



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA LOCAL

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS
GESTORES DE POLITICAS PUBLICAS DE PORTO ALEGRE**

Clicia Maria Leite Nahra

Socióloga

Cliciamaria32@yahoo.com.br

Porto Alegre, agosto de 2008.

1. INTRODUÇÃO

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local (SCPGL), desde 2005, desenvolve o projeto Conselhos Municipais: Potencializando a gestão participativa, cujo objetivo é o de fortalecer os conselhos municipais com vista a qualificar a gestão participativa em Porto Alegre. Entre outras atividades realizamos, em 2006, pesquisa sobre “A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas” com o objetivo de conhecer e qualificar a representação do Executivo Municipal nos diferentes conselhos municipais. Tínhamos como projeto desenvolver, em 2007, pesquisa semelhante, junto aos representantes da sociedade civil.

A presente pesquisa é resultado desse projeto. Sua realização contou com a parceria do Centro Universitário Metodista – IPA, através do Curso de Serviço Social. Tal parceria foi firmada sob responsabilidade da Prof^a Dr^a Mônica Bragaglia e envolveu alunos de graduação matriculados na disciplina de Pesquisa em Serviço Social do referido curso. Nesta parceria, quatro alunos, por adesão voluntária e sob supervisão da referida professora, tiveram a oportunidade de vivenciar uma experiência prática em pesquisa de campo.

Os questionários, compostos por perguntas fechadas e abertas estavam agrupadas em 4 blocos temáticos:

- a) perfil socioeconômico;
- b) relação entre conselheiro e entidade/região;
- c) participação do conselheiro no conselho;

d) o conselho e a gestão participativa.

Os questionários foram aplicados em outubro, novembro e dezembro/2007. Através dos presidentes, dos secretários ou em plenárias dos conselhos foram contatados os dezessete conselhos em funcionamento, na época, na capital. Explicado o objetivo da pesquisa foi solicitada a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil. Ao final, obtivemos o retorno de questionários de nove conselhos, a saber: CMAS, CMAA, COMCET, CMDUA, CMDCA, CME, COMEN, COMUI, COMTU¹ num total de 41 questionários respondidos.

¹Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento - CMAA, Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia - COMCET, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CMDUA, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente - CMDCA, Conselho Municipal de Educação - CME, Conselho Municipal de Entorpecentes - COMEN, Conselho Municipal do Idoso - COMUI e Conselho Municipal de Transporte Urbano - COMTU.

2. RESULTADOS

2.1 PERFIL SOCIOECONÔMICO

Do total de 41 conselheiros respondentes, 85,4% são conselheiros titulares e 12,2% suplentes.

É expressiva a predominância de conselheiras do sexo feminino. Do universo pesquisado, respondem pelo expressivo percentual de 65,9% e 34,1% pertencem ao sexo masculino. Quanto à distribuição etária prevalece à idade compreendida entre 51 a 60 anos (34,1%), e em menor percentual (24,4%) de 41 a 50 anos. É alta a incidência de casados 61,0% e solteiros representam 19,5%. Desquitados/divorciados aparecem bem próximos (17,1%).

Em relação à cor ou raça, majoritariamente os conselheiros consideram-se brancos (80,5%), pretos (9,8%) e pardos (7,3%). Já no quesito referente à religião/culto, é alta a incidência dos católicos (56,1%), seguido pelos espíritas (9,8%) e também por aqueles que não tem religião (9,8%). Há que referenciar que 19,5% não responderam ao quesito.

A escolaridade dos conselheiros é alta, visto que, 63,5% tem curso superior. Desses 9,8% realizaram mestrado. Quanto à profissão, 36,6% são professores e 12,2% administradores.

Em relação à questão laboral 36,6% são aposentados, 29,3% trabalham com carteira assinada, e 17,1% são funcionários públicos. Daqueles que trabalham 41,5% o fazem de 31 a 40 horas semanais e 17,1% acima de 40 horas.

Quanto ao quesito renda, predomina aqueles cuja renda familiar se situa entre dois a quatro salários mínimos (29,3%) seguido pelos que recebem mais de quatro a oito salários mínimos (22,0%).

É comum a literatura e mesmo o “senso comum” afirmar que há uma duplicidade de representação em conselhos, isto é, os participantes nos diversos conselhos são “sempre os mesmos”. No entanto isso não se confirma nessa pesquisa. Majoritariamente (73,2%) dizem não participar em outros conselhos e dos 24,4% que dizem participar, referem-se, principalmente, a participação em conselhos profissionais.

A realização de trabalho voluntário é uma característica acentuada do grupo participante: 68,3% dizem realizar atividades voluntárias e apenas 22% não o fazem. Outro dado que chama atenção e que revela uma significativa participação comunitária é aquele que refere a participação dos conselheiros no Orçamento Participativo (OP). Um percentual significativo, (53,7%), manifesta ser participante do OP, sendo o percentual daqueles que não participam de 34,1%. Mais expressivo ainda é o percentual daqueles que dizem já ter participado do O.P, 65,9%, o que nos revela uma inserção comunitária significativa. Há que salientar, no entanto, que, conforme os dados nos apontam, tem havido, por parte dos conselheiros, uma diminuição de participação no OP.

É alta a incidência de conselheiros sem filiação partidária: 61,0%, embora o percentual daqueles que dizem ser filiado também não seja desprezível: 36,6%. Em relação à filiação sindical há uma leve predominância de conselheiros com vínculo sindical: 43,9% são filiados e 41,5% não o são. O restante não respondeu ao quesito.

Os conselheiros revelam interesse pelos assuntos políticos (90,2%) sendo a TV (90,2%) e os jornais (87,8%) os instrumentos mais utilizados para acessar às informações. A leitura diária de jornais é uma atividade realizada por aproximadamente $\frac{3}{4}$ dos conselheiros (73,2%) porém a frequência a cinema/teatro é bastante baixa, uma vez que 68,3% referem que raramente ou apenas uma vez por mês freqüentam o cinema.

TABELA 1 – Perfil do conselheiro

Perfil conselheiro	Números Absolutos	%
Titular	35	85,4
Profissão: Professor (a)	15	36,6
Aposentados	15	36,6
Sexo feminino	27	65,9
Idade 51 a 60 anos	14	34,1
Casado	25	61,0
Renda entre dois a quatro salários mínimos	12	29,3
Superior completo	26	63,5
Branco	33	80,5
Católico	23	56,1
Não tem filiação partidária	25	61,0
Sindicalizado	18	43,9
Realiza trabalho voluntário	28	68,3
Participa do OP	22	53,7
Já participou do OP	27	65,9
Tem interesse pelos assuntos políticos	37	90,2
Informa-se através de TV	37	90,2
Lê diariamente	30	73,2
Raramente frequenta o cinema	20	48,8

Fonte: Projeto: Conselhos Municipais - Potencializando a Gestão Participativa SMGL/PMPA/2007.

2.2 RELAÇÃO ENTRE CONSELHEIRO E ENTIDADE/REGIÃO

A pesquisa nos revela que há uma diversidade muito grande em relação à característica das entidades representadas nos conselhos. Prevalece, no entanto, a representação de sindicatos/associações profissionais (31,7%). Há que considerar, no entanto, que um número expressivo dos respondentes (26,8%) são conselheiros do Conselho de Educação o que pode ter concorrido para este percentual. Associações - comunitárias, religiosas, de moradores - respondem pelo percentual de 15,5%.

Quanto ao vínculo do conselheiro com a entidade é expressivo o número de respondentes que apontam serem "associados" às entidades (14,6%). Também é

significativo o número de conselheiros presidentes de entidades (12,2%) bem como membros da diretoria e coordenadores (7,3%).

No geral os conselheiros participam na entidade há bastante tempo: 26,8% participa há mais de 10 anos, 22,0% entre sete e nove anos e também é o mesmo percentual (22,0%) daqueles que dizem participar entre quatro a seis anos.

Ao serem indagados sobre a indicação para conselheiros, 46,3% assinalam que o foram por interesse da entidade, 34,1% pelo conhecimento, 31,7% por necessidade da entidade e 22,0% por interesse pessoal. Quanto ao processo de indicação, 31,7% foram indicados ao cargo em assembléia, 26,8% em reunião de diretoria e 22% demonstraram interesse em ser conselheiro.

A qualidade da participação da entidade/região no conselho passa, necessariamente, pela forma como o representante compartilha, com os afins, as decisões e as discussões no conselho. Três são os mecanismos mais utilizados: através de reuniões semanais (24,4%), em reuniões informais (24,4%) e em assembléias da entidade (24,4%).

Da mesma forma também é importante perceber como os conselheiros prestam contas às entidades/regiões da sua atuação nos conselhos. Reuniões com a direção (39%) e reuniões plenárias (34,1%) são os mecanismos mais utilizados. Chama atenção, também o alto percentual daqueles que dizem não existir nenhum canal de avaliação (22,0%).

Quando indagados sobre a contribuição da entidade para o fortalecimento do conselho, 63,4% afirmaram que a entidade muito contribui, 17,1% contribui um pouco e 14,6% muito pouco e ou nada.

Quanto à circulação da informação, 80,5% considera que a entidade/região compartilha as informações necessárias para a tomada de decisões do conselho e um número mais reduzido (56,1%) considera que o conselho tem acesso às informações necessárias para a tomada de decisões.

TABELA 2 – Relação com a entidade

Perfil conselheiro	Números Absolutos	%
Entidade sindicato/assoc.profissional	13	31,7
Associado à entidade	6	14,6
Participa há mais de 10 anos da entidade	11	26,8
Indicados por interesse da entidade	19	46,3
Indicados ao cargo em assembléia	13	31,7
Compartilha, com os afins, as decisões e as discussões no conselho através de reuniões semanais.	10	24,4
Compartilha, com os afins, as decisões e as discussões no conselho através de reuniões informais.	10	24,4
Compartilha, com os afins, as decisões e as discussões no conselho através de assembléias da entidade.	10	24,4
Prestam contas através de reuniões com a direção	16	39
A entidade muito contribui para o fortalecimento	26	63,4
Entidade/região compartilha as informações	33	80,5

Fonte: Projeto: Conselhos Municipais - Potencializando a Gestão Participativa SMGL/PMPA/2007

2.3 PARTICIPAÇÃO DO CONSELHEIRO NO CONSELHO

Dos conselheiros participantes da pesquisa 26,8% assumiram o cargo de conselheiro no ano de 2007, 19,5% em 2005 e 9,8% em 2006. Embora haja conselheiros que assumiram em 1998/99 o alto índice de conselheiros iniciantes nos permite inferir que há uma renovação periódica nos conselhos.

Quanto ao envolvimento com o conselho, que, entre outros indicadores, podemos aferir através do tempo dedicado ao conselho, 34,1% asseguram dedicar de três a sete horas semanais e 29,3% disponibilizam um tempo superior: de 8 a 12 horas.

Nas reuniões do conselho, com exceção de um conselheiro que, por ser suplente, diz participar às vezes, os demais participam assiduamente.

Além do tempo disponibilizado, e na assiduidade às reuniões, outros dados que nos ajudam a refletir sobre a relação com os conselhos referem-se ao conhecimento sobre o conselho, bem como sobre a legislação. É alto o índice – 68,3% – daqueles que revelam que, antes de assumir, tinham pouco a nenhum conhecimento sobre o conselho. Desses, 36,6% conheciam pouco; 12,2% muito pouco e 19,5% não conheciam. Já o percentual daqueles que dizem conhecer muito é de 31,7%. Em relação ao conhecimento sobre a legislação federal/municipal uma grande parcela, 63,4%, afirma conhecer muito. É significativo, no entanto, o número de respondentes que dizem conhecer pouco ou não conhecer (36,5%). Tratando-se do regimento interno, como era de se esperar, a ampla maioria, (92,7%) afirma conhecê-lo.

Quando indagados sobre o que consideram importante para a atuação do conselheiro, 80,5% diz ser o conhecimento da política pública. É também expressivo o percentual daqueles que consideram a informação um requisito importante para a atuação conselhistas (63,4%). A participação em movimentos sociais também é importante para 51,2% dos conselheiros. Conforme os dados acima, podemos inferir que conhecimento, informação e participação nos movimentos sociais são fatores constitutivos do ethos conselhistas. Chama atenção, no entanto, que conforme anteriormente assinalado, o principal motivo pelo qual os conselheiros apontam terem sido indicados foi pelo interesse da entidade e pelo conhecimento, em segundo lugar.

Na perspectiva dos conselheiros respondentes, os conselhos tem, por atribuição, deliberar sobre as políticas públicas, uma vez que 78,0% desses apontam ser esta a finalidade das discussões aí ocorridas. É também significativo o percentual (41,5%) daqueles que entendem que essas discussões visam a atender aos interesses das entidades/instituições/secretarias. Penso que esse entendimento nos indica o quanto ainda precisamos dialogar e avançar na construção de uma gestão participativa.

Ao tomar por referência a prática dos conselheiros, prepondera o entendimento de que o conselho exerce uma função de controle e fiscalização da gestão pública

(63,4%).A função deliberativa é apontada por um contingente menor (58,5%) e o caráter consultivo aparece para um percentual significativo (53,7%). Não é de desprezar, também, o número daqueles que consideram ter o conselho a função de prestador de serviços (29,3%).Esses dados sinalizam que há múltiplos entendimentos sobre a função dos conselhos o que, por sua vez, conduz a inserções e práticas diferenciadas, tanto internamente, por parte dos conselheiros quanto dos conselhos em si.

Em relação à representatividade do poder público no conselho 36,6% diz haver uma média rotatividade, seguido por 26,8% que entendem que há uma alta rotatividade. Já quando indagados sobre a representatividade da sociedade civil 58,6% apontam que há uma baixa/não há rotatividade, seguido por 36,6% que dizem haver uma média rotatividade. Quanto à participação dos conselheiros representantes do executivo nas reuniões 34,1% dizem que é média, 29,3% grande e 24,4% baixa.

Uma parcela significativa dos conselheiros (51,2%) considera boa a estrutura dos conselhos.

TABELA 3 – Participação do conselheiro no conselho

Participação do conselheiro no conselho	Números Absolutos	%
Conselheiro a partir de 2007	11	26,8
Conheciam pouco/muitopouco/não conheciam o conselho	28	68,3
Conhece muito/medianamente a legislação federal/municipal pertinente ao conselho	26	63,4
Conhecem o regimento	38	92,7
Dedicam de três a sete horas semanais ao conselho	14	34,1
Participam assiduamente das reuniões	39	95,1
Consideram média a rotatividade dos conselheiros representantes do executivo	15	36,6
Consideram que é baixa/não há rotatividade dos conselheiros da sociedade civil	24	58,6
Consideram a participação da representação do executivo média	14	34,1
Consideram que o conselho tem uma boa estrutura	21	51,2

Participação do conselheiro no conselho	Números Absolutos	%
Consideram importante para a atuação de conselheiro o conhecimento	33	80,5
Consideram que o conselho tem função de controle e fiscalização da gestão pública	26	63,4

Fonte: Projeto: Conselhos Municipais - Potencializando a Gestão Participativa SMGL/PMPA/2007

2.4 O CONSELHO E A GESTÃO PARTICIPATIVA

Quanto a relação entre conselho e gestão participativa foram levantados tópicos relativos às deliberações, contribuição do conselho para a elaboração de políticas públicas e sobre o compromisso do poder público.

Em relação às deliberações e decisões do conselho no ano de 2006, 41,5% dos conselheiros consideram que elas muito contribuíram para a formulação das políticas públicas. Aqueles que entendem que pouco contribuíram representam 22,0% e 12,2% entendem que contribuiu medianamente.

Também uma grande parcela (73,2%) entende que as deliberações do conselho incidem sobre a gestão da política setorial à qual o conselho está vinculado. Da mesma forma é bastante alto (78,0%) o índice daqueles que consideram que o conselho tem contribuído para a elaboração e qualificação das políticas pública no município. Também é alto o índice dos conselheiros que entendem que o conselho tem atingido a sua finalidade (63,4%). Os dados acima podem significar que - na percepção dos conselheiros - os conselhos tem sido respeitados em suas deliberações pelo poder público.

Contraditoriamente, no entanto, ao serem indagados sobre o compromisso do poder público com as decisões tomadas pelo conselho, a maioria, 41,4%, acredita que o mesmo tem um baixo e ou nenhum compromisso, apenas 24,4% consideram que há um alto compromisso e para 19,5% há um médio compromisso.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou ampliar o conhecimento sobre os conselhos municipais em Porto Alegre a partir da representação da sociedade civil. Não foi nossa intenção realizar um trabalho conclusivo, mas, sim, levantar alguns aspectos que dizem respeito aos conselhos enquanto instâncias de gestão participativa.

Um dos aspectos que emerge e que precisa ser aprofundado refere-se às atribuições dos conselhos. Conforme a pesquisa, o entendimento das atribuições dos conselhos é bastante diversificado. Constituem-se em órgãos de controle e fiscalização da gestão pública, de deliberação, consultivos, ou são prestadores de serviços. Entendemos que a consolidação dos conselhos como agentes da gestão participativa passa, necessariamente, pela definição do papel dos conselhos (atribuições e competências) no interior da administração pública. Qual a contribuição dos conselhos na gestão pública? Os conselhos têm por atribuição compartilhar com o executivo o poder de deliberar sobre as políticas públicas ou exercem uma função apenas consultiva, isto é, de sugerir ações ao governo que, conforme Tatagiba (2004), podem ou não ser implementadas.

Sabemos que essa discussão não é nova, é polêmica, controversa e, por envolver relações de poder ou, mais precisamente, de compartilhar poder, ela ocorre no campo político e jurídico, uma vez que a própria legislação não é clara. Segundo a autora anteriormente citada “a divisão das funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e ou acompanhamento das políticas públicas não está resolvida no âmbito da legislação pertinente”.

Precisamos avançar a discussão, tanto no campo jurídico, uma vez que a definição da natureza da função do conselho (se de controle, de fiscalização, deliberativo, consultivo, prestador de serviços etc) está presente na legislação, federal

e/ou municipal (alguns conselhos como saúde, assistência social, criança e adolescente é a legislação federal que define a sua função), quanto no campo político, uma vez que a criação e efetivação dos conselhos, envolve relações de poder.

Um segundo aspecto que emerge e que está ligado a natureza política das funções dos conselhos, refere-se ao elevado índice de conselheiros que consideram que, por parte do poder público, há pouco compromisso com as decisões dos conselhos. Dito de outra forma, isso significa que uma parcela significativa de conselheiros, entende que as decisões dos conselhos não são acatadas pelo poder público. Retornando à questão anterior, relativa às atribuições do conselho, tendo o conselho um caráter deliberativo as decisões necessariamente devem ser acatadas, já sendo um conselho de natureza consultiva não há a obrigatoriedade de assumir as deliberações. Fica a critério do ente público acatar ou não. Conforme Tatagiba (2004) [os conselhos consultivos tem] uma ação voltada a sugerir ações ao governo, relacionadas às áreas afins, que podem ou não ser implementadas.

Necessitamos realizar essa discussão a fim de não promovermos o esvaziamento dos conselhos em razão da falta de credibilidade da sua ação. Silveira, citando Luchmann, (2002) diz que, o êxito do conselho está muito associado à vontade política do governo em exercício em compartilhar poder.

Um terceiro aspecto a ser abordado é quanto ao caráter das discussões que ocorrem nos conselhos. Embora, majoritariamente, apontem que tem por objetivo deliberar sobre as políticas públicas é significativo o numero daqueles que entendem que visa a atender aos interesses das entidades/instituições/secretarias. Essa é uma dimensão importante que não podemos perder de vista quando analisamos os mecanismos de participação. Refere-se à dimensão publico/privado. Que interesses orientam a participação dos agentes/entidades nas esferas públicas? Interesses privados (de obter, através dessas esferas ganhos para si ou sua entidade) ou interesses coletivos que visam à participação na perspectiva da efetivação do bem comum. Essas duas dimensões precisam

ser reconhecidas a fim de que possamos, efetivamente, consolidar os conselhos enquanto instâncias de construção democrática e irmos além da dicotomia sociedade civil x sociedade política. Segundo Silveira (<http://www.ceter.mg.gov.br>) a participação claramente não constitui um fim em si mesma. Ela tem de contribuir para construir vontades públicas, trazendo para o interior do aparato estatal as vozes, as demandas, as propostas da comunidade, enfim, a riqueza da sua conexão direta com os problemas cotidianos.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NAHRA, Clícia Maria Leite . **Os conselhos municipais gestores de políticas públicas em Porto Alegre – Um panorama.** Disponível em <<http://www.observapoa.com.br>>

----- . **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas.** Disponível em < <http://www.observapoa.com.br>>

SILVEIRA, Jacqueline Passos da. **Arranjo institucional dos Conselhos.** Disponível em <<http://www.ceter.mg.gov.br>>. Acessado em março de 2007.

TATAGIBA, Luciana. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo.** In: AVRITZER, Leonardo. A participação em São Paulo. São Paulo; UNESP, 2004.