



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
Projeto: Conselhos Municipais – Potencializando a Gestão Participativa

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
PORTO ALEGRE
UM PANORAMA**

Socióloga Clicia Maria Leite Nahra

clicia@smgl.prefpoa.com.br

Tel.32893745

I - APRESENTAÇÃO

O trabalho, aqui apresentado, constitui-se num dos eixos do projeto Conselhos Municipais: Potencializando a Gestão Participativa desenvolvido pela Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Este trabalho, desenvolvido ao longo de 2005, teve três objetivos: sistematizar informações sobre os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre e socializá-la com vista à divulgação e à ampliação do conhecimento acerca deles, tornar esse conhecimento o embrião para a construção de indicadores que venham a contribuir com a efetivação de processos avaliativos da esfera pública e, por fim, identificar fragilidades nos conselhos com vista à construção de mecanismos/entendimentos que possibilitem a superação de tais fragilidades.

Almejamos, com isso, contribuir para o fortalecimento e para a consolidação dos Conselhos Municipais como instâncias democráticas, participativas, em que novas formas de relação entre Estado e sociedade civil se estabelecem reconfigurando, dessa forma, os processos de gestão pública.

Aos conselhos o nosso agradecimento pela contribuição, pela participação e pelo apoio recebido.

Soc. Clícia Nahra

Dez.2005

II - INTRODUÇÃO

No final da década de 70 e no início da década de 80, no processo de redemocratização vivenciado no Brasil, os movimentos sociais, associações comunitárias, sindicatos, partidos políticos pressionam o Estado com vista a efetivar a participação dos diferentes segmentos sociais nos espaços de decisão política. Os conselhos se constituem alternativas de enfrentamento e de participação. A Constituição Federal de 1988 expressa essa pressão ao incorporar no texto constitucional a participação e a descentralização na condução da coisa pública.

Por outro lado, também é preciso considerar que, no final da década de 80, o neoliberalismo tende a afirmar-se como modelo hegemônico no mundo globalizado e, no Brasil, dá-se início a um processo de implantação e consolidação desse modelo.

Essa política, que preconiza um Estado mínimo, isto é, a mínima intervenção do Estado, visa, entre outros, à transferência da responsabilidade do Estado na condução e na efetivação das políticas públicas para a sociedade civil.

Esses dois movimentos, (pressão/inclusão social e neoliberalismo) apesar de antagônicos, nos ajudam a compreender a emergência dos conselhos como espaços de afirmação social, isto é, se, por um lado, os conselhos são resultantes da pressão dos diversos movimentos demandando pela participação na definição das políticas sociais visando a um projeto de emancipação, por outro, atende a um modelo que vai se afirmando no cenário brasileiro, na década de 90 (neoliberalismo) e tem como pressuposto a privatização da coisa pública.

Acreditamos que, na relação estabelecida entre conselho e gestor, se manifesta a dinâmica na qual é concebido o conselho, expressando, assim, em qual projeto se concebe a prática conselheira, construindo-a e efetivando-a.

Como já apontado fartamente na literatura (Gohn, Tatagiba, Dagnino, Luchmann), os conselhos não são instâncias novas na formação social brasileira, porém têm-se constituído com diferentes perspectivas e atuação (conselhos comunitários, conselhos populares, conselhos de notáveis). O que, no entanto, distingue os conselhos criados a partir da Constituição é que, ao contrário daqueles, estes passam a fazer parte de uma nova institucionalidade, inserindo-se dentro do arcabouço político jurídico brasileiro.

Constituem-se em organismos de formulação de políticas públicas, em que a sociedade chamada a participar, compartilha, dessa forma, com o poder público a responsabilidade na condução da coisa pública. Estabelece-se, conforme Gohn, um novo padrão de relações entre Estado e Sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (Gohn, 2003:88).

Se, por um lado, os conselhos se constituem como um novo padrão de relações entre o Estado e Sociedade, também é importante salientar que neles se expressam os diferentes grupos de interesses, uma vez que a sociedade civil não se constitui num todo harmônico, estando aí representados os diversos grupos sociais. Portanto, é preciso reconhecer, nessa nova institucionalidade, não a afirmação /consolidação de um espaço de oposição entre Estado/sociedade civil, mas de um espaço de participação, em que diferentes projetos políticos possam ser disputados. Nesse sentido, faz-se fundamental a “qualidade da participação”¹

¹ Perissinotto, Renato Monssef. Participação e democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. In: Perissinotto, Renato Monssef e Fuks, Mario. Democracia. Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Curitiba, 2002.

Essa nova institucionalidade nos conduz, portanto, a estar permanentemente vigilantes sobre a efetividade dessas estruturas como mecanismos de participação e de consolidação de espaços democráticos na elaboração e na condução das políticas públicas entendendo que, além de uma legislação que garanta a constituição de conselhos, é preciso vontade política do gestor, garantindo-lhes estruturas básicas de manutenção como infraestrutura, recursos humanos, etc. Da mesma forma, é necessário, a fim de superar antigas práticas clientelistas e privatistas, que a representação nos conselhos, tanto da sociedade civil quanto do poder público seja qualificada, efetivamente representativa dos diferentes segmentos sociais e compromissada, constituindo-se o conselho, efetivamente, um espaço onde se tomam decisões.

O presente trabalho é resultado de uma primeira aproximação com os conselhos municipais de Porto Alegre e tem por objetivo levantar os dados, sistematizá-los e torná-los públicos.

Para isso promovemos o levantamento, e análise da legislação afeta aos diferentes conselhos, bem como, efetuamos um diagnóstico dos conselhos municipais a partir das respostas a um questionário elaborado e remetido aos 19 conselhos.

A seguir apresentamos alguns resultados dessa sistematização.

III - LEGISLAÇÃO

Em Porto Alegre, a Lei Orgânica Municipal - 1990 - em consonância com os preceitos constitucionais, institucionaliza os conselhos *enquanto órgãos de participação da sociedade na gestão pública*, tendo por finalidade “*propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração*”². Em 1992 a Lei Complementar n° 267 regulamenta a implantação dos Conselhos Municipais definindo as suas competências.

² Art. 101 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Hoje, no município,19³ conselhos (TAB.1) são regidos por essa lei e regulamentados por leis complementares próprias tendo a sua dinâmica de funcionamento definida pelos regimentos internos ‘os quais, após aprovação, por maioria absoluta dos seus membros, serão submetidos à homologação do Prefeito’.⁴

TABELA 1 – Relação conselhos municipais e órgãos a que estão vinculados

Conselho Municipal	Sigla	Vinculação Secretaria/Departamento/Fund
1 – Acesso à Terra e Habitação	COMATHAB	Departamento Municipal da Habitação
2 – Agricultura e Abastecimento	COMAA	Produção Indústria e Comércio
3 – Assistência Social	CMAS	Fund. de Assistência Social e Cidadania
4 – Ciência e Tecnologia	COMCET	Produção Indústria e Comércio
5 - Contribuinte	COMTRIB	Fazenda
6 - Cultura	CMC	Cultura
7 - Desenvolvimento Urbano e Ambiental	CMDUA	Planejamento
8 - Desporto	CMD	Esportes, Recreação e Lazer
9 – Direitos Humanos	CMDH	Direitos Humanos e Segurança Urbana
10 -Direitos da Criança/adolescente	CMDCA	Coordenação Política. e Governança Local
11 – Direitos da Mulher	COMDIM	
12 - Educação	CME	Educação
13 - Entorpecentes	COMEN	Saúde
14 - Idoso	COMUI	Gabinete Vice-Prefeito
15 – Justiça e Segurança	CMJS	Direitos Humanos e Segurança Urbana
16 – Meio Ambiente	COMAM	Meio Ambiente
17–Patrimônio Histórico e Cultural	COMPAHC	Cultura
18 - Saúde	CMS	Saúde
19 – Transportes Urbanos	COMTU	Transportes

³ Dessa totalização excluimos o Conselho de Comunicação que atualmente está passando por nova formatação, não estando em funcionamento. Também não incluimos, por terem atribuições diferenciadas o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal do FUNDEF.

⁴ Lei Complementar 267/92

Constituídos por representação do poder público e da sociedade civil, os conselhos, em Porto Alegre não são paritários⁵. De acordo com a legislação, existem 512 cargos de conselheiros e quase o mesmo número de suplentes, assim que, desse total, 105 (20,50%) são representantes do Poder Executivo Municipal e mais que o triplo da representação, 353 conselheiros(68,94%), são originários da sociedade civil. Os 10,56% restantes (54) são representantes da Câmara Municipal, Governo Estadual e Federal (TAB. 2). Com exceção do COMTRIB e COMPAHC que têm uma representação maior de conselheiros representantes do poder público (municipal, estadual e federal) nos outros conselhos a representação majoritária é da sociedade civil, constituindo-se em conselhos de “super-representação societária” conforme Tatagiba (2004:350).

Destacam-se nessa forma de representação (super-representação societária) o CMS onde dos 80 conselheiros apenas 3 são do Executivo Municipal; também o CMC composto por 33 conselheiros sendo 5 destes indicados pelo Governo Municipal. Da mesma forma, o CMDH onde dos 43 membros cinco são representantes do Executivo Municipal, Câmara e Assembléia Legislativa.

É importante assinalar que a paridade entre sociedade civil e sociedade política, considerando a representação exclusivamente do executivo municipal, não ocorre em nenhum dos conselhos.

⁵ Conforme Tatagiba (2004:350) em estudo realizado junto aos conselhos de São Paulo, os conselhos podem ser definidos como paritários, de super-representação societária, ou super-representação governamental. Paritários são aqueles que apresentam igual número de representantes da sociedade civil e do governo. Os outros dois casos são conselhos não-paritários.

TABELA 2 - Composição do Conselho

	Conselheiros	%
1 - Representantes do Executivo Municipal	105	20,50
2 - Representantes da sociedade civil	353	68,94
3 - Outros	54	10,56
Total	512	100

Ainda, segundo a legislação, a formação dos conselhos ocorre de três formas distintas. Em seis conselhos (31,25%), como o COMTRIB, COMPAHC, CME, CMD, COMTU, COMAM, as entidades/instituições que deles devem fazer parte estão nomeadas na legislação. Já em nove deles (47,36%), como no COMEN, CMDCA, CMDH, COMDIM, CMAS, COMATHAB, COMAA, COMCET e COMUI, as representações da sociedade civil são indicadas nas conferências ou fóruns específicos e/ou regionais. Já no CMS, CMC, CMDUA e COMJUS (21,10%) há uma terceira forma de constituição, isto é, a representação é mesclada: além dos conselheiros indicados pelo poder público, uma parte da representação se faz através da indicação de instituições nomeadas nas legislações, bem como outra parte é indicada pelos fóruns regionais.

Em relação ao número de membros constitutivos dos conselhos, notamos uma diversidade bastante grande, conforme visualizamos na TAB. 3.

TABELA 3 – Número de Conselheiros por Conselho

Composição	Total de Conselhos	%
Até 10 membros	1	5,26
Até 20 membros	6	31,57
Até 30 membros	7	36,84
Até 40 membros	2	10,52
Até 50 membros	2	10,52
Com 80 membros	1	5,26
Total	19	100

O COMTRIB é o conselho com menor número de conselheiros (9), até 20 membros temos o COMAA(17), o CMD (15), o CME (15), o COMEN (17), o COMUI (13) e o COMPAHC (15).Em sete conselhos tal número oscila entre 20 a 30 membros, estando aí incluídos: COMATHAB (27), COMCET (23),CMDUA (28), CMDCA (21),COMDIM (21),COMAM (27), COMTU (23). Na categoria até 40 membros temos o CMC (33) e o COMJUS (40);acima de 40, o CMAS (45), o CMDH (43) e o CMS (80).

Numa primeira aproximação com o tema, esses são alguns dados que a leitura da legislação sobre os conselhos municipais em Porto Alegre nos permite visualizar.

A seguir, analisamos os conselhos a partir dos questionários remetidos.

IV - DIAGNÓSTICO

Reconhecendo os conselhos como instâncias que integram o espaço público e que fazem parte da “estrutura administrativa do Estado ao mesmo tempo que [constituem-se

em], canal de expressão e decisão autônomos”⁶ nos propusemos, neste trabalho, a sistematizar informações sobre os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas⁷ em Porto Alegre, buscando contribuir com a reflexão, com a discussão e com a sua qualificação como instrumentos de gestão participativa no município.

Para isso, elaboramos, em junho do corrente ano, um questionário o qual foi remetido aos 19 conselhos municipais em funcionamento na cidade. Os dados, ora apresentados, se referem ao conjunto dos 16 conselhos que enviaram as suas respostas (entre julho e setembro 2005) não compondo essa sistematização o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Transportes Urbanos.

Trinta e sete questões constituíam o instrumento de coleta de dados, tendo sido solicitado aos conselhos que o questionário fosse respondido preferencialmente pelo seu presidente, sendo tal solicitação atendida por 11 conselhos, os demais foram respondidos ou pela secretária executiva (3) ou por conselheiros(2). As questões, abertas e fechadas agrupavam-se nos seguintes tópicos: organização e funcionamento, estrutura física, recursos humanos, comunicação, interação entre conselhos, concepção de conselho, relação sociedade civil/Estado.

1 - PLANEJAMENTO

Nove conselhos municipais (COMATHAB, COMAA, COMCET, CMDH, COMDIM, COMAM, COMUI, CME, COMEN) representando 56,25% do universo total quando perguntados se realizavam um planejamento anual/semestral apontaram realizá-lo. Em seis conselhos (37,50%) (CMAS, COMTRIB, CMC, CMDUA, CMD e

⁶ Tatagiba. A institucionalização da participação : os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In AVRITZER, Leonardo (org). A participação em São Paulo. São Paulo:Ed.UNESP, 2004.

⁷ Assim compreendidos aqueles conselhos que regulamentados pela Lei Complementar n° 267/92, criados por leis municipais próprias, com caráter deliberativo e participativo estão voltados para a elaboração de políticas públicas específicas, e cujo objetivo é o de democratizar a tomada de decisões sobre elas.

COMPHAC), o planejamento não foi possível ser realizado, e o COMJUS esteve em fase de estruturação no 1º semestre de 2005 o que não permitiu efetua-lo.

2 – REUNIÕES

O eixo de organização dos conselhos gira em torno das reuniões plenárias (assim entendidas aquelas das quais todos os conselheiros devem participar), e, conforme informado, todos a realizam, no mínimo, mensalmente. Semanalmente, reúnem-se em plenária o COMTRIB, CMDUA, CME e COMPAHC (25%). Já o CMAS, CMC, COMEN e COMUI, COMDIM realizam as plenárias quinzenalmente (31%), contudo COMATHAB, COMCET, CMDH, COMJUS, COMAM, CMD e COMAA (43%) o fazem mensalmente (TAB. 4). Também, em grande parte dos conselhos (com exceção do COMATHAB, COMTRIB, e COMPAHC) além das reuniões plenárias, ocorrem reuniões executivas, e alguns se organizam, também, em comissões/câmaras temáticas. Em todos os 16 conselhos, a pauta é previamente estabelecida, embora alguns tenham apresentado a dificuldade em garantir que isso se concretize.

TABELA 4 – Reuniões Plenárias

Reuniões	Conselhos	%
Semanais	4	25
Quinzenais	5	31
Mensais	7	43
Total	16	100

As reuniões ocorrem ou na secretaria à qual o conselho está vinculado ou no próprio conselho. Aqueles conselhos, como o COMATHAB, COMJUS, que não têm sede reúnem-se na Secretaria Municipal de Administração (SMA). O CMC, embora tenha sede, também se reúne na SMA conforme TAB. 5.

TABELA 5

Conselho Municipal	Sigla	Dia de reuniões plenárias	Horário	Local
1 – Acesso à Terra e Habitação	COMATHAB	Segunda terça- feira do mês	19h às 21 h	SMA
2 – Agricultura e Abastecimento	COMAA	Segunda quarta-feira do mês	Manhã ou tarde	S/L/D
3 – Assistência Social	CMAS	Segunda-feira /quinzenalmente	Noite	CMAS
4 – Ciência e Tecnologia	COMCET	Terça- feira/mensalmente	Tarde	PROCEMPA
5 – Contribuinte	COMTRIB	Sexta-feira/semanal	manhã	SMF
6 – Cultura	CMC	Terça-feira/quinzenalmente	noite	SMA
7 - Desenv. Urbano e Ambiental	CMDUA	Terça-feira/semanal	17h30min às 20h	SMOV
8 – Desporto	CMD	Segunda quarta-feira do mês	Noite	SME
9 – Direitos Humanos	CMDH	Última quinta- feira do mês	Noite	
10 – Dir. da Criança/adolescente	CMDCA	Quarta- feira/semanal	Tarde	CMDCA
11 – Direitos da Mulher	COMDIM	Quarta-feira	18h	COMDIM
12 – Educação	CME	Segunda- feira /semanal	manhã	CME
13 – Entorpecentes	COMEN	Mensalmente	A ser marcada	
14 – Idoso	COMUI	Terça- feira/quinzenal	manhã	Mercado Público
15 – Justiça e Segurança	CMJS	Segunda terça-feira	noite	SMA
16 – Meio Ambiente	COMAM	Última quinta- feira do mês	tarde	SMAM
17–Patrimônio Histórico e Cultural	COMPAHC	Segunda-feira/semanal	tarde	SMC- Casa Torelly

Podemos observar, conforme tabela acima, que, em 50% dos conselhos (COMATHAB,CMAS,CMC, CMDUA, CMD,CMDH,COMDIM e COMJUS), as reuniões plenárias ocorrem à noite. Em 18,75%, elas ocorrem pela manhã (COMTRIB, CME e COMUI) e em igual número de conselhos, as reuniões são realizadas à tarde (COMCET, COMAM e COMPAHC). Em dois conselhos (COMAA e COMEN) não há um turno definido.

Em quatro conselhos (CMAS, COMCET, COMEN e COMPAHC)(25%), as reuniões não são abertas à comunidade (TAB.6). No CMAS isso ocorre porque, conforme informado, a instância de participação é a CRAS. Somente em casos especiais, é aberta , isso em função do exíguo tempo para votação e espaço físico. No COMEN, a participação é aberta, quando há a aprovação dos conselheiros; no COMPAHC, é permitido, às partes interessadas, assistir às reuniões, mediante solicitação.

TABELA 6 – Participação nas Reuniões

Reuniões plenárias	Conselhos	%
1 - abertas à participação	12	75
2 – fechadas à participação	4	25
Total	16	100

3 - CONFERÊNCIAS

Em alguns conselhos, (CMAS⁸, COMAA⁹,COMCET¹⁰,CMC¹¹,COMAM¹²) por força de lei, a Conferência¹³ é a instância máxima de deliberação, havendo a necessidade de ser realizada periodicamente. No entanto é preciso evidenciar que, com exceção do COMTRIB, COMPAHC e CME, todos os demais conselhos apontam realizar conferências municipais.

⁸ LC n.352/8/8/1995

⁹ LC n.360/16/1/1996

¹⁰ LC 367/8/1/1996

¹¹ LC 399/14/1/1997

¹² LC 36916/1/1996

¹³ Conforme Souza, as conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir a política em cena, em cada esfera de governo, e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação dessas políticas, portanto, devem influenciar as discussões travadas nos conselhos (SOUZA, 2004;181)

Cabe ainda assinalar que o CME não a realiza uma vez que a Lei do Sistema Municipal de Ensino prevê a realização de Congresso Municipal de Educação a cada gestão municipal e o COMPAHC tem a sua temática discutida na Conferência Municipal da Cultura.

4 - MANDATO

Os conselheiros têm um mandato de dois anos, com exceção do Conselho de Educação cujo mandato é de 6 anos. Uma reeleição é permitida em todos os conselhos, contudo, em alguns, é possível até duas.

5 –ESCOLHA DA PRESIDÊNCIA

A escolha dos presidentes dá-se de distintas formas: em três conselhos (COMAA, CMDUA e COMAM) (18%)a lei que cria esses conselhos define que o presidente é o secretário municipal. No CMAS e COMUI (12,5%), a escolha é feita exclusivamente pela sociedade civil. No COMTRIB, somente podem ser eleitos aqueles conselheiros que são servidores municipais (ativos ou inativos). No COMJUS, somente os representantes dos fóruns podem candidatar-se.(TAB. 7). Em nove conselhos, representando o maior percentual, (56,25%), todos os conselheiros votam e podem ser votados.

TAB. 7 – Escolha da Presidência

	Conselhos	%
1 – Todos os conselheiros votam e podem ser votados	9	56,2
2 – Por força da legislação o Secretario Municipal é o presidente	3	18,7
3 – Escolha exclusiva pela sociedade civil	2	12,5
4 – Somente servidores municipais podem ser eleitos.	1	6,2
5 – Somente representantes do fórum podem ser eleitos	1	6,2
Total	16	100

Importa salientar que, em 10 conselhos (62,5%), o presidente eleito é representante da sociedade civil (COMHATAB, CMAS, COMCET, CMC, CMD, CMDH, COMDIM, COMEN, COMUI, COMJUS), nos demais (CMAA, CONTRIB, CMDUA, CME, COMAM, COMPAHC (37,5%), a presidência é exercida por representante do Executivo Municipal (TAB 8). Neste item, algumas considerações como sugestão para reflexão se fazem necessárias, permitindo-nos avançar na discussão sobre a concepção de conselho que perpassa a legislação/práticas vigentes. Em primeiro lugar, é preciso indagar, por que, em três conselhos, a legislação define que o presidente é o secretário municipal? Qual a compreensão de conselho que sustenta a idéia de que o conselho deva ser presidido pelo secretário municipal? Da mesma forma, que compreensão sustenta a legislação/prática que define que somente representantes da sociedade civil podem ser eleitos cf. CMAS¹⁴ e COMUI e, finalizando, por que em dois conselhos apenas conselheiros representantes de um determinado segmento podem-se candidatar (representantes dos fóruns COMJUS e servidores municipais ativos ou inativos no COMTRIB).

TAB. 8 – Segmento ao qual o presidente pertence

	Conselhos	%
1 – Representante da sociedade civil	10	62,5
2 – Representante do executivo	6	37,5
Total	16	100

Ainda em relação a esse item, observamos que, com exceção daqueles conselhos em que o presidente é o secretário municipal, nos outros conselhos, há uma alternância bastante expressiva daqueles que assumem esse encargo, isto é, ao fim de cada mandato, ocorre a substituição do presidente em praticamente todos os conselhos (4 - não forneceram esta

¹⁴ Pela informação obtida através do questionário apenas a sociedade civil elege o presidente, no entanto, não foi encontrada na legislação a sustentação dessa prática.

informação (COMHATAB, CMDH, COMDIM, COMEN) o que não nos possibilita afirmar que a alternância de poder ocorre em todos.

Essa alternância de poder é significativa à medida que possibilita inferir que há uma disputa, o que qualifica a “qualidade da participação”, conforme PERISSINOTTO, (2004:p.233) “no limite, se não houver debate, conflito, publicização das questões, alternância no comando da instituição, enfim, se não houver contestação pública, a participação pode, de um lado, traduzir-se em aclamação pura e simples ou, de outro, em decisão sobre assuntos de menor importância”.

Também é significativo o número de conselhos que não informaram esse item, o que nos remete a pensar se isso ocorre por desconhecimento, perda da informação, falta de estrutura ou de interesse.

6 - ESPAÇO FÍSICO

Em relação ao espaço físico, quatro conselhos (25%) (COMATHAB, CMDH, COMJUS e COMPAHC) não dispõem de espaço físico, isto é, não tem uma sede. Em espaço alugado, identificamos o CME, e o CMAS (12,5%). Majoritariamente (62,5 %), os conselhos organizam-se em locais cedidos pela secretaria e/ou na própria secretaria (COMCET, COMUI, COMDIM, COMEN, CMC, CMDUA, COMTRIB, COMAM, CMD e COMAA).

TAB 9 – Espaço Físico de Funcionamento

	Conselhos	%
1 – Espaço físico na ou disponibilizado pela secretaria	10	62,5
2 - Alugado	2	12,5
3 – Não possuem espaço físico	4	25
Total	16	100

7 - RECURSOS HUMANOS

Quanto à equipe de apoio, doze conselhos (75,00%) dispõem de um(a) secretário(a) executivo(a)/assistente administrativo(a) (CMAS, COMCET, CMC, CMDUA, COMAM, COMTRIB, COMUI, COMJUS, CMD, COMAA, COMPAHC e CME) e três (CMAS, COMTRIB e CMDUA) também dispõem de estagiários para auxiliar nas funções administrativas. O COMATHAB, CMDH, COMDIM e COMEN (25%) não contam com nenhuma estrutura de apoio.

8 - ATENDIMENTO

Outro fator significativo é o caráter que os conselhos assumem no seu fazer, ou, em outras palavras, nas atribuições que lhe são próprias. Quando indagados se realizam atendimento dez conselhos (62,5%) - CMC, COMTRIB, CMDH, COMDIM, CME, COMUI, COMJUS, COMAM, COMAA e COMPAHC - responderam que sim. Identificamos uma diversidade de entendimento daquilo que é atendimento conforme manifestado nas respostas: “para esclarecimentos ao cidadão sobre processos” (COMTRIB); “recebimento de demandas, reclamações, projetos ou informações (CMC); dialogando com a sociedade civil, educacional, entidades em agendas prévias /reuniões das comissões (CME); por meio dos fóruns regionais que têm a tarefa de ouvir a comunidade (COMJUS); pessoalmente, por telefone e por correio eletrônico (COMAM); quando solicitado, abrindo espaço nas reuniões (COMPAHC); dando orientações sobre a área rural e legislação (COMAA); realizando plantões semanais para denúncia de violações aos direitos humanos (CMDH); realizando plantões para encaminhamento aos órgãos competentes (COMUI); oferecendo atendimento jurídico e psicológico (COMDIM).

9 - QUALIFICAÇÃO

A importância da qualificação do conselheiro e o aprimoramento da sua intervenção é reconhecida em 11 conselhos (68,75%), ao afirmarem que realizam cursos/seminários de capacitação, o que, contudo, não significa que os cinco que não o fazem (CMC, CMC, CMDUA, COMDIM e COMAM) não reconheçam essa importância. Na realidade, diversos fatores são responsáveis pela sua não- efetivação , sendo essa uma lacuna necessária de ser preenchida.

10 - ARTICULAÇÃO

Em relação à articulação entre os conselhos sobressai a importância do Fórum dos Conselhos¹⁵ como um espaço de troca entre eles. Oito conselhos(COMATHAB, COMCET, CMC, CMDH, COMDIM, CME,COMUI,COMPAHC), apontam relacionar-se com outros conselhos através do Fórum. Significativo, no entanto é o fato de que quatro conselhos (COMTRIB ,CMDUA, COMEN e COMJUS) referem não estabelecer relação com seus pares. Os demais (COMAA, CMD, COMAM, CMAS) mantêm relações com conselhos afins. Cabe ressaltar que essa realidade tem-se alterado à medida que avançou o projeto e a proposta de seminário. Nas últimas reuniões do Fórum, novos conselhos se fizeram representar.

11 – QUÓRUM

Em dez conselhos (62%) o quórum para deliberação é de 50% mais 1(CMAS, COMCET, COMTRIB, CMDUA, COMDIM, COMJUS, COMAM, CMD, COMAA, COMPAHC). Para o COMATHAB, e CMDH faz-se necessária a presença de 2/3dos conselheiros e, no CMC, a presença de 1/3 dos conselheiros já garante o quórum.

¹⁵ Espaço de organização dos Conselhos que desde abril/2003 tem se reunido mensalmente para tratar de assuntos em comum. Atualmente estão discutindo regimento.

12 - RESOLUÇÕES

Em relação às resoluções e/ou aos pareceres aprovados no ano de 2004 (TAB.10), COMATHAB, CMDH, COMDIM, COMUI, COMJUS, CMD e COMAA (43,75%) não aprovaram nenhum. Com exceção do CMAS(191), COMTRIB (595) e COMPAHC (57) que apontam um expressivo número de resoluções aprovadas, o número de pareceres/resoluções aprovados nos outros conselhos é baixo (55 em 6 conselhos). Quando indagados se os pareceres/resoluções são publicados no Diário Oficial, apenas cinco conselhos assinalam que o fazem (TAB. 11).

TAB. 10 – Resoluções/Pareceres Aprovados em 2004

Resoluções/Pareceres	Conselhos	%
1 – Não aprovaram	7	43,75
2 - Aprovaram	9	56,25
Total	16	100

TAB. 11– Resoluções/Pareceres Divulgados no Diário Oficial

Resoluções/Pareceres	Conselhos	%
1 – Divulgados no D.O	5	55,5
2 – Não divulgados	4	44,4
Total	9	100

13 - DIVULGAÇÃO/INFORMAÇÃO

Compreendendo o quão importante para a consolidação de uma prática participativa são os canais de comunicação com a sociedade, proporcionando

transparência, informação e socialização do fazer conselhistas, bem como para a tomada de decisões, surpreende-nos o elevado número de conselhos (56,25%) que não dispõem de instrumentos de divulgação, tais como “sites”, jornais ou publicações (COMTRIB, CMDH, COMEN, COMUI, COMJUS, COMAM, COMAA, COMPAHC e COMDIM). Ainda entre aqueles que apontam dispor de canais de comunicação, principalmente “site”, três (18,75%) (COMATHAB, CMDUA e CMD) revelam que ele é alimentado pela secretaria. O Conselho de Cultura (CMC) está pleiteando junto à secretaria que o “site” seja alimentado pelo conselho; dois (12,5%) (CMAS e CME) alimentam conjuntamente, e apenas COMCET (6,25%) o faz exclusivamente.

TABELA 12 – Canais de Comunicação – Site, Jornal, Periódico

	Conselhos	%
1 – Não possuem instrumentos de divulgação	9	56,25
2 – Possuem instrumentos de divulgação	7	43,75
Total	16	100
2.1 – Alimentado pela secretaria	3	42,85
2.2 – Alimentado conjuntamente Conselho/Secretaria	2	28,57
2.3 – Alimentado exclusivamente pelo conselho	1	14,28
2.4 – Gestionando junto a secretaria	1	14,28
Total	7	100

14 - VERBAS

Um dado significativo é aquele relativo a verbas. Com exceção do CMAS, que aponta lidar com verbas originárias do Município, do Estado e da União, do COMPAHC, que lida com as verbas do FUMPAHC, do CMDUA (que indica” verba da própria secretaria”), do CME (que faz um “ planejamento/previsão dentro de uma dotação orçamentária do Gabinete da SMED), todos os outros não lidam com verbas. Importante é verificar que dos 16 conselhos participantes da pesquisa, apenas 2 (CMAS e COMPAHC) têm ao seu encargo a decisão da distribuição de recursos, através da existência de fundos,

embora a legislação própria de alguns conselhos aponte, como sua atribuição a gestão do fundo, conforme aponta o presidente do COMHATAB, quando diz que, “conforme legislação o conselho deveria movimentar os recursos do FMD, porém isso nunca ocorreu. Está sendo gerenciado para que tal passe a ocorrer”.

TAB. 13 - Verbas

	Conselhos	%
1- Não lida com verbas	13	81,25
2 – Fundo	2	12,50
3 – Dotação orçamentária da secretaria	1	6,25
Total	16	100

Uma outra questão referente às verbas é aquela que nos informa o CME, quando aponta que faz um planejamento/previsão dentro da dotação orçamentária da secretaria. Como essa ação não aparece nos demais conselhos, exceção talvez do CMDUA, também cabe a indagação de como os conselhos se relacionam administrativamente com as suas secretarias e como aqueles aparecem nas dotações orçamentárias destas.

15 - DIFICULDADES

Quando indagados sobre as principais dificuldades apresentadas para o conselho para o alcance de seus objetivos, majoritariamente, é trazida a questão da falta de infra-estrutura e recursos humanos. Também é referida a dificuldade para a obtenção de quórum (CMAS), desmobilização de conselheiros(CMC), falta de fluxo com a secretaria afim (CMC), falta de reconhecimento do conselho, falta de autonomia financeira e administrativa(CME), antagonismo de concepção com o gestor, excesso de matérias para serem apreciadas, falta de legislação específica(CMD), falta de reconhecimento do Executivo em relação ao conselho (COMCET).

16 - REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL

Quando indagados sobre qual o papel dos representantes governamentais, de forma geral, é apontado como importante e necessária, conforme atestam as manifestações que seguem : “ a eles compete promover a articulação dos órgão municipais com o conselho” (COMCET); “informar as ações e projetos de governo para o Conselho, mediar relações entre governo e conselho e tomar conhecimento das demandas apresentadas pelos segmentos culturais no conselho” (CMC); “intermediar conflitos”(CMDUA); “ajuda a tomar decisões”(COMEN);” são o elo de ligação com a sociedade civil” (COMUI); “na estrutura e discussão dos problemas comunitários” (COMJUS); “ têm um papel técnico” (COMPAHC). Também foi apontado que, embora sejam de fundamental importância, muitas vezes tais representantes não participam na sua totalidade(CMAS,COMATHAB,CMDH).

Neste item, a meu ver, duas questões emergem e são importantes de serem abordadas e aprofundadas. A primeira diz respeito a como os conselheiros (tanto representativos da sociedade civil quanto do poder público) se “enxergam” como tal, como participantes nessas instâncias. A segunda refere-se à expectativa em relação à participação do poder público.

17 - CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em relação ao entendimento sobre a contribuição que o conselho tem trazido para a efetivação das políticas públicas, observa-se uma leitura diversificada por parte dos distintos conselhos. Para o COMATHAB, o conselho contribui a “medida em que diversos assuntos são debatidos e encaminhados”, já para o CMAS, essa contribuição ocorre por meio do “controle social realizado pelos conselheiros, fiscalizando a execução das políticas

públicas, bem como provocando o debate com o gestor sobre a política de assistência social”. Apreciando projetos e apresentando sugestões para a formulação de políticas e projetos na área de C&T tem sido a contribuição do COMCET. Para o CMDH essa contribuição ocorre quando o conselho é propositivo ou, conforme o COMUI, quando cobra dos órgãos competentes a efetivação das políticas. Provocando, através desse espaço público, o amadurecimento da discussão com os órgãos que compõem a gestão de segurança tem sido, na ótica do COMJUS, a contribuição do conselhos. Para o COMAM, ao indicar prioridades e legitimar ações o conselho contribui na efetivação das políticas públicas, ou conforme o COMAA, quando o conselho favorece o governo, estruturando as políticas públicas de investimento para a produção primária e seu beneficiamento e a própria comercialização destes produtos, ou ainda, quando contribui na política de preservação do patrimônio cultural, conforme se manifesta o COMPAHC. Para o CMD isso ocorre quando o conselho vai ao encontro das definições institucionais que visam ao desenvolvimento das atividades esportivas, sociais e culturais. Para o CMC a contribuição se dá quando o conselho manifesta suas posições e suas opiniões, resultado das discussões em plenária, emitindo seus pareceres e encaminhando-os à Secretaria, bem como através da realização das Conferências. Já o CME, aponta que o conselho, como órgão de mediação entre o poder público e a sociedade civil opera como um mecanismo para a democratização da gestão educacional no Município, destacando-se as funções Mobilizadora e a Normativa. Os demais conselhos não se manifestaram.

A diversidade de manifestações acerca da contribuição que os conselhos têm trazido para a efetivação das políticas públicas no município são reveladoras da pluralidade de entendimentos que perpassam os diferentes conselhos acerca do seu papel como tal.

18 – RELAÇÃO CONSELHO/ GESTOR

Ao ser indagado se historicamente o gestor tem acatado as decisões do conselho quatro conselhos (25%) (COMATHAB, COMCET, COMDIM e COMEN) apontam que

não têm sido contemplados nas suas deliberações pelo gestor (TAB 14). O CMAS aponta que o gestor, na maioria das vezes, tem acatado, porém, muitas vezes, o conselho tem sido mero homologador do que é encaminhado pelo gestor em função de exigüidade de prazos. O CMC e o COMJUS apontam que ainda estão tentando constituir um fluxo, o CMD está sendo reativado, e o CMDH não respondeu ao questionamento. O COMTRIB, CMDUA, CME, COMUI, COMAM, COMAA e COMPAHC (43%) apontam que as decisões têm sido acatadas pelo gestor.

TAB.14 – Relação Conselho/Gestor

	Conselho	%
1 - Gestor não tem acatado decisões do conselho	4	25,00
2 –Gestor tem acatado as decisões do conselho	7	43,75
3 – Outros	5	31,25
Total	16	100

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho, aqui divulgado, faz parte de uma pesquisa realizada junto aos Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas de Porto Alegre, no ano de 2005, que buscou levantar dados e informações acerca deles, com vista a potencializar a gestão participativa no município.

Numa breve síntese, podemos apontar que dos 19 Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas existentes na cidade, a legislação nos informa que eles não são paritários, havendo a predominância da sociedade civil na sua constituição. Os conselheiros/entidades são eleitos em fóruns, conferências ou indicados na legislação, variando o número de componentes, conforme o arcabouço jurídico indica.

Dos 16 conselhos que participaram da pesquisa foi possível constatar que em nove é realizado um planejamento semestral/anual. Semanalmente, quinzenalmente, ou,

majoritariamente mensalmente (43%) realizam reuniões plenárias. Também realizam reuniões executivas e alguns se organizam em câmaras temáticas, e em todos a pauta é previamente estabelecida. As reuniões ocorrem, predominantemente, na secretaria à qual o conselho está vinculado ou no próprio conselho. Em oito conselhos, as reuniões ocorrem à noite. Além disso, em 75% dos conselhos, as reuniões são abertas à participação da sociedade. As conferências têm um papel relevante na prática conselhistas, sendo realizadas por 13 conselhos.

Com exceção de um conselho, todos os demais têm mandato de 2 anos, sendo permitida uma reeleição.

Em nove conselhos, o processo de escolha do presidente se dá por eleição em que todos os conselheiros votam e podem ser votados. Em 10 conselhos, o presidente eleito é representante da sociedade civil, havendo, majoritariamente, a substituição do presidente ao fim do mandato, o que revela, em princípio, uma alternância de poder.

Em relação ao espaço físico, dez conselhos desenvolvem suas atividades em espaços cedidos pela secretaria ou na própria secretaria. Doze conselhos dispõem de uma estrutura administrativa (secretária/assistente administrativo) e em onze conselhos são realizadas atividades de capacitação, mediante cursos e seminários, o que revela uma preocupação com a qualificação e com a qualidade da participação.

A pesquisa aponta um espaço de interação entre os conselhos principalmente através do fórum dos conselhos, instância constituída por iniciativa de alguns conselhos no ano de 2003.

O quórum para deliberação em dez conselhos é de 50% mais um.

Significativo é o número de sete conselhos que apontam não ter aprovado pareceres/resoluções no decorrer do ano de 2004. Também é significativo o baixo número de conselhos (cinco) que apontam publicar no **Diário Oficial** as suas deliberações.

Em relação aos mecanismos de comunicação, é preciso apontar que nove conselhos não contam com nenhum instrumento de divulgação (“site”, jornal, informativo, etc), o que, sem sombra de dúvida, não contribui para a transparência da informação bem como com a publicização do fazer conselhistas.

Algumas dificuldades apontadas se referem à falta de infra-estrutura, recursos humanos, desmobilização de conselheiros, falta de quórum, bem como falta de autonomia financeira e administrativa. Apenas dois conselhos tem ao seu encargo a decisão de distribuição de recursos através dos fundos.

Em suma, é preciso referir que essa nova institucionalidade de gestar a coisa pública, advinda a partir da Constituição Federal, participativa e democrática e que se revela através dos Conselhos Municipais se configura, ainda, num processo em construção.

Assim a percepção que os diferentes conselhos manifestam acerca da relação conselho/gestor expressa, no meu ponto de vista, o processo em construção ainda vivenciado na cidade, em relação aos conselhos. Além da heterogeneidade dos conselhos, dos diferentes tempos de constituição, da diversidade de entendimentos, da pluralidade de representação, das distintas dinâmicas de funcionamento conforme a pesquisa indica, o que se deduz, por intermédio das diferentes manifestações é que a relação conselho/gestor, e mais especificamente, o reconhecimento do conselho como um espaço em que os diferentes segmentos sociais são chamados a definir a coisa pública, historicamente, ainda não se consolidou, o que representa, portanto, um objetivo a ser perseguido e fortalecido pelos diferentes atores envolvidos consolidando, efetivamente, uma nova relação Estado/sociedade.

Soc. Clícia Maria Leite Nahra

PMP - SMGL

Março de 2006

VII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. Cortez, 2005

_____ **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2ª.ed. São Paulo: Cortez 2003.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese doutorado.

PERISSINOTO, Renato. Participação e democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: PERISSINOTO, Renato; FUKS, Mario (org). **Democracia. Teoria e Prática**. Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 2002.

QUARTO CONGRESSO DA CIDADE, Porto Alegre, 2003. **Caderno de resoluções**. Porto Alegre: PMPA, nov. 2003.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et alii. **Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Revan/FASE, 2004.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (org). **Política Social, Família e Juventude. Uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

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.

WAISELFISZ, Julio Jacobo et alii. **Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto Alegre**. Brasília: UNESCO, 2004.