execução é da Prefeitura.

A existência dos Conselhos e de outros processos de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda não se deu, e uma das razões para isso é que as representações eleitas da sociedade civil não detêm as informações sobre a evolução do gasto público e sobre a execução das políticas em questão.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

A partir de agora o **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatóri-

os periódicos serão públicos e existirá um programa especial de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos seguintes núcleos de pesquisa do Programa de Pós-graduação da PUC-SP: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Movimentos Sociais; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Saúde e Sociedade; Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente; Núcleo Curricular, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.



**PÓLIS**  
INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ACESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

**Seminário:**  
**Articulação entre os Conselhos Municipais**

**Organizadoras:**  
Anna Luiza Salles Souto e  
Rosangela Paz

---

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

---

**SOUTO, Anna Luíza Salles, Org.;** **PAZ, Rosangela, Org.**

Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais.

São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 72p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 12)

1. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 2. Conselhos Setoriais. 3. Conselhos Municipais. 4. Movimentos Sociais. 5. Participação Cidadã. 6. Orçamento Participativo. I. SOUTO, Anna Luíza Salles. II. PAZ, Rosangela. III. PONTUAL, Pedro. IV. RAICHELIS, Raquel. V. CHAIA, Vera Lúcia M. VI. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

---

Edição: José C. Magalhães Jr.

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

# Sumário

|   |    |
|---|----|
| <b>Introdução</b>   | 9  |
| <b>Considerações Iniciais</b>   |    |
| Caminhos possíveis para a<br>articulação entre os Conselhos             | 11 |
| A relação entre os Conselhos e<br>os movimentos sociais                 | 21 |
| Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos                           | 30 |
| <b>Questões em Debate</b>   |    |
| Política universal e os interesses em conflito                          | 39 |
| Mobilização da sociedade e os<br>impasses da participação nos Conselhos | 52 |
| Formação para o exercício da política                                   | 67 |
| <b>Notas</b>  | 71 |





# Introdução

O *Observatório dos Direitos do Cidadão*, em seu primeiro ano de atividade, tem se voltado para a análise de políticas sociais no município de São Paulo. Até o momento, foram elaborados e publicados dois estudos sobre as políticas monitoradas — habitação, saúde, educação, assistência social e direitos da criança e do adolescente —, além de um caderno sobre o orçamento público municipal. A primeira edição dos cadernos apresenta um balanço da evolução das referidas políticas no decorrer das três últimas gestões (Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta), constituindo-se no marco inicial do processo de monitoramento. A segunda edição trata dos conselhos gestores, reconstituindo seu histórico, a composição e funcionamento e os desafios que se apresentam para o exercício do controle social. No caso específico da educação, o estudo abordou os conselhos de escola por se tratar de uma instância que contempla a participação de usuários.

O processo de elaboração dos estudos sobre os conselhos colocou-nos diante do desafio de trazer para a pauta do projeto o tema da articulação entre os diferentes conselhos setoriais. A questão da interface entre as políticas sociais constituía-se como um foco de atenção do projeto difícil de ser enfrentado, já que as políticas sociais historicamente se organizam de maneira setorial e fragmentada na estrutura estatal brasileira, o que influenciou a organização por áreas temáticas dos próprios movimentos sociais.

Com o objetivo de debater esse tema, o *Observatório* organizou um seminário no Instituto Pólis, em setembro de 2002, no qual foram discutidas a transversalidade das políticas sociais e a interface entre os conselhos setoriais. Para nós algumas questões se colocavam como centrais na reflexão desse tema:

- Quais os pontos convergentes entre os vários conselhos setoriais?
- Que aspectos dificultam a participação dos conselheiros e a intersecção dos conselhos?
- Quais os instrumentos que os conselhos dispõem para configurar um campo de diálogo no qual seja possível estabelecer uma agenda comum de atuação e controle social?
- Como operam diferentes instâncias de participação na cidade, como os Conselhos setoriais e o Orçamento Participativo?

O seminário contou com a participação de pesquisadores da universidade, lideranças de movimentos sociais representados no Colegiado do *Observatório*, profissionais de organizações não-governamentais que atuam no campo das políticas públicas, além de técnicos do Instituto Pólis. Para estimular o debate, foram convidados os especialistas no tema Pedro Pontual, presidente do Conselho de Educação de Adultos da América Latina, ex-secretário de participação cidadã da Prefeitura Municipal de Santo André e membro da coordenação da Escola de Cidadania do Instituto Pólis; Raquel Raichelis, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica e atual Vice-Reitora Acadêmica da PUC/SP e Vera Lúcia M. Chaia, Livre Docente em Ciência Política pela PUC/SP.

Agradecemos a presença e a contribuição de cada um dos participantes, certos de que foram valiosas para avançar na discussão de um tema que ainda se apresenta como um desafio na agenda política da cidade.

Longe de resolver as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros e a questão da necessária interface entre os diversos conselhos, este debate aponta pistas e caminhos para sua superação e reafirma a importância da construção de uma agenda comum entre as instâncias de participação na gestão pública.

As considerações iniciais e os debates que se seguiram foram editados e compõem o conteúdo dessa edição.

# Considerações Iniciais

## Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos

Pedro Pontual

---

Eu queria comentar a importância dessa sistematização da experiência dos Conselhos e não apenas dos Conselhos, mas dos fóruns, conferências, tudo isso que está nos textos e que se tem, hoje, no debate sobre a democracia participativa, sobre as questões da participação cidadã.

No último período, o Orçamento Participativo, talvez pela novidade histórica que representou e por seu caráter inédito, foi uma experiência que se multiplicou não só no Brasil, mas também no exterior. Em um recente encontro internacional sobre Orçamento Participativo em Lima, no Peru, vimos que o OP está se espalhando pela América Latina, para outros continentes, ao ponto de a ONU estar cogitando reconhecê-lo como uma das *best practices* de governança. Tudo isso é muito positivo, mas, ao mesmo tempo, operou um certo reducionismo da discussão sobre a democracia participativa e os instrumentos e canais de gestão participativa.

Esse trabalho que o *Observatório* faz, assim como o Seminário que fizemos há dois anos atrás pelo Fórum Nacional de Participação Popular sobre a questão dos Conselhos, cumpre o importante papel de resgatar e trazer novamente para a arena de discussão outros instrumentos de gestão participativa que são fundamentais na complementaridade ao Orçamento Participativo.

Isso não é uma afirmação apenas teórica ou um enunciado. É uma situação vivenciada na prática da gestão. O Orçamento Participativo pode bastante, mas não pode tudo; ele não esgota as necessidades de compartilhamento da gestão ou de participação das pessoas na elaboração de políticas públicas. Por isso, é extremamente importante retomarmos esse campo de discussão mais amplo a respeito dos canais e instrumentos de participação cidadã.

O ponto central deste debate é a questão da articulação entre os Conselhos. A meu ver, este é um tema e um desafio prático no qual estamos todos, de alguma maneira, ainda engatinhando, tentando buscar caminhos, construir algumas alternativas.

**Há uma pré-condição para a possibilidade efetiva de articulação entre os conselhos que é a vontade política dos governos e da sociedade civil de fazer dos conselhos instâncias efetivas e reais de democratização da gestão pública.**

Eu diria que há uma pré-condição para a possibilidade efetiva de articulação entre os conselhos que é a vontade política dos governos e da sociedade civil de fazer dos conselhos instâncias efetivas e reais de democratização da gestão pública. Há vários estudos e vários depo-

imentos, hoje, que colocam essa questão de forma efetiva. Qual o peso que até mesmo os governos democráticos têm dado efetivamente à questão dos conselhos, enquanto instrumentos efetivos de compartilhamento de poder?

Do ponto de vista da articulação, é importante haver, do lado dos governos, uma política definida de acompanhamento do conjunto dos conselhos. Na nossa experiência de Santo André, por exemplo, cada conselho está numa das secretarias correspondentes, mas cabe à Secretaria de Participação e Cidadania — assim

como cabia ao Núcleo de Participação Popular, na gestão anterior — acompanhar o conjunto da política dos conselhos, ou seja, discutir diretrizes comuns, acompanhar a implantação do conjunto dos conselhos, propor formas, agendas comuns e processos de formação.

Pelo lado dos governos, uma primeira pista é a necessidade de se ter uma definição clara de que esses canais são importantes para o compartilhamento da gestão e, em segundo lugar, de existir um mecanismo de governo que vá além da gestão que cada secretaria exerce sobre o conselho da sua área.

Do lado da sociedade civil, é importante que os movimentos e as organizações não-governamentais tenham a vontade política de, por vezes, sair do seu limite temático — às vezes, corporativo — de ir além da sua área específica de atuação, propondo a constituição de fóruns, de redes e de uma agenda comum mais ampla do que o setor específico ou do tema específico que essa organização da sociedade civil acompanha.

Experiências como, por exemplo, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, os fóruns voltados para o tema da participação popular e, até mesmo, o Fórum da Assistência Social, que agrupa várias políticas, podem colaborar para a construção de agendas intersetoriais. A perspectiva de articulação entre os conselhos requer ainda alterações no desenho institucional do poder do Estado e da ação dos governos. Uma das questões que considero fundamental nessa mudança de desenho, particularmente no caso da cidade de

**É importante que os movimentos e as organizações não-governamentais tenham a vontade política de, por vezes, sair do seu limite temático, propondo a constituição de uma agenda mais ampla do que o setor específico de sua atuação.**

São Paulo, é a da descentralização do poder, tanto do ponto de vista territorial, como da gestão dos órgãos administrativos.

**Matricialidade das ações: ações integradas de várias secretarias ou programas num mesmo território – “tudo junto, ao mesmo tempo, num mesmo lugar”.**

A segunda questão é a da transparência administrativa, a necessidade da mais absoluta transparência das informações. Isso é uma condição básica. As pessoas devem efetivamente ter acesso às infor-

mações que não sejam absolutamente fragmentadas, setorializadas, mas sejam informações mais comuns.

A terceira, eu chamaria de a perspectiva da matricialidade das ações. Essa é a perspectiva da realização de ações integradas de várias secretarias ou de vários programas num mesmo território. Com respeito a esta orientação, em Santo André, há um lema muito simples, que é: tudo junto, ao mesmo tempo, num mesmo lugar.

Da parte das organizações da sociedade civil, como eu já disse, acho importante a questão da superação da fragmentação das discussões e a constituição de fóruns e redes. Isso vale também como proposta para o *Observatório* que, integrando vários temas e acompanhando o conjunto das políticas sociais, contribui nessa direção. O curso que a Escola da Cidadania, por meio de uma proposta do *Observatório*, está oferecendo e que reúne lideranças de vários conselhos em discussões conjuntas também é uma maneira de propiciar que, a partir da sociedade civil, criem-se condições para que ocorra esta articulação entre os conselhos.

Também a construção de indicadores comuns nas políticas sociais é um outro desenho importante. À medida que construirmos indicadores que não sejam fragmentados — os indicadores específicos da Saúde ou da Habitação —, mas que sejam

indicadores de qualidade de vida, indicadores de inclusão que integram conjuntos de informações, criamos elementos de informação e cultura que estimulam as pessoas a pensar as questões de uma maneira mais abrangente. À medida que você vai ampliando, por exemplo, o próprio conceito de Saúde, ou de Moradia, você vai construindo indicadores mais abrangentes. Os indicadores territoriais integrados, como, por exemplo, a experiência do Mapa da Exclusão e Inclusão Social, no qual se vai construindo, a partir dos territórios, indicadores que articulam diversas variáveis, ajudam nesta criação de uma cultura para articulação.

Quando começarmos a discutir também novas lógicas para o financiamento — a oferta dos serviços e novas lógicas de financiamento — isso também deve colaborar com a discussão. Em Santo André, nós estamos discutindo nesse momento, até por força de uma certa crise orçamentária e da necessidade de concentrar recursos nas áreas prioritárias, como é que podemos articular, a partir dos recursos da Educação e dos recursos da Saúde, ações em outras áreas do governo que integram políticas sociais. Por exemplo, como é que a questão do idoso, da juventude, se articula no orçamento da Educação, da Saúde?

Eu queria enfatizar alguns caminhos e mecanismos que visam a articulação entre os conselhos. Vou falar um pouco mais da nossa experiência de Santo André, mas são caminhos que estão sendo buscados também em

**À medida que conseguirmos introduzir nos Conselhos setoriais representações do governo e da sociedade civil que não sejam apenas de segmentos desta ou daquela política específica, avançamos.**

outros municípios. Um primeiro caminho se refere à própria composição dos conselhos. Em Santo André, a criação de cada

novo conselho ou a revisão de cada conselho já em funcionamento passa por uma análise bastante fina da composição de seus membros. À medida que conseguirmos introduzir nos conselhos setoriais representações do governo e da sociedade civil que não sejam apenas de segmentos desta ou daquela política específica, avançamos. Ou seja, quando, por exemplo, no Conselho da Criança e do Adolescente, você tiver representantes de várias áreas do governo; quando, no Conselho da Educação não estiverem apenas pessoas ligadas à área de Educação, mas existirem representantes de outras políticas de governo, isto é um caminho. Da mesma forma, no plano da sociedade civil, quando se tiver, na composição do conselho, instâncias de articulação dos movimentos sociais que não sejam específicas só daquele movimento — seja da Moradia ou da Saúde —, mas que representem a discussão de outras políticas, teremos contribuído para alargar a visão daquele tema e para buscar soluções integradas para as políticas.

Uma outra experiência que vem sendo discutida e que vai nessa mesma direção é a constituição de comissões e fóruns integrados por representantes de diversos conselhos, que passam a fazer discussões integradas das políticas. Em Santo André, existe a Comissão de Fóruns de Políticas Públicas, dividida em grupos temáticos. Ela é formada por representantes de vários conselhos, sejam do governo ou da sociedade civil.

Um caminho interessante também é o das experiências voltadas à construção de diagnósticos integrados e participativos. Agora, por exemplo, o novo desenho do programa Prefeito Amigo da Criança da Fundação Abrinq está estimulando a construção de um plano integrado de ação em relação ao problema da criança e do adolescente. Esse Mapa da Criança solicita ao município um plano de metas para os próximos anos. Isso supõe reu-



nir representantes de todos os conselhos para fazer um olhar integrado da questão da criança e do adolescente, e isso é uma experiência muito importante, pois estimula as pessoas a começarem a pensar no tema com um olhar multisetorial ou interseccional, assim como a constituição de planos municipais integrados. O caso do projeto Cidade Futuro, de Santo André, também vai na mesma direção. Ele consiste na construção de um planejamento estratégico de vinte anos para o município. Ali, os representantes da sociedade civil nos conselhos são levados a lidar com temas que são mais abrangentes, que referem-se à qualidade ambiental, ao desenvolvimento urbano e isso vai gerando a necessidade das pessoas pensarem os temas de uma maneira mais abrangente.

Uma experiência que também tem sido bastante útil são os momentos específicos de encontros. Fizemos no município tanto encontros municipais — dois encontros municipais do conjunto de conselhos da cidade —, quanto encontros inter-regionais do ABC. Com a existência do Consórcio Intermunicipal e da Câmara do ABC, foi possível promover um encontro regional de Conselhos do Grande ABC. Isso contribuiu para que as pessoas comesçassem a pensar, por exemplo, a temática da violência contra a mulher, a problemática da criança e do adolescente de uma perspectiva mais integrada.

Nesses encontros, tantos nos municipais como nos regionais, apareceram basicamente duas demandas. Elas apontam a existência de fragilidades comuns aos conselhos, aspecto que, de alguma maneira, também aparece nos textos dos cadernos do *Observatório*. Em primeiro lugar, há a demanda de formação conjunta, ou seja, os conselheiros sentem necessidade de mais momentos de formação que não sejam exclusivos para seu conselho. Isso nos levou, há dois anos, a fazermos uma experiência de cur-

sos integrados, do qual participaram representantes de vários conselhos. Nesses cursos, há um currículo comum, que aborda temas como: o que são políticas públicas, o que é conflito, consenso e negociação e, depois, cada conselho desdobra isso em temáticas específicas.

Outra demanda que apareceu com destaque foi a necessidade de mais infra-estrutura para os conselhos. Quanto a essa questão, nós estamos trabalhando em Santo André numa experiência que já existe em outros municípios, como em São Vicente, e agora parece que há em Cajamar também: é a criação de uma espécie de Casa dos Conselhos. Isto é, um espaço físico comum, de modo a que eles possam se reunir, trocar informações, ser um ponto de referência não só para o conselho, mas para os cidadãos. Isso também ajuda nesse processo de articulação.

**Além da preocupação fundamental em relação à capacitação da sociedade civil, é muito importante a capacitação também dos agentes de governo para atuação nos conselhos.**

Muitas vezes, enfatiza-se demasiadamente a necessidade da capacitação da sociedade civil para a atuação nos conselhos. Isso se justifica pela condição de desigualdade com que a sociedade civil entra nesses espa-

ços. No entanto, por nossa experiência, sabemos que além desta preocupação fundamental em relação à sociedade civil, é muito importante a capacitação também dos agentes de governo para atuação nos conselhos. Caso contrário, podemos ter uma situação que está presente em muitos municípios: uma sociedade civil até razoavelmente capacitada para participar dos conselhos, mas representantes governamentais despreparados, sem qualquer poder de decisão, acaba por tornar inócua toda a participação.

Além da sociedade civil, portanto, há a necessidade de capacitar os membros governamentais, em primeiro lugar, para que eles tenham representação efetiva nos conselhos, ou seja, representem de fato o governo; tenham uma visão conjunta da política que está sendo discutida e poder de decisão. Em segundo lugar, para que eles tenham capacidade de fornecer informações qualificadas aos demais conselheiros, tanto do ponto de vista da densidade destas informações, quanto na maneira de transmitir.

Um último ponto que eu apenas vou anunciar aqui é a questão da articulação entre os conselhos e o orçamento participativo. Em primeiro lugar, temos como concepção de que se trata de construir uma complementaridade nessa relação porque a democratização da gestão das

**Os conselhos são um espaço privilegiado para a discussão da qualidade da política pública, do seu desenho e, em alguns aspectos, dos critérios de financiamento. Já o orçamento participativo é o espaço de debate da alocação e da priorização dos recursos do conjunto da administração.**

políticas públicas requer um conjunto de instrumentos e cada instrumento tem que cumprir um papel e uma finalidade específica. Querer depositar em um único instrumento todas as finalidades de democratização das políticas públicas significa, na verdade, praticamente esvaziá-lo. Então temos que procurar a complementaridade. No nosso modo de ver, os conselhos são um espaço privilegiado para a discussão da qualidade da política pública, do seu desenho, do modelo de atendimento e, em alguns aspectos, dos critérios de financiamento.

Já o orçamento participativo é o espaço de debate da alocação dos recursos e da priorização dos recursos do conjunto da administração. Mas, ainda assim, esses canais são insuficientes porque o

orçamento participativo discute perspectiva de alocação de recurso de curto prazo. Então, em Santo André, foi importantíssimo criar um instrumento de planejamento participativo da cidade, o projeto Cidade Futuro. Ele discute uma estratégia de médio e de longo prazo e se integra agora com o orçamento participativo.

A relação formal do Conselho do OP com os conselhos setoriais do município é difícil, tensa e contraditória porque particularmente os conselhos que administram fundos tendem a puxar para si a decisão da alocação de recursos. Sobretudo aí, há a necessidade de se construir este caminho da relação complementar.

Ainda no que se refere às atribuições dos diferentes conselhos, nesse momento, nós temos um debate bastante interessante na negociação do orçamento participativo em Santo André. Surgiu uma demanda pela construção de uma escola para pessoas portadoras de deficiência. Tal demanda foi para o Conselho do OP e, do ponto de vista político, contraria frontalmente a chamada política da Educação Inclusiva, que está sendo construída em Santo André. É a idéia de não segregar os deficientes e sim integrá-los com um atendimento complementar à dinâmica de rede comum. Esse debate sobre Educação Inclusiva foi levado para o Conselho Municipal do Orçamento e percebemos que, na verdade, é equivocado levar ali esse debate. Não é o Conselho do Orçamento que deve definir se aquele projeto é uma política adequada ou não. O Conselho do Orçamento tem que deliberar sobre o problema dos recursos. Nós vamos, então, apresentar a proposta de transferir esse debate para o Conselho da Educação. É equivocado transformar o Conselho do Orçamento no palco de debate dessa política.

Esses são alguns dos desafios práticos que vão sendo colocados na experiência da articulação dos conselhos e espero que possamos voltar a discuti-los no debate que faremos aqui.

# A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais

Raquel Raichelis

---

Quero destacar a relevância que tem para a PUC/SP a construção do *Observatório dos Direitos do Cidadão* em parceria com o Instituto Pólis, colocando a Universidade em sintonia com as demandas sociais e possibilitando que o conhecimento produzido pela academia possa ser compartilhado e submetido à crítica por meio do debate qualificado que aqui se desenvolve. Este projeto é uma iniciativa estratégica fundamental, um importante mecanismo de fortalecimento da participação da sociedade civil no papel de controle social sobre a ação do Estado no campo das políticas públicas da cidade de São Paulo. Nesse sentido, o debate sobre os conselhos é de grande importância para a consolidação de espaços públicos efetivamente democráticos e participativos. E os desafios para isso são imensos.

Acredito que temos muitas questões e, talvez, mais perguntas do que respostas. São desafios que nos interpelam ainda mais porque somos parte dessa construção social, atribuímos importância política aos conselhos e lutamos para implementá-los. E hoje essa realidade nos interroga, sobretudo pela veloz multiplicação dos conselhos em um grande número de municípios por todo o país.

**Revolução no cotidiano da gestão pública: quando assistimos representantes locais discutindo com representantes do Executivo e outros segmentos da sociedade civil as ações governamentais que impactam a vida cotidiana da população, este é um processo inédito na cultura política brasileira.**

Não podemos desconsiderar que esse processo imprimiu o que poderíamos chamar de “revolução no cotidiano da gestão pública”. Em pequenos municípios, quando assistimos os representantes locais discutindo, com transparência e visibilidade públicas, as ações governamentais que impactam a vida cotidiana da população, em interlocução direta com representantes do Executivo e de diferentes segmentos da sociedade civil, este é um processo inédito na cultura política brasileira. Embora as experiências anteriores à Constituição de 1988 devam ser lembradas, a recente expansão da prática *conselhist* traz inovações políticas que não podem ser ignoradas. Do ponto de vista da gestão das políticas públicas e da construção da democracia participativa, os conselhos trazem uma complementação necessária a outras formas de representação política. Por essas razões, é possível afirmar que, mesmo com contradições, ambigüidades e muitos questionamentos, já temos alguns consensos sobre o significado e a importância desse processo, sobretudo pela introdução de novas relações entre governos e cidadãos na gestão da “coisa pública”.

Eu vou focalizar minha reflexão mais em algumas questões relativas à própria experiência dos conselhos do que na análise da interseccionalidade. A polêmica em torno do significado desses conselhos e das consequências da institucionalização dessa prática continua despertando muitos questionamentos. Ultimamente, em diversos debates de que tenho participado, é possível perceber uma forte crítica à experiência dos conselhos. Nós temos hoje pelo menos dez anos de práticas conselhistas pós-constituente, partindo da referência dos Conselhos de Saúde, que têm sido modelares para outras áreas sociais. Ao longo desse tempo, fomos levados a repensar as concepções que deram origem a este “modelo” de participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas. De acordo com essas concepções, os conselhos são entendidos como espaços públicos de com-

posição heterogênea, de natureza plural e, fundamentalmente, como espaços de negociação de conflitos em torno de projetos que expressam interesses políticos diversos. Esses espaços também foram pensados como instâncias de deliberação com força legal para definir as prioridades de cada uma dessas políticas, os públicos prioritários para os quais ela deve se destinar, os padrões de qualidade que devem ser garantidos na prestação de serviços, e, especialmente, ter acesso, interferir e acompanhar a destinação de recursos e a execução orçamentária para a implementação dos programas e projetos.

Quanto a esse último aspecto, gostaria de pontuar para o debate posterior a afirmação do Pedro de que os conselhos são espaços privilegiados para discutir e acompanhar a qualidade das políticas e que o Orçamento Participativo deve se deter mais no orçamento de curto prazo.

Eu colocaria a seguinte questão: como pensar os conselhos como espaço de efetiva deliberação, se fazemos uma separação entre a discussão da qualidade e a definição dos recursos e do orçamento? Penso que esse é um ponto central que merece aprofundamento.

Para retomar a questão dos conselhos como espaços de partilha do poder, sabemos que os governos não abrem mão do monopólio do poder sobre as políticas públicas com tanta facilidade. Eu diria que, na experiência desses dez anos, os balanços têm demonstrado a dificuldade de partilhar o poder de decisão não só em governos mais conservadores, como também nos governos democrático-populares, ressalvadas as diferenças dos pro-

**Conselhos de políticas sociais  
X Orçamento Participativo:  
como pensar os Conselhos  
como espaço de efetiva  
deliberação, se fazemos uma  
separação entre a discussão da  
qualidade das políticas e a  
definição dos recursos e do  
orçamento?**

jetos políticos e o discurso de estímulo à participação popular desses últimos.

Estamos num momento oportuno para fazer um balanço. O que tenho percebido em diversas discussões é a afirmação de uma certa decepção e descrença em relação à experiência dos conselhos. Existe uma percepção de que os conselhos não conseguiram cumprir as suas finalidades, seus resultados são pífios, a participação — especialmente dos representantes de segmentos populares da sociedade civil — não tem conseguido interferir nos rumos das políticas sociais, em seus conteúdos e na redefinição de prioridades.

**Análises comparativas dos diferentes conselhos podem nos indicar as possibilidades de convergência e também os caminhos diferenciados e as particularidades de cada uma das políticas para que possamos avançar na compreensão e na correção de rumos.**

Ao lado dessa questão existe um fator que dificulta a elaboração de um balanço dos conselhos: a escassez de estudos globalizantes dessas experiências. Nós temos um acúmulo de análises setoriais, os textos produzidos são muitos elucidativos, mas análises comparativas podem nos

indicar as possibilidades de convergências e também os caminhos diferenciados e as particularidades de cada uma das políticas. Basta ver a Saúde e a Educação, ou mesmo a Habitação, que está começando a viver essa experiência no âmbito municipal. Um primeiro desafio colocado para a universidade, e também para o *Observatório*, é a produção de estudos que visem análises globalizantes do movimento conselhistas dos últimos 10 anos, sem perder de vista as peculiaridades de cada área, uma vez que é muito difícil transpor o padrão de experiência de uma área para outra. Em síntese, estudos mais amplos e menos descritivos precisam ser produzidos e não prescindem das análises setoriais, para



que possamos avançar na compreensão e na correção de rumos, e também estabelecer comparações entre os diferentes processos experimentados pelos conselhos.

Para avançar na discussão sobre um certo desapontamento com essa experiência, eu diria que ressurgiu uma antiga polarização entre a ênfase na luta institucional, na institucionalização, e a ênfase no processo de mobilização política. Há um discurso que começa a se ampliar e que aponta para uma excessiva va-

valorização dos conselhos como espaços institucionais, em detrimento dos movimentos populares. Dito de outro modo, acredita-se que “apostou-se muitas fichas” nesta institucionalização, na organização, na implementação dos conselhos. Há uma tendência, a meu ver crescente, de repensar essa prioridade, ou seja, foram criadas muitas expectativas e é preciso rever esse investimento.

Há uma segunda perspectiva, da qual eu compartilho, que aponta em direção à necessidade de aprofundar as formas de complementaridade entre esses dois processos: o espaço institucional que os conselhos ocupam precisa ser consolidado, aperfeiçoado no sentido de ampliação do seu potencial político; ao mesmo tempo, é preciso reforçar a importância e as estratégias de articulação entre o campo institucional e a luta política mais ampla, a mobilização dos movimentos populares que se reorganizam nesse momento. Eu diria que hoje nós temos maior clareza de que os conselhos não substituem o movimento popular; não substituem e não podem substituir o papel dos partidos políticos; não

**Hoje nós temos maior clareza de que os conselhos não substituem o movimento popular; não substituem e não podem substituir o papel dos partidos políticos; não podem substituir o papel dos sindicatos ou das demais organizações e instituições de representação política.**

podem substituir o papel dos sindicatos, enfim, das organizações e instituições de representação política.

Embora isto pareça óbvio, na prática fizemos algumas confusões que geraram expectativas políticas para além do que os conselhos poderiam ou deveriam realizar como espaços de democratização da gestão pública. Por outro lado, muitas áreas, como nas políticas de Assistência Social e de Habitação, encontraram enormes dificuldades para a implantação dos conselhos que exigiram um grande investimento político dos grupos organizados. Tivemos experiências que atestaram a resistência do Poder Executivo à implantação desses conselhos, assim como governos que demoraram muito tempo para indicar seus representantes, o que fez com que, em muitos momentos, esses conselhos fossem vistos apenas como espaços de participação da sociedade civil, correndo-se o risco de criar uma “institucionalidade paralela”.

**A dificuldade do Poder Executivo e da sociedade civil em reconhecer nos conselhos espaços de gestão compartilhada das políticas fez com que muitos conselhos se tornassem instâncias de reivindicação em substituição aos Fóruns.**

Na área da Assistência Social, em alguns municípios, e mesmo em nível nacional, os conselhos acabaram substituindo os Fóruns. Hoje, os Fóruns são reorganizados como espaços políticos importantes para a ampliação e democratização da participação e da informa-

ção, e de ativação dos próprios conselhos. Na história de construção dos conselhos em alguns casos prevaleceu o entendimento de que a conquista de um conselho setorial implicava na desativação do Fórum, visto como um espaço de luta para a implantação da política setorial descentralizada e participativa, na qual os conselhos tinham um papel central. Hoje é possível observar a retoma-

da do papel desses Fóruns, enquanto espaços de participação mais amplos, menos institucionalizados, menos submetidos às regras e normas institucionais. Eu penso que essa é uma proposta que precisa avançar, podendo inclusive facilitar a discussão e a implementação de estratégias de intersectorialidade e já temos há algum tempo experiências de Fóruns de políticas públicas e sociais que precisam ser acompanhadas mais sistematicamente e seus resultados socializados.

Quanto aos conselhos, também temos que explicitar com mais clareza que eles também não são espaços de representação de interesses de um determinado movimento popular ou de uma instituição ou organização. Isso também é algo que precisa ser discutido, ou seja, a questão da relação entre conselheiros e as bases mais amplas que, em tese, devem representar.

A dimensão cultural da experiência dos conselhos, além da avaliação, do controle social do Executivo, da fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos, precisa também ser recuperada e analisada. Na verdade, esse tema das transformações da cultura política induzidas pela prática dos conselhos remete à construção de novas identidades e sociabilidades, à efetivação da cultura de participação política das classes subalternas. Esse é um aspecto que também merece uma diversidade maior de estudos e pesquisas.

Gostaria de chamar a atenção também para outro ponto: o caráter deliberativo dos conselhos. Na prática, nós sabemos que essa definição não é garantia de que os conselhos interfiram nos rumos

**A definição legal do caráter deliberativo dos conselhos não é garantia de que estes efetivamente interfiram na definição das políticas e na composição do orçamento.**

da política social e nos orçamentos. Apesar disso, é fundamental a luta pela manutenção do caráter deliberativo dos conselhos.

Em muitos casos, embora esteja garantido em lei, nem sempre na prática os conselhos conseguem garantir essa competência. A discussão sobre os conselhos consultivos ou deliberativos é um tema fundamental, já que existem muitos conselhos compostos por “notáveis” indicados pelos Executivos, que desempenham um papel meramente ritualístico e não uma efetiva prática de controle social com poder deliberativo.

Outra questão importante para que possamos avançar, inclusive nas análises comparativas, é a da paridade. A paridade envolve não apenas aspectos de natureza numérica, mas também as complexas questões relacionadas à composição de cada um dos conselhos e às condições políticas dos conselheiros exercitarem na prática a paridade. Este é um ponto a ser estudado, inclusive por meio de pesquisas empíricas que analisem os diferentes desenhos e formatos dos conselhos, e as modalidades de composição e representação dos segmentos da sociedade civil e do governo na sua estruturação e dinâmica de funcionamento.

**Quais as condições concretas que determinados conselheiros da sociedade civil têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às informações, quanto das condições materiais e de infraestrutura ao seu alcance?**

Quero enfatizar a importância dessa discussão, não no sentido de propor um padrão que seja comum a todas as áreas, até porque acho difícil imaginar qual seria a melhor composição, mas na perspectiva de politizar a análise. A questão da paridade tem relação dire-

ta com a possibilidade de acesso de determinados segmentos da sociedade civil ao exercício da participação. Então a paridade precisa ser pensada do ponto de vista político, ou seja, quais as condições concretas que determinados conselheiros da sociedade civil têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às infor-

mações, quanto das condições materiais e de infra-estrutura para efetivá-la. A multiplicação de conselhos tem criado uma dificuldade de ocupação desses espaços. Os segmentos populares têm dificuldades ainda maiores de se engajar na rotina das reuniões e de arcar com os custos de deslocamentos, estadia, ausência no trabalho, etc. Isso coloca a necessidade de criar mecanismos e instrumentos que garantam as condições efetivas para a participação, especialmente das representações populares, sobretudo considerando-se a avaliação corrente acerca da fragilidade da representação popular ou dos usuários das políticas sociais nos conselhos.

É preciso também dedicar especial atenção para o que acontece nos âmbitos da mobilização social e da organização política fora dos conselhos. Com isso, quero reafirmar a importância de um investimento político maior nas articulações extra-conselhos, nas reuniões para discutir estratégias de participação e propostas a serem defendidas pelos conselheiros. É muito comum o relato das dificuldades de exercer o papel de dupla mão entre conselheiros e suas bases. No entanto, existe uma outra questão de difícil resolução, no meu modo de entender, que diz respeito ao *timing* das decisões a serem tomadas pelos conselhos e à dinâmica das consultas às bases. Ou seja, é preciso discutir o alcance e os limites da autonomia de representação dos conselheiros, sem que isso implique em um descolamento das bases a serem representadas. Há a necessidade de realizar este debate com os próprios conselheiros e isso nos remete à questão dos desenhos e formatos a serem adotados nos projetos de capacitação dos conselheiros, para que possam assumir efetivamente o papel de mediadores de interesses gerais e coletivos e não de interesses particulares e corporativistas.

Uma última questão que gostaria de tratar é a da importância estratégica da qualificação dos conselheiros. No Brasil, nesses últimos anos, vem ocorrendo um grande investimento na formação e

capacitação de conselheiros, em cursos, oficinas, escolas e outras modalidades de formação. É fundamental realizar e socializar as avaliações sobre esses processos. Penso que é preciso repensar os projetos pedagógicos, para que o saldo seja mais positivo. Essas atividades de formação mobilizam grande quantidade de pessoas e de recursos, além de um enorme esforço dos próprios conselheiros. É preciso avaliar os resultados no sentido de redefinir os projetos e propostas. Parece-me que um dos grandes desafios é a implantação de projetos de *capacitação continuada* dos conselheiros, na dupla dimensão técnica e política. Quais são as estratégias e conteúdos mais adequados para qualificar política e tecnicamente os conselheiros no exercício da participação e da representação em espaços públicos, sem que sejam vulneráveis à manipulação e à cooptação, tão comuns em nossa cultura política?

## Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos

Vera M. Chaia

---

É interessante acompanhar as mudanças que ocorreram na produção e na reflexão na área das Ciências Sociais dedicada à questão da participação política da sociedade civil. O debate nos anos 70 e 80 era voltado muito mais para a questão da participação popular dos movimentos sociais. Nos anos 90, já se verifica a produção de textos, teses, dissertações, artigos e pesquisas que problematizam os limites e as potencialidades da participação popular nos Conselhos Municipais e nos movimentos de modo geral.

Verificamos que não basta falar só de participação; é preciso estar atento para se ver até que ponto essa questão está sendo

viabilizada e quais os limites e potencialidades desse tipo de participação na esfera institucional. Existe, portanto, uma necessidade de analisar as práticas institucionalizadas, implementadas pós-Constituição de 1988.

Sobre a produção do Instituto Pólis, pode-se afirmar que na série de Cadernos do *Observatório* sobre os Conselhos Municipais, já na apresentação, o pressuposto que introduz o leitor ao texto é de que os conselhos não estão funcionando como órgãos de decisão colegiada. Uma das razões apontadas para isso é a falta de informações que permitam aos representantes da sociedade civil conhecer os procedimentos de funcionamento dos conselhos. Será que esses órgãos não estão efetivamente funcionando por falta de capacitação dos conselheiros?

O problema da não participação é mais complexo e estrutural. Os conselhos municipais destacam-se como elemento diferencial da forma do governo local, constituindo-se em espaço institucionalizado da participação direta da sociedade civil na gestão da coisa pública. Os próprios limites estão dados pela institucionalização e forma de organização desses conselhos. Alguns destes limites já foram bastante explorados em outros estudos. Pode-se citar a revista sobre conselhos gestores de políticas públicas, editada também pelo Pólis, que traz uma série de problematizações e artigos que abordam as questões relacionadas aos limites e às potencialidades dos próprios conselhos.

Também se pode problematizar a questão da capacitação dos conselheiros: quais os conteúdos que devem ser trabalhados por esses cursos? Será que podem alterar o funcionamento dos conselhos? Uma das questões a ser aqui colocada é exatamente essa ponderação feita na apresentação dos Cadernos.

No que se refere aos aspectos convergentes entre os vários conselhos setoriais da cidade, a primeira questão a ser discutida é a

**Os aspectos convergentes dos vários conselhos foram afetados pela descontinuidade administrativa e política em dez anos de gestões municipais radicalmente diferentes.**

de um problema específico da cidade de São Paulo; específico, mas não exclusivo. Trata-se da descontinuidade das políticas públicas em decorrência das mudanças radicais ocorridas nesses anos de

gestão municipal. Os aspectos convergentes desses vários conselhos foram afetados exatamente por essa descontinuidade administrativa e política, com governos do PT (Luiza Erundina – 1989-1992), do PPB (Paulo Maluf – 1993-1996) e do PPB-PTN (Celso Pitta – 1997-2000). É necessário estudar cada uma das administrações paulistanas como experiências extremamente complexas.

O segundo aspecto convergente entre os diversos conselhos tem a ver com o fato de que, dependendo do relacionamento entre esses órgãos e a prefeitura, eles adquirem ou não uma maior importância na gestão municipal. Nesse sentido, o partido político do Executivo, o secretário municipal de cada setor e o histórico de luta de cada conselho setorial podem estabelecer uma dinâmica diferenciada. Esses elementos devem ser considerados para diferenciar a institucionalização e a efetivação dos Conselhos Municipais. Essa situação pode ser verificada não só na Região Metropolitana de São Paulo, mas também entre regiões sob a administração de diferentes partidos políticos, existindo realmente um funcionamento diferenciado dos conselhos, de acordo com a gestão do prefeito e de seu respectivo partido político. Esse dado, embora fundamental, não é único.

Já apresentei, em outra oportunidade, juntamente com a professora Silvana Tótora, alguns resultados da pesquisa sobre o perfil dos conselheiros municipais na Região Metropolitana de São Paulo.<sup>1</sup> Foram entrevistados 217 conselheiros pertencentes aos Conselhos Municipais de Saúde, da Criança e do Adolescente, de



Assistência Social e da Educação, nos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Mogi das Cruzes e Osasco. Partimos da hipótese de que o partido do prefeito exercia grande influência nas diferentes situações, mas analisamos também a existência de uma diferença de relacionamento dependendo de quem é o secretário da Educação e o da Saúde.

O terceiro aspecto é a questão do histórico de luta de cada conselho setorial. Em Santo André, por exemplo, verificamos que o Conselho Municipal de Saúde é muito próximo daquele existente em São Paulo, mas o Conselho de Assistência Social daquela cidade é diferente do órgão similar presente na capital paulista. Portanto, o histórico dos conselhos é um outro elemento a ser considerado ao lado da questão do relacionamento com prefeito e secretário.

Um aspecto que oferece mais elementos para discutir esta questão refere-se ao fato de que o principal ponto de estrangulamento que dificulta a participação e a intersecção entre os conselhos é a falta de conexão desses órgãos com os movimentos sociais.

Em todos os questionários que tivemos a oportunidade de analisar, o retorno do representante às suas bases é muito difícil de acontecer, o que demonstra seu afastamento em relação às próprias origens.

Um outro ponto de estrangulamento é o questionamento da representação da sociedade civil nos conselhos, que também é um aspecto complicado. Em muitos casos, ainda é o Poder Executivo que escolhe as entidades que farão parte dos conselhos, o

**O principal ponto de estrangulamento que dificulta a participação e a intersecção entre os conselhos é a falta de conexão desses órgãos com os movimentos sociais e o afastamento dos representantes em relação às suas bases de origem.**

que contribui para o distanciamento entre representantes e representados, constituindo-se, assim, em um diferencial. A questão da escolha dos representantes varia de acordo com as definições estabelecidas para a composição de cada conselho: ela é realizada ou por sua entidade, ou em fóruns determinados, ou diretamente pelo prefeito.

Outro ponto que aparece em todos os textos trabalhados diz respeito à questão da visibilidade. A repercussão dos conselhos na sociedade civil, da sua atuação, o que fazem e para que servem é praticamente nula. Falta-lhes visibilidade pública. Estes órgãos constituem espaço público, do qual todos devem participar, mas, em geral, ninguém sabe efetivamente o que está acontecendo. Assim, quando aparece alguma notícia na mídia, é ressaltado o aspecto negativo. Como exemplo, podem ser citadas as eleições para os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente. Naquela ocasião (2002), ressaltou-se que havia uma disputa política muito grande pelo fato de esta atividade ser remunerada. Para que os conselhos sejam conhecidos, é importante trabalhar para se ter visibilidade. O que seria isso? Como trabalhar isso? Quais são as questões que devem ser informadas para a população de modo geral, já que não existe retorno entre representante e representado? No caso específico do *Observatório*, acredita-se ser importante trabalhar com essa questão da visibilidade.

Existe ainda a tendência de ocorrer uma profissionalização dos conselheiros, que circulam em vários conselhos, inclusive em cidades diferentes. Entrevistamos um conselheiro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo que também era presidente do Conselho Municipal de Educação de Mogi das Cruzes, onde é proprietário de uma escola, enquanto na capital paulista ele tinha outro tipo de representação. Essa profissionalização dos conselhos acarreta a falta de engajamento político e uma não iden-

tificação com as respectivas problemáticas do conselho. Muitas vezes encontramos conselheiro que participa do Conselho da Assistência Social e, ao mesmo tempo, do Conselho da Educação. Também existem casos, fora de São Paulo, em que o próprio secretário, por exemplo, da Saúde de Mogi das Cruzes era presidente do Conselho Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de Assistência Social. São situações como essa que provocam a falta de identificação com as temáticas e deficiências na relação entre os representantes e os representados.

Outra grande dificuldade é a falta de integração entre os diferentes conselhos. Como exemplo, pode-se citar o Conselho da Criança e do Adolescente, que necessariamente envolve outras áreas setoriais. Nesse conselho, estão representadas as Secretarias de Educação, da Saúde e da Assistência Social, mas em sua composição deveria haver realmente a integração de outras áreas para que esses conselhos vivenciassem e promovessem essa relação. Por outro lado, na composição desse conselho específico, encontramos representantes de diversas Secretarias que não se envolvem com as temáticas discutidas.

Pode ainda ocorrer uma renovação grande dos representantes do governo nos conselhos. A questão da não responsabilização desses representantes também é um entrave. Soma-se a isso o fato de que, muitas vezes, eles não dispõem de informações, pois essas pessoas são, geralmente, “jogadas” no conselho porque ninguém quer ir. Isso foi verificado no Conselho da Criança e do Adolescente, em São Paulo, onde funcionários públicos colocados ali não sabiam nem o que estava acontecendo e perguntavam para o colega para poder responder ao questionário. Esta é uma questão séria. Não se trata apenas da capacitação dos representantes da sociedade, mas também da grande rotatividade existente entre os representantes do governo, o que colabora para o

estrangulamento no funcionamento dos conselhos. Portanto, a não responsabilização dos representantes tanto do governo como da sociedade civil é um risco que pode inviabilizar um trabalho mais sério e consistente nos conselhos.

Deve-se destacar a importância do diálogo entre os conselhos setoriais no sentido de eliminar a fragmentação desses órgãos. Uma sugestão seria estabelecer uma agenda comum integrada, envolvendo problemas da cidade e das áreas setoriais, segundo avaliação de especialistas e dos cidadãos paulistanos. Poderiam ser realizadas entrevistas ou encomendado um *survey* a um instituto de pesquisa para fazer esse tipo de levantamento. Muitas vezes, ficamos fechados no grupo de especialistas, pensando soluções para problemas das áreas de saúde, educação e outras, sem nos preocuparmos em obter o retorno da população, que é outro tipo importante de avaliação. Avaliação esta que geralmente surge em períodos eleitorais e que não é dirigida para aprimorar esse diálogo, esse trabalho, essa discussão conjunta entre sociedade civil e governo. Portanto, trata-se de não se limitar à avaliação dos especialistas, procurando compreender o ponto de vista dos cidadãos paulistanos.

Outro aspecto importante e difícil de acontecer é o estabelecimento de um compromisso assinado com os secretários de cada setor e com o Executivo das gestões municipais, a partir de uma agenda comum, o que é fundamental para que a administração pública assuma sua responsabilidade.

Conselhos e Orçamento Participativo constituem uma questão mais complexa, pois são esferas diferenciadas. Porém, os conselhos teriam que atuar não só junto ao Executivo, a partir de uma agenda e um trabalho em comum, mas também junto ao Legislativo municipal, por ocasião da discussão do orçamento municipal. Existem limites nas dotações orçamentárias, bem

como problemas sérios de acordos feitos no Legislativo, mas essa é uma outra forma de pressão que pode ser feita junto à Câmara, a partir do momento em que os conselhos se organizarem efetivamente e tiverem agenda e percepção comuns em relação ao que priorizar.

Ainda com relação a essa questão, os conselhos teriam que atuar junto aos movimentos sociais, com as secretarias e nas plenárias do Orçamento Participativo que, no caso de São Paulo, é mais complexo do que em outras cidades.

**Os conselhos têm que atuar não só junto ao Executivo, mas também junto ao Legislativo municipal, por ocasião da discussão do orçamento, bem como nas plenárias do Orçamento Participativo.**

Quanto à atuação dos conselhos junto aos representantes das subprefeituras, esse contato poderia ser positivo em termos de conhecimento das especificidades regionais da cidade de São Paulo. A atuação poderia ser mais estreita e ligada aos problemas concretos das regiões. Tivemos oportunidade de apresentar nossa pesquisa no Conselho Municipal de Meio Ambiente, que está fazendo uma rediscussão sobre a questão da composição, do relacionamento com o governo. Sabemos que, mesmo em governos progressistas, os relacionamentos são difíceis, principalmente num conselho no qual é possível dar sugestões que podem ou não ser acatadas, pois não é deliberativo. Uma das sugestões discutidas naquele momento foi a seguinte: já que eles não têm sede própria como a maioria dos conselhos, que pensassem então num percurso rotativo, um jeito meio “janista” ou “malufista”, ou seja, uma experiência itinerante de fazer reuniões em determinadas regiões e tentar ouvir o que os cidadãos têm a dizer com relação a determinadas temáticas. Jânio fez isso com o objetivo de ampliar sua

penetração nos bairros e nas diferentes cidades, como governador de São Paulo, e também nos diferentes Estados, como presidente. Maluf adotou essa prática para ampliar suas bases. Porém, no caso específico dos conselhos, seria uma prática interessante sair do local, tentar ampliar essa discussão e compreender melhor os problemas das diferentes regiões.

Como já vimos, esse é um tema complexo, inesgotável e se transforma em um desafio para todos nós, sejam pesquisadores, profissionais, governantes, representantes ou cidadãos. Acredito que é um problema que está posto e que deve ser muito bem discutido.

# Questões em Debate

## Política universal e os interesses em conflito

Luiz Eduardo Wanderley (PUC-SP)

---

O primeiro ponto que eu gostaria de destacar é que esse desencanto com os conselhos parte mais dos especialistas, das ONGs e dos assessores do que da própria experiência. Isso aconteceu com os movimentos populares, agora, acontece com os conselhos. É realmente um problema de falta de perspectiva histórica. São processos em construção, precisamos ter mais paciência. O motivo pelo qual isso acontece é algo para ser analisado.

De um ponto de vista acadêmico, eu creio que, por trás de tudo isso, há também a necessidade de uma reflexão teórica mais profunda e abrangente. Há uma certa confusão — às vezes, uma falta de aprofundamento — sobre alguns conceitos que perpassam essas experiências e que nós teríamos que, aos poucos, ir alargando, sobretudo com esse processo de globalização, hoje, que muda tudo muito rapidamente.

Por exemplo, quase todos os conselhos, no que diz respeito à participação da sociedade civil, dão ênfase à experiência do movimento popular e à representação popular, mas a sociedade civil é muito mais complexa. Ela envolve o mercado, os empresários, setores de classe média, setores da classe trabalhadora. Precisariamos, então, de um aprofundamento mais preciso, rigoroso. O que queremos com esses conselhos? Os conselhos representam só a so-

**Os conselhos dão ênfase à experiência do movimento popular e à representação popular, mas a sociedade civil é muito mais complexa, pois envolve o mercado, os empresários, setores de classe média e da classe trabalhadora.**

cidade civil chamada “organizada” ou também a sociedade civil “massa”, a população em geral? Aqui, seria um ponto estratégico para avançarmos um pouco mais. Evidentemente, o que queremos é uma representação da opinião pública, crítica. E, por-

tanto, uma representação de todos, e não apenas da sociedade civil organizada. Ou, então, a nossa tarefa vai ser organizar as massas para que elas participem dos setores organizados. Ficará uma minoria sempre querendo representar a população em geral.

Outro conceito que precisaria ser melhor desenvolvido é o de gestão pública estratégica. Aqui, já foram dados alguns elementos importantes: visibilidade, descentralização de poder, mas há muitas outras coisas que estão na pauta e são debatidas. Há um texto da Raquel Raichelis e meu onde nós apresentamos alguns atributos ou elementos de gestão pública: a garantia da universalidade dos serviços públicos, do controle social sobre as políticas e sobre o governo, da democratização interna das instituições e dos próprios conselhos, da construção de uma opinião pública crítica — onde entra o problema da mídia, que é uma questão chave no reconhecimento do trabalho dos conselhos pela sociedade.

Nós estamos precisando também de uma pesquisa sobre gestões públicas no Mercosul. Há um pequeno texto, se vocês quiserem, que fala sobre a gestão pública estratégica no Mercosul. Ajuda também nessa reflexão, avançarmos na discussão sobre o termo “estratégico”, que estimula o debate sobre a “governança”, a “governabilidade”, uma série de coisas importantes. Aí, há um conjunto de idéias que poderiam favorecer a nossa reflexão.



Um outro ponto que eu tenho discutido, que está na definição de política pública e de política social, é um debate mais qualificado sobre o que é o social. Nos textos do *Observatório*, aparecem conselhos setoriais de diversas po-

líticas na área social: política de Saúde, política de Habitação, etc. Mas o velho conceito do que seria realmente uma participação pública estabelece que ela deve ser universal e não setorial. Como resgatar, então, a universalidade do social nas políticas? Corremos o risco de fragmentar, trabalhar somente com a perspectiva de cada política setorial isolada. Como recuperar uma visão de conjunto, uma visão da universalidade das políticas sociais?

A globalização, hoje, está afetando o conceito de cidadania e de democracia, que estavam muito vinculados ao Estado Nacional. No momento em que se passa pelas fronteiras, são criados novos fluxos comerciais, políticos, sociais, culturais, e a cidadania começa a ser rompida, ela não é mais um vínculo com o Estado Nacional. Hoje, fala-se em cidadania cosmopolita, cidadania regional e democracia muito mais seriamente ainda porque a democracia política institucional pressupunha o poder de um Estado Nação, de um município, de uma região. Ora, quando todas estas referências estão sendo questionadas, precisamos refletir mais seriamente sobre esses dois conceitos que estão por trás dos termos política pública e política social, ou seja, quem é cidadão? Afinal de contas, não há um cidadão, hoje, no mundo, que não esteja passando por muitas transformações importantes.

Houve, na história dos movimentos sociais, um momento onde se tentou progredir no conceito de democracia social, que não é

**O velho conceito de participação pública estabelece que ela deve ser universal e não setorial. Corremos o risco de fragmentar a universalidade do social, se trabalhamos somente com a perspectiva de cada política setorial isolada.**

apenas a democracia política institucional — eleições, partidos, governo —, mas é a participação de todos os envolvidos nas decisões em cada instância. Em outro momento, surge um tipo de democracia ainda mais complexo que é a democracia econômica: todos participarem nos bens produzidos no processo produtivo. Eu quis destacar apenas esses pontos para mostrar a dificuldade que enfrentamos, que é mais séria, mais ampla, e atravessa todas essas questões.

Na questão dos conselhos, além de tudo o que já foi levantado, seria interessante aprofundar a participação da universidade. A universidade faz pesquisas, teses, dissertações, mas isso não retorna para a população. Há dados interessantíssimos de reflexão positiva e negativa, mas eles não chegam ao movimento social, não retornam para o conselho, não voltam à população. Como conseguir isso?

Lembro-me de uma vez, quando eu entrei no quadro administrativo da PUC, fui aos dois jornais daqui, a Folha de São Paulo e o Estadão, e falei: por que vocês não fazem uma folha sobre as teses das universidades? “Ah!, que idéia ótima, professor! Mas como é que a gente vai fazer um discurso palatável para a população?” Eu falei: bom, é para isso que existem jornalistas; cabe a vocês tornarem o texto palatável.

Algo precisaria ser feito. A universidade fica distante desse processo e ela poderia ajudar bastante.

---

### Maria Carmelita Yazbek (PUC-SP)

Eu queria retomar a primeira observação do professor Wanderley sobre a necessidade de se localizar a discussão em um contexto um pouco mais abrangente. Em que contexto emergem os conselhos? O que eles significam no âmbito, por exemplo, da reforma do Estado brasileiro? É importante entendermos o con-

texto da mudança dos padrões de proteção social, que não ocorre só no Brasil, mas ocorre nesse momento de transformações societárias em que mudam, em todos os países do mundo, as políticas públicas no campo da proteção social. Por que mudam? Por que esse apelo à solidariedade? Nós não vamos esgotar essa análise aqui, mas é perigoso ficar sem essas referências porque pode ser como um bumerangue: os conselhos serão profundamente ambíguos porque expressam as ambigüidades que estão permeando os processos descentralizadores, que podem tanto ser uma moderna estratégia gerencial compatível com a governabilidade – com todas as menções colocadas aqui – como podem ser o fortalecimento da sociedade, a sua presença, a sua força e a participação social. Esta ambigüidade está presente no debate sobre os conselhos e na prática concreta dos conselhos. Há conselhos que realmente expressam, na sua luta, um novo padrão de relação, um novo desenho, uma nova arquitetura nas relações entre o Estado e a sociedade, o questionamento de uma cultura não participativa e não democrática; mas há também processos de adaptação a velhas estruturas. Existem conselhos profundamente conservadores, ainda que com uma aparência de participação. Há velhas estruturas minando, que se expressam, sobretudo por posições contrárias à universalização.

Um outro fator complicador é que os conselhos esbarram no atual projeto societário em andamento, o projeto hegemônico, digamos assim, e seu enorme poder de cooptação. Há vários textos, hoje, como o do István Mészáros (*Para além do Ca-*

**Os conselhos vão ser profundamente ambíguos porque expressam as ambigüidades que estão permeando os processos descentralizadores, que podem ser tanto uma moderna estratégia gerencial compatível com a governabilidade como o fortalecimento da sociedade e a participação social.**

*pital*), que não vêem saída para esta questão. O poder de cooptação, de transformar uma idéia que nasce na sociedade em benefício do capitalismo é brutal hoje. Não podemos perder de vista esse contexto e essas forças. Além disso, esse processo vai se somar com as nossas tradicionais estruturas da cultura política do país, cultura conservadora, patrimonialista, clientelista, que encontramos também nos conselhos. Naqueles que eu conheço mais de perto, no plano nacional, essas marcas são muito fortes. Talvez porque a Assistência Social permita isso, como elas são muito fortes também na área da Criança e do Adolescente.

Tais conselhos não apenas acabam sendo cooptados, de um lado, como, de outro, eles acabam expressando os valores mais conservadores e a defesa mais conservadora e corporativa desses valores. Nesse sentido, temos que ficar atentos para essa questão da fragmentação e de como articular para romper com essa perspectiva contrária à universalidade que os conselhos trazem, percebendo que certo interesse não é apenas de uma entidade, não é apenas de uma temática específica. Eu estou falando muito a partir da experiência da Assistência. Em geral, costuma-se dizer que esta política é só para os idosos ou para os portadores de deficiência. Quer dizer, a Assistência Social não é um direito de todo cidadão. Esta visão contribui perversamente para uma perspectiva contrária à universalidade da política social, do direito social. É ambíguo. Nós temos na mesa as duas questões: esse desenho fragmentador, de um lado; e os Fóruns, que talvez resolvam este problema porque, ao menos no caso da Assistência, os Fóruns têm se rearticulado muito bem.

Em relação aos estrangulamentos, eu queria acrescentar só mais dois que ainda não foram apontados. Um deles é a cultura política conservadora da área social, que aponta para uma perspectiva mais restrita, menos universal e, muitas vezes, inclusive, uma

perspectiva despolitizada dessa cultura e da própria política social. Outro estrangulamento está na diversidade de estruturação jurídico-legal dos próprios conselhos. Nós temos conselhos que, legalmente – claro, isso não garante nada – têm poder de decisão, de veto. Apesar de

todos os problemas, o Conselho Nacional de Assistência Social pode vetar o orçamento da União para a área, se ele estiver bem preparado, bem instrumentalizado. Existem também, no entanto, conselhos apenas consultivos, conselhos com poder e conselhos com menor poder.

Além da articulação entre as diversas áreas, é necessária a articulação vertical a partir do âmbito nacional, isto é, o Conselho Nacional de Saúde tem que trabalhar articuladamente ou dar uma direção política para os Conselhos de Saúde de todo o país. Deve haver uma agenda comum, o que é muito fácil de falar e muito difícil de fazer. Nós conseguimos construir a agenda na área da Assistência Social com o fórum e não com o conselho. O Fórum Nacional construiu uma agenda que atravessa todos os Conselhos de Assistência Social no país, os 4,1 mil dos 27 mil existentes. Essas são preocupações que eu tenho, no sentido de que se invista muito com poucos resultados e, pior do que isso, com resultados absolutamente cooptáveis e que acabam sendo mais legitimadores dos interesses do capitalismo hoje, de um novo modelo gerencial onde a proteção social é cada vez menos do Estado e cada vez mais de responsabilidade da sociedade.

**A cultura política conservadora, patrimonialista e clientelista que encontramos em conselhos da área social aponta para uma perspectiva mais restrita, menos universal e, muitas vezes, inclusive, uma perspectiva despolitizada da própria política social.**

Eu temo que alguma coisa da minha fala acabe deixando como resíduo um exercício de pessimismo, mas não é propriamente isso que eu pretendo. De qualquer forma, eu tenho, ao longo desses anos todos de experiência de implantação, dinamização e atuação dos diferentes conselhos, constatado que, do ponto de vista da repartição do poder real, o que sobra freqüentemente para os conselhos é a incidência sobre os espaços marginais de deliberação em torno do que é essencial na ação das políticas públicas. As coisas vêm pré-formatadas e resolvidas em instâncias em que os conselhos não tocam. Esse é um problema crucial que vai exaurindo a sustentação, a legitimação, a aceitação e o acolhimento dos conselhos como instâncias válidas de manifestação concreta da democracia participativa, que é uma das vertentes mais importantes do processo de consolidação da prática democrática, especialmente numa sociedade como a nossa, num momento em que ainda se procura construir a democracia. Em nossa sociedade, a democracia não era algo que estivesse posto, sendo reciclado para planos mais abrangentes de participação além do modelo institucional estrito senso de regulação democrática.

**Do ponto de vista da repartição do poder real, o que sobra freqüentemente para os conselhos é a incidência sobre os espaços marginais de deliberação em torno do que é essencial na ação das políticas públicas.**

Eu olho um pouco como macro-economista e sou obrigado a cometer o viés de lembrá-los de que há outros conselhos que, pela força de suas decisões, subtraem o poder concreto de deliberação desses conselhos de que estamos tratando aqui.

O Comitê de Política Monetária do Banco Central, por exemplo, ao decidir a elevação de um ponto percentual na taxa de juros, produz um recuo na atividade econômica que derruba as receitas públicas e anula a possibilidade de se discutir a distribuição de recursos da Saúde. Os conselhos de saúde de todo o país, no ano de 2003, vão se disputar ferozmente a repartição de um bolo menor do que o do ano anterior e vão legitimar esta redução no orçamento, o que é pior. Neste aspecto, há interesse em que os conselhos sejam opacos, pouco visíveis mesmo, que signifiquem esses espaços de acomodações e acertos que, de qualquer forma, continuam fazendo com que se perpetue essa maneira de dizer que avançamos com a Constituição. Constituição, ademais de tudo, vista como cidadã porque ela outorgou uma gama imensa de direitos que, no entanto, acabam sendo subtraídos na sua prática concreta, já que o núcleo central de deliberação de poder não é tocado por esses processos participativos.

Este é um dado fundamental, quer dizer, ou conseguimos engendrar, construir mecanismos de participação que nos levem a essa alçada ou, ao longo do tempo, esses conselhos todos vão se esvaír. Eu não faço um prognóstico muito positivo não, a menos que a gente reveja os mecanismos que estipulam as condições em que a correlação de forças reais determina as partições efetivas que se dão para a execução das políticas públicas. No caso, por exemplo, da política habitacional, fomos parceiros, eu e a Evaniza [Rodrigues, da União dos Movimentos de Moradia], de um projeto importante e, numa das nossas discussões, reconhecemos que precisávamos de alguma coisa ao redor de 100 bilhões de reais para desenvolvermos uma política completa de enfrentamento do déficit habitacional no país, num horizonte de quinze anos.

Num único exercício fiscal, se despende, no Brasil, para remunerar a dívida pública mais de 100 bilhões de reais. Essa de-

cisão é tomada, à revelia de quaisquer destes processos que nós estamos discutindo aqui, por três cidadãos, todos nomeados para funções burocráticas do Banco Central do Brasil.

**Os 100 bilhões de reais necessários para desenvolver uma política completa de enfrentamento do déficit habitacional, em quinze anos, são gastos, num único exercício fiscal, para remunerar a dívida pública. A decisão de alocar este recurso é tomada por três funcionários nomeados do Banco Central.**

Faz-se um PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional) que distribui, em 24 horas, alguns bilhões de reais para segurar a ameaça de uma corrida bancária que poderia ser disparada a partir da quebra do Banco Bamerindus. Isto também é decidido da mesma maneira; e gastamos

horas, dias, meses em reuniões infundáveis, debatendo uma participação marginal na alocação de alguns recursos residuais nas políticas públicas porque o essencial nem é discutido nesses processos.

Eu não me refiro às questões que limitam muito o espaço de deliberação nos Orçamentos Participativos. Eu falo do núcleo central mesmo, onde, por exemplo, se reparte o que vai para cada um dos segmentos que financiam os gastos com a política de Saúde. O essencial daquilo que é deliberado na área da Saúde é resolvido no âmbito do Ministério da Saúde. Há o Conselho Nacional da Saúde, existem instâncias importantes que criam esse processo com algum nível de vigilância, de observação crítica, mas, de qualquer forma, isso é pré-moldado em gabinetes exclusivamente técnicos – para não dizer tecnocráticos – muitas vezes, por pessoas muito qualificadas e propugnando por políticas corretas, mas não é disto que se trata. Eu estou



falando aqui é dos processos de participação que se esvaem nessa brincadeira e ficam na margem.

Um problema que também me parece muito complicado e ao longo dos últimos cinco minutos da exposição da Vera Chaia saltou aos olhos, é que os Poderes acabam tendo as prerrogativas de quase sabotar as condições de funcionamento dos conselhos, dependendo das condições objetivas que eles ofereçam para a participação desses entes institucionais.

Fico imaginando se esta coisa itinerante [os conselhos] que me parece saudável não seria um pouco um circo mambembe, circulando por aí, tal a precariedade das condições em que ela teria que se apresentar. Como é que a população vai acreditar que ali vive uma instância real de deliberação de questões fundamentais para ela, se os conselhos não se apresentam com um poder concreto de deliberação presencial, senão sobre questões marginais? Quer dizer, não há correspondência entre aquilo que se discursa do ponto de vista da democracia participativa representada por essa institucionalização e aquilo que, de fato, se delibera e o quanto isso é estratégico e essencial para o desencadeamento das políticas. No caso da habitação, desenhamos um modelo de participação deliberativa e de formulação de conselhos que deliberariam sobre a alocação dos 100 bilhões que nós consideramos essenciais para resolver o problema do déficit habitacional nesse horizonte que nós trabalhamos de quinze anos.

O desenho que está no documento que preparamos trata desta questão central, que é a participação no processo deliberativo outorgado aos conselhos efetivamente representativos daqueles que serão atendidos pela política e sobre a totalidade dos recursos, com as mediações institucionais devidas. A gente propõe a criação de um Ministério das Cidades e todos os níveis de participação conselhistas que devem existir para mediar democrática-

mente a execução da política ou seu planejamento estratégico. Se descolarmos a deliberação sobre o montante de recursos em sua totalidade e a maneira de destiná-los às políticas e colocarmos os conselhos nessa posição marginal, o que nós vamos assistir cada vez mais são avaliações do tipo das que, de certa maneira, estiveram presentes especialmente nas falas da Raquel Raichelis e da Vera Chaia. Eu insisto nisto porque concordo com a primeira frase do Wanderley: “nós temos que dar tempo a isso”, mas, para que esse tempo seja fecundo, precisamos olhar para o que está fora da discussão que nós estivemos tratando aqui. Olhamos muito para os conselhos em si e há determinantes macro-estruturais que, se não forem tocados, eu acho que esta coisa se esvai.

---

### Myrian Veras (PUC/SP)

Dois aspectos precisam ser lembrados quando se discute as possibilidades e os limites dos conselhos de gestão.

Em primeiro lugar, historicamente, na cultura e na organização do Estado brasileiro, a tradição era não aceitar opiniões, desmobilizar e reprimir a manifestação popular. A partir dos anos 30 do século passado, começou a se sedimentar a prática de organização de conselhos nos quais a participação mais ativa permitida era de natureza técnica e consultiva. Nesse sentido, a introdução de conselhos paritários – com distribuição equânime de representantes do Estado e da sociedade civil – e deliberativos na estruturação desse Estado encontrou e vem encontrando resistências nos mais diferentes setores do poder instituído.

Segundo, a concepção e a implementação dos conselhos de gestão ocorreram em momentos conjunturais muito diferentes, tanto em relação ao contexto nacional, quanto ao internacional.

No plano internacional, com forte repercussão no contexto nacional, houve um acirramento das idéias neoliberais, que geraram alterações na correlação de forças entre os países e pressões no sentido da diminuição das responsabilidades do Estado face à questão social. Ao mesmo tempo, grupos da sociedade eram estimulados a assumir parcelas dessas responsabilidades, sem que essas parcelas fizessem parte de uma política que lhes desse unidade e que garantisse uma abrangência totalizante da questão.

No plano nacional, o processo de discussão para criação de conselhos gestores na área social caminhou concomitantemente com a discussão de um governo parlamentarista, no qual o exercício do poder é mais expandido. No entanto, a organização do Estado brasileiro permaneceu presidencialista, o que significou a continuidade da centralização no Executivo do poder de deliberação e de grência dos recursos. Nesse contexto, os conselhos vêm limitado o seu espaço decisório % na medida em que, juridicamente, não deliberam sobre o orçamento do Estado % e, de certa forma, expandido o seu papel consultivo, propositivo ou, mesmo, fiscalizador. É muito freqüente que as propostas dos conselhos não tenham capacidade de execução: organizam dados, constroem teorias, elaboram proposições, as quais, dependendo das conjunturas, podem ser implementadas ou não, de acordo com o interesse do Executivo.

A criação de um Fundo gerido por cada conselho foi implementada tendo em vista viabilizar as condições necessárias para sua autonomia deliberativa. Mas isto só teria condições de acontecer se o mesmo contasse com verbas suficientes para operar suas propostas e projetos políticos. Isto não aconteceu até agora. O recurso do Fundo é irrisório e sua liberação está nas mãos do Executivo, que é também a sua principal fonte de verba.

# Mobilização da sociedade e os impasses da participação nos Conselhos

Silvio Caccia-Bava (Instituto Pólis)

---

Primeiramente quero recuperar a idéia, a concepção, que inspirou o surgimento da proposta dos conselhos. É importante identificar como é que ela veio se materializando, como ela se constituiu como um novo desenho institucional para a participação. Isso no contexto do processo de redemocratização do país. Essa concepção acabou gerando propostas de políticas mais amplas que a idéia dos conselhos, como são o ECA e a LOAS, iniciativas que se afirmaram como conquistas democráticas no plano legal, mas que demoraram ainda mais de dez anos para se implementarem, superarem as resistências políticas à participação cidadã. As propostas da instituição de conselhos foram traduzidas também nas Leis Orgânicas Municipais e surgiram muitos conselhos gestores.

O que estava impulsionando a criação dessa nova institucionalidade % os conselhos % era uma mensagem que dizia: a partir da sociedade civil, nós queremos criar formas de impactar os governos para orientar as suas políticas para a equidade, a justiça, a democracia. O suposto disso é que a sociedade civil é capaz de influenciar, se tiver condutos institucionais adequados, as mudanças das políticas públicas. E, para isso, se construiu uma arena de disputas com a criação dos conselhos que, hoje, somam cerca de 27 mil no Brasil inteiro. Isso não é pouca coisa.

Essa mensagem de que os conselhos são portadores também pode ser lida nas experiências do Orçamento Participativo, na criação das ouvidorias, na instituição dos *ombudsmen*, nas tribu-

nas livres, etc. Pode-se interpretar que há um movimento, que eu não sei se dá para chamar de uma “Reforma do Estado de baixo para cima”, mas que é um movimento de mudar as regras da disputa de poder, onde um novo ator se faz presente ou, melhor dizendo, novos atores, no sentido plural.

Eu acho que deveríamos também reconhecer que tanto os conceitos quanto esses processos efetivos estão em disputa. O seu significado está em disputa e também a sua resultante política está em disputa.

**Mesmo nas experiências mais progressistas de governos predomina uma lógica de garantir que a implementação de suas políticas seja validada e legitimada pela consulta popular.**

Nesse sentido, não desprezaria o cenário desses últimos dez anos, no qual estes conselhos foram construídos na contramão de uma tendência geral de esvaziamento do que há de substantivo na democratização, a fragmentação do espaço público, a fragmentação dos movimentos, a desqualificação do discurso político, coisas que foram marcantes nesse período e que fragilizaram muito a capacidade da própria sociedade civil exercer a sua presença direta.

Daria para pensar, por exemplo, que mesmo nas experiências dos governos mais progressistas predomina uma lógica de garantia da sua governabilidade. É uma lógica de garantir que a implementação das suas políticas seja validada e legitimada pela consulta popular. Eu conheço exemplos de governos, cuja prática é reconhecidamente de esquerda, que valorizam a participação popular e promovem assembleias deliberativas onde há uma maioria de delegados populares eleitos. Esses delegados, no entanto, na sua maioria, têm, de alguma maneira, uma identidade, uma articulação com o projeto da prefeitura. Eles legitimam o espaço

de deliberação democrática, mas garantem, ao mesmo tempo, decisões de acordo com o projeto do governo. Evidentemente, isso é contraditório: estimular e fortalecer a participação cidadã e ao mesmo tempo garantir a governabilidade de um projeto pré-definido. Mas não será essa relação entre o plano de governo e a vontade cidadã o próprio processo de construir cidadania e governos substantivamente democráticos?

A lógica da pressão social, se por um lado sofre o impacto da conjuntura, sofre também o efeito da legitimação que o próprio movimento faz desses condutos de expressão das suas demandas. Os movimentos, de alguma maneira, não estão exercendo a pressão direta sobre o aparelho do Estado. Estão expressando as suas demandas a partir dos condutos nos quais eles estão presentes. É importante, por exemplo, observar experiências municipais nas quais, apesar da existência de movimentos bastante combativos, os conselhos não estiveram a serviço da pressão direta sobre a prefeitura. Muitos governos mantiveram os conselhos como canais institucionais das reivindicações e negociações com a população sem sofrer pressão dos movimentos sociais.

**Importância da articulação entre fóruns e conselhos: o representante precisa ter vínculos com os seus representados ou não representa nada, fica só olhando o poder.**

Se nós formos resgatar o ensinamento histórico de que a chave da mudança social está na sociedade civil, nós temos que recuperar algumas coisas que estão sendo colocadas aqui e também resgar

tar experimentos, exercícios importantes. Por exemplo, a estratégia da representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social que, para ter algum peso na negociação política com os organismos de governo, teve que criar um Fórum Na-

cional do Serviço de Assistência Social, justamente para reforçar e legitimar um papel de representação na sua disputa pelas alternativas de políticas frente aos representantes de governo. Esta representação plural da sociedade civil teve que disputar alternativas nas conferências nacionais, nas conferências estaduais. O mesmo aconteceu com o Conanda. O Fórum Nacional da Criança e do Adolescente é que imprime a legitimidade e a dinâmica das propostas que são expressas no Conanda pela sociedade civil, ou seja, o representante, resgatando a idéia de que é um representante e, portanto, precisa ter vínculos com os seus representados ou não representa nada, fica só olhando o poder.

Também me parece um risco é o modelo de representação ao qual os conselhos se referem, que é o do indivíduo-cidadão. E o cidadão enquanto indivíduo não é nada perante o Estado. Com esse modelo, nós estamos passando por cima das formas de representação coletivas que a sociedade criou, forçando que essas representações coletivas só venham a estar representadas se conseguirem eleger indivíduos para representá-las na sua condição de indivíduos. Tem uma armadilha nesse jogo que é desconhecer que são os atores coletivos que mudam a sociedade, não são os indivíduos, e é nestes últimos que estão calcadas as formas de representação.

Só para terminar, eu queria lembrar que o Sistema Único de Saúde é um resultado desse movimento de baixo para cima e que, talvez, tenhamos que ter um horizonte de avaliação de impacto dessas políticas que seja um pouco maior do que dez anos. Se nós temos 27 mil conselhos hoje, seguramente nós temos alguma coisa como 200 mil pessoas, no Brasil, que estão investidas dessa responsabilidade e estão interessadas em discutir esses assuntos. Nós não tínhamos isso no passado e é muito bom que tenhamos a dimensão de poder trabalhar com esse espaço.

## Maria do Carmo Albuquerque (Instituto Pólis)

---

Como ponto zero, acho importante repetir e destacar dois pontos que já foram ditos aqui e que nós já vínhamos avaliando. Primeiramente, a participação social que temos conquistado é periférica. A participação restrita à área social e predominantemente no nível municipal influi muito pouco nas decisões das macro-políticas e estamos percebendo que essa reflexão do Pedro Paulo sobre esse escoadouro de poder dos conselhos é uma coisa que está faltando nas nossas análises.

Outra coisa que cabe destacar de início é a consideração que o Silvio faz e que eu também faço. Esses dias, eu estava num Seminário do LogoLink Latino-Americano e, reagindo a uma provocação, eu disse que participação é profundamente diferente de governabilidade, que a participação que interessa para a sociedade civil não é a participação que interessa para os governos, sejam eles quais forem. Os governos querem governabilidade e a participação gera instabilidade. As equipes de participação dos governos não querem exatamente a mesma coisa que a sociedade civil quer e temos aí uma briga irreconciliável.

Quero também comentar um pouco sobre o olhar intersetorial. Algumas iniciativas do Pólis buscaram discutir esse tema. No seminário que gerou a Revista *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* apresentamos membros dos Conselhos de Saúde, de Assistência Social e da Criança e do Adolescente em todas as mesas. Os boletins *Repente* que temos produzido também são sempre voltados para todos os conselhos, nunca para um conselho específico. Mais recentemente fizemos um seminário nacional sobre fundos públicos, que também se voltou para o conjunto dos conselhos.

Existem ainda experiências como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, de Afogados da Ingazeira, em Per-



nambuco. Desse conselho, fazem parte os conselhos de Educação, de Saúde, de Assistência e da Criança, como membros de um conselho de Desenvolvimento Urbano e Rural e que, inclusive, vai um pouco além do Estatuto da Cidade, já que envolve também o rural.

Há uma disseminação muito grande pelos municípios brasileiros das iniciativas das Casas de Conselhos ou Casas de Direitos, estabelecimentos que funcionam como uma sede única e integrada para todos os conselhos, que não é subordinada a uma Secretaria e lhes garante uma maior autonomia em relação ao governo. O Estado de São Paulo tem aqui, no bairro de Santa Cecília, o prédio dos conselhos, onde funcionam vários conselhos estaduais de cidadania com uma infra-estrutura comum a todos: auditório, funcionários, computadores, banco de dados, boletim, etc.

Por outro lado, lendo os nossos textos, vemos que a maioria dos conselhos está pouco afeita à intersectorialidade. Alguns, contudo, pela própria temática com que lidam, estão mais próximos desta situação. O Conselho de Meio Ambiente, por exemplo, tem que contemplar movimentos de moradia e ambientalistas porque, caso contrário, não há como arbitrar os conflitos. Os Conselhos da Criança e do Adolescente e os de Assistência Social também estão muito marcados por isso. Por outro lado, os Conselhos de Escolas, por exemplo, ignoram os Conselhos de Unidades Básicas de Saúde, que são também conselhos de equipamentos, ignoram os Conselhos Tutelares, ignoram os Conselhos da Criança e do Adolescente. Os professores, em geral, preocupam-se apenas com a comunidade escolar, em detrimento da comunidade local.

Tenho aqui duas das minhas maiores referências no assunto da complementaridade entre o espaço institucional e a mobilização e que está na raiz da pergunta sobre a descrença no espaço

**Temos que investir muito mais nos conselhos. Mas, se for desvinculado da mobilização, não adianta. Conselho não faz nada sem um movimento que interrompe estradas, que ameaça o poder.**

da moradia A, B ou C; eu só posso sentar em uma mesa de negociação, se eu tiver uma retaguarda de pressão social e de mobilização”. E a Raquel Raichelis tem falado que, se não houver mobilização, o espaço institucional não tem sentido. Por exemplo, na área da Assistência, abandonaram-se os Fóruns quando foram conquistados os conselhos. Na área da Criança, na área da Assistência, os conselhos nacionais só têm força porque se apóiam nos Fóruns da sociedade civil.

Vera Chaia trouxe um elemento novo para isso, que mostra que não tem sentido perguntar se investimos muitas ou poucas fichas no espaço institucional ou na mobilização. O problema não é o quanto investimos em um ou outro desses espaços, o problema é justamente separá-los um do outro. Se esses espaços forem articulados, tudo bem; mas, se eles forem desarticulados, nada funciona. Investimos poucas fichas no espaço institucional, nos 27 mil conselhos. Temos que investir muito mais. Mas, se este investimento for desvinculado da mobilização, não alcançaremos o resultado esperado. Conselho não faz nada. Não adianta belos olhos castanhos sem um movimento que interrompe estradas, que ameaça o poder.

Há ainda o problema das assimetrias de poder e o problema de que a influência do prefeito é muito grande, assim como a influência do secretário. Mas a influência da história de lutas do

institucional. Uma foi a Evâniza Rodrigues, quando eu a entrevistei para a minha dissertação de mestrado, que me disse: “não é pelos meus belos olhos castanhos que eu vou conseguir mais quinhentas casas para o movimento

conselho é determinante. A Plenária Estadual de Saúde de São Paulo, por exemplo, no nível estadual, deu retaguarda para o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo resistir a Maluf e Pitta e não se desarticular. Então, mesmo com prefeitos de direita, os conselhos sobrevivem. Em Jundiaí, nunca houve um governo de esquerda ou progressista e o Conselho Municipal de Saúde já provocou a renúncia de um Secretário de Saúde, denunciando que o Hospital dos Vicentinos recebia verbas como hospital público e como hospital privado ao mesmo tempo, sem que nenhum governo apoiasse esta denúncia.

Nesse ponto, entramos na discussão sobre a relação entre conselhos e Orçamentos Participativos. Penso que os conselhos são muito mais enraizados na sociedade e os Orçamentos Participativos dependem muito mais dos prefeitos.

Eu sempre me impressiono com os governos petistas. Se eles gastassem com os conselhos a metade ou a quinta parte do que eles gastam com os Orçamentos Participativos, teríamos uma sociedade civil muito mais capaz de resistir à velei-

**Se os governos petistas gastassem com os conselhos a metade ou a quinta parte do que eles gastam com os Orçamentos Participativos, teríamos uma sociedade civil muito mais capaz de resistir à velei-**

dade dos governos. No caso dos fundos, por exemplo, se os conselhos são deliberativos sobre os fundos – e devem continuar sendo –, não há como pensar que os conselhos discutam as diretrizes da política e o Orçamento Participativo discuta o dinheiro a ser aplicado; não há como discutir diretrizes dissociadas dos recursos. Os Orçamentos Participativos deveriam ser o Fórum dos Conselhos, eles deveriam primeiramente reconhecer os conselhos, valorizá-los e, depois, fazer um Fórum dos Conselhos, incorporando ci-

dados individuais, mas partindo da organização que já existe há mais de 20 anos nesse país, e que conquistou, na Constituinte, essa possibilidade de co-gestão das políticas públicas.

### Jorge Kayano (Instituto Pólis)

---

Um dos desafios que estão colocados aqui é claramente o de sermos capazes de pegar um tema aparentemente local como é o do Conselho Municipal, em uma cidade como São Paulo, fazendo essa relação entre o micro e o macro, o local e o global. Será que não estamos precisando mudar um pouco a temática quando estamos discutindo a participação? No final das contas, o que está por trás como objetivo, como fundamento necessário para começarmos a pensar nisso não seria o tema do fortalecimento, o que a gente chama de “empoderamento” de segmentos da sociedade civil, segmentos que gostaríamos que fossem mais fortalecidos e mais organizados para que pudessem disputar melhor os seus próprios interesses?

**O interesse da sociedade civil em participar de espaços institucionais de decisão está na capacidade deles resolverem questões e problemas. Quando esses espaços são incapazes de efetivar soluções, a tendência é de perderem força e legitimidade. Daí a necessidade de se conseguir recursos e deliberar sobre sua aplicação.**

O deslocamento do tema da participação, a partir da ótica do “empoderamento”, poderia facilitar uma outra espécie de abordagem da questão dos conselhos. Qual seria o interesse da sociedade civil em participar dos espaços plurais e institucionais de decisão? Em primeiro lugar, o interesse está colocado na capacidade de resolução de

questões e de problemas. Quando esse espaço oferecido é incapaz de resolver, seja porque os governos não querem, seja porque há um problema de disputa na alocação de recursos, a tendência desses espaços é de perder força, perder legitimidade e esvaziar. Se o objetivo é resolver questões, é necessário conseguir recursos e conseguir deliberar sobre a aplicação de recursos. Há que se discutir os problemas em nível local, mas há que se remeter isso diretamente à questão das fontes dos recursos. O objetivo da resolutividade obriga necessariamente a se discutir em âmbito macro em primeiro lugar, e daí a necessidade de se discutir questões específicas aparentemente setoriais vinculadas à macro-política.

Outra questão, para além dos resultados, é se o próprio fortalecimento dos segmentos da sociedade não teria que ser colocado claramente como objetivo, de forma que nossa discussão sobre o porquê dos conselhos, da integração entre os conselhos e da necessidade de abordar temas macro se colocasse nos seguintes termos: até que ponto esses espaços contribuem para o fortalecimento da sociedade civil?

Conselhos de âmbito nacional não devem estar a serviço do seu próprio funcionamento, mas devem estar preocupados em fortalecer a existência e a organização de segmentos estaduais organizados que tenham capacidade de interlocução mais ampla. Os conselhos estaduais, por sua vez, têm que estar preocupados com a

contribuição desse espaço no fortalecimento das instâncias locais. Os governos progressistas, quando deslocam seu objetivo político da

**Os governos progressistas, quando deslocam o objetivo da tomada do poder para o objetivo mais personalizado de se perpetuarem naquela instância de governo, trabalham muito mais em função da governabilidade, ao invés de realmente dividir o poder e investir no fortalecimento da sociedade civil.**

tomada do poder para o exercício eventual do poder, deslocando o foco do fortalecimento da sociedade civil para o objetivo mais personalizado de se perpetuar naquela instância de governo e ganhar a capacidade de governar outras instâncias, esses governos trabalham muito mais em função da governabilidade do que aproveitam o seu momento de desfrute do poder para realmente dividi-lo e investir no processo de fortalecimento da sociedade.

Do ponto de vista da discussão sobre a integração dos conselhos, não seria interessante colocarmos isso como questão mais geral? Quando os movimentos sociais participam, o que é que eles pretendem? Certamente, resolver problemas, mas, para isso, há que se investir prioritariamente em um processo de fortalecimento próprio. Governos, ONGs e universidades devem se preocupar em saber como o uso e o aproveitamento adequado desses espaços de compartilhamento do poder, ao invés de serem simples resultados de um processo de organização, podem contribuir para o inverso, para o fortalecimento da sociedade. Porque, de outra maneira, somos capturados por uma circularidade negativa: como os conselhos não resolvem, eles se esvaziam; como eles se esvaziam, não resolvem. Nossa questão é como trabalhar essa dupla dimensão de utilizar os espaços existentes e, a partir deles, contribuir para o efetivo fortalecimento da própria sociedade civil e não dos interesses do governo ou da universidade.

**Evaniza Rodrigues**  
**(União dos Movimentos de Moradia)**

---

Quando se trata do tema dos conselhos, temos que considerar que eles estão sempre restritos a uma instância: o Conselho Municipal de Habitação, o Conselho Estadual de Saúde. Na Habitação, existem diretrizes, programas e recursos que vão do Estado para o

município, da União para o Estado e para o município e, nesse processo, as políticas públicas não se encontram porque estão em direções totalmente opostas nos diferentes níveis de governo. Na área da Saúde, isso talvez seja um pouco melhor porque existe o Sistema Único de Saúde; na Educação também. No entanto, em outras áreas, esta questão vai se tornando mais evidente. Em geral, concentra-se muito mais na política que um determinado governo desenvolve do que no problema em si. Isso, para não falarmos do Orçamento Participativo, onde muitos se mobilizam, por exemplo, para asfaltarem a sua rua e esta ação não está atrelada à política nenhuma. Não existe uma política de urbanização e, portanto, as pessoas se mobilizam para fazer uma obra pontual para um atendimento emergencial. Passado esse tempo todo em que a palavra conselho e a experiência de participação permeiam nossas vidas, ainda existe muita confusão nesse aspecto da definição de políticas, da definição de prioridades, da alocação de recursos. Isso ainda se mistura. Cada nível de governo tem um entendimento dos problemas e propostas de solução muito diferentes umas das outras, acarretando ainda mais desencontros.

Outra questão importante é a da partilha de poder. Quando estávamos negociando a criação do Conselho de Habitação na Câmara Municipal de São Paulo, uma vereadora comentou sobre o projeto: “mas, desse jeito, não vai mais precisar de Secretário de Habitação; vocês estão tirando o poder do Secretário”. Justamente. Alguém que entendeu a proposta! Essa mesma concepção impossibilitou a votação do Conselho de Representantes das Subprefeituras e exigiu mudanças profundas para a aprovação do projeto de lei do Conselho de Habitação. Essa visão de que o poder pode estar em outra esfera que não o Executivo ou o Legislativo ainda assusta e ainda não é, de maneira nenhuma, sustentada por muitos, apesar de tantos anos da experiência dos conselhos.

**Apesar de a Habitação ter sido eleita pela maioria no Orçamento Participativo, como a terceira prioridade mais apontada nas plenárias depois da Saúde e da Educação, houve um corte de 60% dos recursos solicitados pela Secretaria. Não há crescimento nenhum dos recursos apesar da indicação de prioridade, ou seja, uma coisa não dialoga com a outra.**

Penso que precisaríamos refletir sobre os diferentes momentos da deliberação: quem delibera, como delibera. No caso da habitação, em São Paulo, o conselho tem precárias condições de deliberação. O governo, de modo geral, é quem define o corte de recursos. O Legislativo municipal passa por cima de tudo isso – embora, no atual

caso, tenha sido um pouco diferente. Há ainda o Orçamento Participativo e os atendimentos às pessoas individuais dos movimentos. São cinco coisas diferentes que, no final, vão resultar na ação para a Habitação no município de São Paulo e essas instâncias não dialogam. Apesar de a Habitação ter sido eleita pela maioria no Orçamento Participativo, como a terceira prioridade mais apontada nas plenárias depois da Saúde e da Educação, houve um corte de 60% dos recursos solicitados pela Secretaria. Não há crescimento nenhum dos recursos apesar de ser prioridade no Orçamento Participativo, ou seja, uma coisa não dialoga com a outra.

Então, surgem questionamentos, como: “Vale a pena? Esses negócios são para valer mesmo?” Nosso grande medo é que instrumentos como os conselhos e o orçamento participativo comecem a ser desgastados e o pessoal comece a pensar % “isso aqui não serve para nada, é besteira fazer”. Já no ano de 2002, foi complicado levar a população para as plenárias. Em 2003, teremos nova Conferência de Habitação e eu não sei se vamos conseguir envolver a população neste debate. E se eles disserem % nós não vamos. Como é que vai ser?



Acredito que nessa discussão sobre a interação entre os conselhos de políticas públicas está faltando um diagnóstico atual e claro do que é o movimento social hoje. Talvez, estejamos partindo de uma concepção ideal de que o movimento não deveria ser cooptado, não deveria ser isso, não deveria ser aquilo. Mas o que é o movimento social hoje? Essa é a base concreta de onde vai sair muito do que estamos tratando aqui. A experiência concreta da Conferência da Habitação mostrou que uma série de temas e pautas que acreditava-se serem as grandes bandeiras do movimento popular, na “hora do vamos ver”, não eram de uma boa parte dele. Então, quem estava errado: as bandeiras do movimento ou a prefeitura?

Isso acaba prejudicando um pouco a nossa reflexão porque são os movimentos que vão colocar esses processos para andar de uma maneira ou de outra. Estamos percebendo no Orçamento Participativo de São Paulo e nos conselhos uma certa discriminação – uma palavra meio pesada para dizer o que temos sentido – para com aqueles que se organizam para ir à plenária. Exigiu-se a participação “pura” da sociedade, que é o indivíduo que pegou o ônibus, viu a placa “Orçamento Participativo” e foi à plenária. Nós fomos criticados no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente porque alugamos um ônibus para levar o povo dos confins da zona leste para Santo Amaro. Desculpem-me a ironia, eram só sessenta quilômetros, não sei porque as pessoas não foram por conta própria! Era só pegar um ônibus da Cidade Tiradentes até o terminal; depois, pegar outro até o terminal Santo Amaro. Não dá! Fomos criticados porque estaríamos coibindo a participação espontânea, estaríamos manipulando o resultado da votação porque pegamos um recurso do movimento % não foi com recursos de ninguém, foi com recursos do movimento, a partir de uma assembléia do movimento % alugamos um ônibus e fomos para a plenária.

**Há a concepção de que uma participação “pura” do indivíduo, do cidadão comum é mais qualificada do que a do movimento e, pior ainda, quando os movimentos se articulam, são acusados de coibir a participação espontânea.**

Há uma certa concepção de que uma participação “pura” do indivíduo, do cidadão comum é mais qualificada do que a do movimento. Eu faço parte da União dos Movimentos de Moradia, que tem sido sistematicamente bombardeada porque

debate internamente os assuntos e leva sua posição para as instâncias de participação.

Eu acho que isso tudo deve ser um estímulo à organização na sociedade, nas mil e uma instâncias que ela possa criar, não sei se vai ser só o movimento popular, não sei se vai ser o movimento de moradia, mas as mil formas de articulação. Porém, se isso tudo não servir para essa sociedade criar instâncias próprias de representação fortes, consolidadas, que passem de governo a governo, não importa quem ganhou a eleição, saímos perdendo muito. No primeiro Orçamento Participativo, quando houve um pouco dessa participação individual, queríamos chamar o conselheiro da nossa região para falarmos do nosso movimento. Não tínhamos eleito nenhum conselheiro, queríamos chamá-lo para que ele nos narrasse o processo. Em primeiro lugar, foi uma dificuldade para encontrá-lo porque ele não era “encontrável”. Quando nós o encontramos e o convidamos, ele não tinha muito o que dizer porque ele não estava conectado com a vida da região onde trabalhamos. Acho que há um processo de organização que tem que ser incentivado a partir disso.

Por último, a questão da formação dos conselheiros também é muito necessária, totalmente vital para a participação. Deve haver a formação dos conselheiros e a formação dos agentes do Poder

Público ligado ao conselho porque existem pessoas que não respeitam de maneira nenhuma as outras ou que vêm com discurso tecnicista, que ninguém entende; ou que tratam as pessoas como imbecis, ocultam metade da informação, dizendo que estão simplesmente facilitando a linguagem. Nem uma coisa nem outra.

A formação sempre tem por detrás um projeto político, uma visão de mundo que compartilhamos. Por isso, eu acredito que os representantes do governo são pouco capacitados e o governo tem pouco direito de fazer essa formação porque certamente estará embutindo o seu próprio projeto político. Por mais que a formação seja técnica, ela contém um projeto político que pode não ser o daquele grupo para o qual ela se destina. Uma saída possível é o desenvolvimento de mais espaços como a Escola da Cidadania do Pólis, com outras visões.

## Formação para o exercício da política

**Regina Gifone (PUC/SP)**

---

Quero desenvolver apenas dois pontos nos quais vale a pena pensarmos porque, muitas vezes, nós mesmos nos enredamos neles. Primeiramente é a questão da paridade, a interpretação que se tem hoje a respeito da paridade: que jogo de interesses é esse de que estamos falando? É uma coisa bastante diferenciada na composição dos diferentes conselhos, quem são os conselheiros e que interesses eles representam. Às vezes, quem representa certos interesses são instituições e não os próprios mandatários. Essa é uma questão complicada na composição dos conselhos, mas está por trás do conceito de paridade também um pressuposto que se liga com a questão de que, se eu faço uma

composição quantitativamente igual, eu estou estabelecendo potencial igualdade política dos cidadãos na sua representação e, no entanto, essa relação não se dá dessa maneira. As pessoas não são indivíduos em uma sociedade aberta onde a soma será a soma dos votos. Nós sabemos que há diferenciações mesmo na igualdade, há “berços” diferentes. Mesmo na igualdade numérica, há uma outra desigualdade e ela vai aparecer de diversas maneiras na questão da representação e na questão do preparo dos conselheiros.

O outro ponto que eu gostaria de desenvolver é o de que nós precisávamos analisar, nessas experiências dos conselhos, as dinâmicas que se estabelecem nos processos decisórios, isto é, sobre o que se decide. Está cada vez mais claro que, mesmo na política, se decide sobre detalhes, sobre coisas que são pouco importantes. Por outro lado, como é que se dá a dinâmica da composição de forças? Como é que se fazem as alianças? Em torno do que é possível se criar consenso? Analisar, por exemplo, as Conferências de Saúde seria fundamental para isso, ou seja, verificar o que é consensual, o que pode representar um conjunto de forças que não é composto exclusivamente por aquele segmento da população que mais demanda na política pública e que é considerado politicamente mais frágil, mas que pode expressar alianças com outros segmentos para criar alguns consensos e fortalecer suas demandas.

Com respeito à formação, eu vou fazer uma provocação para o Pólis. Tenho dúvidas sobre uma Escola da Cidadania aqui, nesse lugar, dentro de uma instituição, como eu tenho dúvidas sobre a nossa forma de pensar a formação dos conselheiros, pegando as nossas malas e indo para cada um desses lugares. Durante um tempo, discutimos muito a criação dos fóruns locais com as forças locais, para que elas pudessem fazer essa formação e para que essa fosse uma formação contínua. Com isso, ao mesmo tempo,

começariam a se articular forças locais em torno de consensos mínimos ou se criaria, talvez, a tal da cultura cívica: precisamos pensar que, embora eu não use tanto esses serviços, não vá usar a política da Assistência, não seria um problema meu, eu tenho uma responsabilidade para com a sociedade nesta questão e, se eu puder colaborar para que estas forças locais mantenham essa dinâmica neste local, eu estaria criando uma raiz importante. Isso é muito difícil porque a nossa visão - ou a da universidade, dos formadores - ainda é a de que vamos ali formar alguém, mas não ajudar na articulação local. Por outro lado, ao tentarmos fazer essa articulação local, percebemos, às vezes, a incompatibilidade: as forças locais não conversam, não conseguem fazer uma discussão isenta da disputa de forças no poder local; a universidade tem uma posição, a prefeitura tem outra, os movimentos têm outras e não se consegue fazer com que eles sentem e pensem juntos o que eles precisam enquanto sociedade civil para, depois, enviar estas questões para os conselhos. Essa organização prévia precisa existir, mas é muito difícil de ser realizada.

Por último, eu tenho uma dúvida muito grande à respeito do Município de São Paulo e dessa possibilidade da descentralização. Para mim, as subprefeituras, da forma como foram criadas, ainda não são um novo tipo de poder local. Não sei se chegaremos a contar com um certo poder e algum recurso no nível distrital, se estas instâncias terão poder de decisão efetivo, se nós não estamos ainda numa etapa de desconcentração, algo ainda muito limitado no que estamos pondo uma esperança muito grande, mas no que vale à pena pensarmos.

O que é dar autonomia? Eu acho que essa é a grande questão. Como autonomizar essas forças e fortalecê-las para que possam falar por si mesmas, sem que haja essa concentração em algum nível de poder.

Gostaria de colocar a seguinte questão: o que estamos entendendo por formação política? Isso aparece muitas vezes. A sociedade civil é o lugar onde se produzem e se reproduzem as lutas sociais. Estamos diretamente no meio dessas lutas e como pensamos a política nesse fórum mais amplo, formado por movimentos, ONGs, intelectuais? A política, tradicionalmente, foi pensada do ponto de vista dos partidos.

Em termos de formação política, uma questão a ser desenvolvida seria a articulação das questões setoriais locais com os problemas da União porque as medidas do governo federal afetam os diversos setores locais.

Uma outra seria a da transparência das decisões dos órgãos públicos. Esse é um problema que os conselhos estão enfrentando, e eu acho que vale a pena investir, porque a política, neste país, foi sempre feita com a participação da sociedade civil, sim, mas apenas com a participação de alguns setores e de modo não transparente. Os *lobbies* são um exemplo disso. Um conselho de saúde que enfrenta os interesses das empresas de medicina privada numa cidade é uma experiência que aponta um dos caminhos da formação política. Pode apontar também para enfrentamentos fora do município, pode apontar para as negociações não transparentes no território do Estado ou da União.

Mas o que é a política? Qual o inventário que nós podemos fazer do que estamos dizendo com esse termo: “político”?

## Notas

---

<sup>1</sup> A pesquisa sobre os Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo integra o projeto “Metrópole, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”, coordenado pelo Prof<sup>o</sup> Luiz César de Queiroz Ribeiro, da UFRJ.

