

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FERNANDA MONTENEGRO CALADO**

**CONSELHEIROS MUNICIPAIS E VEREADORES: LUTA POR RECONHECIMENTO**  
**NA ESFERA PÚBLICA**

Rio de Janeiro  
2012

**FERNANDA MONTENEGRO CALADO**

**CONSELHEIROS MUNICIPAIS E VEREADORES: LUTA POR RECONHECIMENTO  
NA ESFERA PÚBLICA**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à Escola  
Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Área de concentração: Gestão Social

Orientador: Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

Rio de Janeiro  
2012

Calado, Fernanda Montenegro

Conselheiros municipais e vereadores : luta por reconhecimento na esfera pública /  
Fernanda Montenegro Calado. – 2012.

150 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de  
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública – Participação do cidadão. 2. Vereadores. 3. Poder  
legislativo. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948- . II. Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.  
III. Título.

CDD – 353



FERNANDA MONTENEGRO CALADO

**CONSELHEIROS MUNICIPAIS E VEREADORES: LUTA POR  
RECONHECIMENTO NA ESFERA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 04/10/2012

Aprovada em: 04/10/2012

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Fernando Guilherme Tenório**  
Orientador(a)

---

**Walter Fernando Araújo de Moraes**

---

**Marco Antonio Carvalho Teixeira**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente aos meus pais e irmã, pela base e incentivo e a Guilherme, pelo imenso apoio e compreensão.

À Controladoria-Geral da União (CGU), pela oportunidade concedida.

Ao meu orientador, Prof. Fernando Tenório, pelos valiosos ensinamentos e ideias.

Aos vereadores e conselheiros que participaram da pesquisa, pela disponibilidade e confiança.

Aos amigos, familiares e colegas que torceram por essa conquista.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi analisar como conselheiros municipais e vereadores do Recife reconhecem o direito à participação na gestão pública e o direito à representação eleitoral e às funções daí decorrentes. Deste modo, podem-se observar os impactos ocasionados pela instância de participação em uma instituição tradicional de representação política, de modo a aperfeiçoar o modelo de Gestão Social. A análise foi realizada à luz da teoria do reconhecimento, especificamente as ideias de Axel Honneth. Para tanto, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com conselheiros e vereadores do Município, assim como foram analisados documentos da Câmara. Observou-se que ambos os grupos mostraram-se favoráveis ao diálogo entre as instâncias, apesar dos conflitos que ainda precisam ser vencidos. Vereadores têm assento nos conselhos, apesar de que a participação não acontece na prática. Concluiu-se que o reconhecimento não ocorre em sua integralidade, sendo uma luta em construção.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais. Poder Legislativo. Vereadores. Democracia Representativa. Democracia Participativa. Reconhecimento. Gestão Social.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research was to analyze how members of municipal popular councils and municipal legislators from the city of Recife recognize the right that society has to participation in public administration and the right that legislators have to electoral representation. In this way, we can observe impacts caused by councils on a traditional political institution, in order to improve the model of Social Management. The analysis was based on recognition theory, particularly on the ideas of Axel Honneth. In order to achieve goals, questionnaires were administered, interviews were made and documents from Legislative Chamber were analyzed. It was observed that both groups have favorable opinion of the dialogue between authorities, despite conflicts that still must be overcome. Councils reserve seats to legislators, although participation does not occur in practice. We concluded that recognition does not occur entirely, it is an ongoing struggle.

**Key Words:** Municipal Councils. Legislative Branch. Municipal Legislators. Representative Democracy. Participatory Democracy. Recognition. Social Management.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Grau de contato de vereadores com as constituições e as leis que regem a cidade .....	70
<b>Gráfico 2</b> – Grau de contato de vereadores com leis que regem as finanças e compras públicas .....	71
<b>Gráfico 3</b> - Grau de contato de vereadores com leis que regem o orçamento público .....	72
<b>Gráfico 4</b> – Grau de contato de conselheiros com as constituições e as leis que regem a cidade .....	78
<b>Gráfico 5</b> – Grau de contato de conselheiros com leis que regem as finanças e compras públicas .....	79
<b>Gráfico 6</b> – Grau de contato de conselheiros com leis que regem o orçamento público ...	80
<b>Gráfico 7</b> – Grau de contato de conselheiros com leis relativas ao conselho .....	81

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Principais funções dos grupos citadas pelos vereadores .....	91
--	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Atividades e composição de conselhos regidos por legislação federal .....	18
<b>Quadro 2</b> – Atividades e composição de conselhos regidos por legislação federal .....	20
<b>Quadro 3</b> – Formas de representação na política contemporânea .....	34
<b>Quadro 4</b> - Conselhos Municipais do Recife vinculados ao Poder Executivo .....	51
<b>Quadro 5</b> – Estrutura do questionário dos conselheiros .....	56
<b>Quadro 6</b> – Estrutura do questionário dos vereadores .....	57
<b>Quadro 7</b> – Motivos para ter se tornado conselheiro .....	76
<b>Quadro 8</b> – Justificativas para a facilidade ou dificuldade no diálogo com conselhos ...	102
<b>Quadro 9</b> – Audiências públicas convocadas pelos vereadores .....	119

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Cobertura dos conselhos municipais .....	19
<b>Tabela 2</b> - Distribuição da amostra de acordo com os conselhos componentes do universo da pesquisa .....	53
<b>Tabela 3</b> - Distribuição por idade dos vereadores .....	60
<b>Tabela 4</b> - Distribuição por tempo no cargo de vereador, considerando-se todos os mandatos .....	61
<b>Tabela 5</b> - Distribuição de respondentes por gênero .....	61
<b>Tabela 6</b> - Distribuição por grau de escolaridade .....	62
<b>Tabela 7</b> - Distribuição por idade dos conselheiros .....	62
<b>Tabela 8</b> - Distribuição por tempo na função de conselheiro, considerando-se todos os mandatos .....	63
<b>Tabela 9</b> - Distribuição de respondentes por gênero .....	63
<b>Tabela 10</b> - Distribuição por grau de escolaridade .....	63
<b>Tabela 11</b> - Distribuição por segmento .....	64
<b>Tabela 12</b> - Distribuição por ocupação .....	65
<b>Tabela 13</b> - Atributos mais importantes para ser um vereador na visão dos vereadores	68
<b>Tabela 14</b> - Grau de contato de vereadores com as constituições e as leis que regem a cidade .....	69
<b>Tabela 15</b> - Grau de contato de conselheiros com leis que regem as finanças e compras públicas .....	70
<b>Tabela 16</b> - Grau de contato de conselheiros com leis que regem o orçamento público	72
<b>Tabela 17</b> - Funções dos conselhos mais citadas pelos conselheiros .....	74
<b>Tabela 18</b> - Atributos mais importantes para ser um conselheiro na visão dos conselheiros .....	75
<b>Tabela 19</b> - Grau de contato de conselheiros com as constituições e as leis que regem a cidade .....	78
<b>Tabela 20</b> - Grau de contato de conselheiros com leis que regem as finanças e compras públicas .....	79
<b>Tabela 21</b> - Grau de contato de conselheiros com leis que regem o orçamento público	80
<b>Tabela 22</b> - Grau de contato de conselheiros com leis relativas ao conselho .....	81
<b>Tabela 23</b> - Funções dos conselhos citadas pelos vereadores .....	89

<b>Tabela 24</b> - Atributos necessários aos conselheiros citados pelos vereadores .....	92
<b>Tabela 25</b> – Problemas enfrentados pelos conselhos na visão dos vereadores .....	93
<b>Tabela 26</b> - Funções dos vereadores citadas pelos conselheiros .....	97
<b>Tabela 27</b> - Problemas enfrentados pelos vereadores na visão dos conselheiros .....	98
<b>Tabela 28</b> - Frequência com que vereador costuma participar das atividades dos conselhos .....	116
<b>Tabela 29</b> - Com que frequência conselheiros costumam acompanhar a atuação dos vereadores? .....	123
<b>Tabela 30</b> - Conselho costuma enviar para a Câmara Municipal os resultados do seu trabalho? .....	125
<b>Tabela 31</b> - V.Exa. costuma analisar os resultados do trabalho dos conselhos? .....	126

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA INVESTIGADO.....	11
1.2	OBJETIVOS .....	12
1.2.1	<b>Objetivo final</b> .....	12
1.2.2	<b>Objetivos intermediários</b> .....	12
1.3	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	13
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO 2 - DISCUTINDO GESTÃO SOCIAL</b> .....	14
2.1	A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO .....	14
2.2	O MODELO DE GESTÃO SOCIAL .....	16
2.3	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO: CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.4	FRAGILIDADES NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS .....	23
2.5	O ESTADO COMO INDUTOR DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	24
2.6	TENTATIVAS DE GESTÃO SOCIAL NO RECIFE .....	26
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO 3 – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO</b> .....	31
3.1	O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PERFIL DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS NO BRASIL.....	31
3.2	O IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO NA REPRESENTAÇÃO .....	34
3.3	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O PODER LEGISLATIVO .....	39
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO 4 - A CONQUISTA DA PARTICIPAÇÃO COMO LUTA POR RECONHECIMENTO</b> .....	46
4.1	A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOB A ÓTICA DE AXEL HONNETH .....	46
4.2	APLICANDO A TEORIA ÀS RELAÇÕES ENTRE VEREADORES E CONSELHEIROS .....	49
<b>5</b>	<b>CAPÍTULO 5 - METODOLOGIA</b> .....	52
5.1	UNIVERSO E AMOSTRA .....	52
5.2	COLETA DE DADOS .....	56
5.3	TRATAMENTO DOS DADOS .....	60
5.4	LIMITAÇÕES DO MÉTODO .....	61
<b>6</b>	<b>RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	62
6.1	PERFIL DOS RESPONDENTES.....	62
6.1.1	<b>Vereadores</b> .....	62
6.1.2	<b>Conselheiros</b> .....	64
6.2	COMO VEREADORES E CONSELHEIROS RECONHECEM A SI PRÓPRIOS?.....	67
6.2.1	<b>Vereadores e o direito à representação</b> .....	67
6.2.1.1	Papel e funções dos vereadores .....	67
6.2.1.2	Atributos mais importantes para ser um vereador .....	69
6.2.1.3	Grau de contato dos vereadores com a legislação .....	70
6.2.2	<b>Conselheiros e o direito à participação</b> .....	75
6.2.2.1	Papel e função dos conselhos na visão dos conselheiros.....	75
6.2.2.2	Atributos mais importantes para ser um conselheiro na visão dos conselheiros.....	76
6.2.2.3	Motivação para ter se tornado um conselheiro .....	78

6.2.2.4	Grau de contato dos conselheiros com a legislação .....	80
6.2.2.5	Problemas enfrentados pelos conselhos na visão dos conselheiros.....	83
6.3	COMO VEREADORES E CONSELHEIROS RECONHECEM UM AO OUTRO? ..	86
<b>6.3.1</b>	<b>O que diz a legislação sobre o assunto?</b> .....	86
6.3.1.1	A Lei Orgânica do Município do Recife e o Regimento Interno da Câmara ....	86
6.3.1.2	Análise por conselho .....	87
<b>6.3.2</b>	<b>Vereadores e o direito à participação</b> .....	90
6.3.2.1	Papel e funções dos conselhos.....	90
6.3.2.2	Atributos mais importantes para ser um conselheiro .....	94
6.3.2.3	Problemas enfrentados pelos conselheiros na visão dos vereadores .....	95
<b>6.3.3</b>	<b>Conselheiros e o direito à representação</b> .....	98
6.3.3.1	Papel e funções dos vereadores .....	98
6.3.3.2	Problemas enfrentados pelos vereadores na visão dos conselheiros .....	100
<b>6.3.4</b>	<b>O que vereadores e conselheiros esperam da interação entre as instâncias?</b>	101
6.3.4.1	Vereadores .....	101
6.3.4.2	Conselheiros .....	105
6.3.4.3	A obrigatoriedade de destinar assentos ao Legislativo.....	111
6.4	INTERAÇÃO NA PRÁTICA.....	117
<b>6.4.1</b>	<b>Acompanhamento das atividades dos conselhos por parte dos vereadores ..</b>	117
<b>6.4.2</b>	<b>Convites feitos por vereadores para que conselhos participem de audiências públicas e menções a conselhos nos debates em plenário</b> .....	121
<b>6.4.3</b>	<b>Sobre o modo como conselheiros provocam vereadores</b> .....	125
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	130
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	135
	<b>APÊNDICES</b> .....	140

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA INVESTIGADO

A participação popular nas decisões relativas a políticas públicas foi uma reivindicação em curso durante o período de ditadura militar, marcado pelo centralismo excessivo e privação de liberdades. A concretização, ao menos formal, ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a participação popular como diretriz para políticas públicas. No caso da assistência social, por exemplo, o inciso II do artigo 204 prevê “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Os conselhos de políticas públicas são materializações da participação institucionalizada na Constituição. São exemplos da integração preconizada pela vertente social ou societal da administração pública, a qual é baseada em uma racionalidade do tipo comunicativa em que o saber alternativo da sociedade civil é considerado no processo de desenvolvimento das políticas. No âmbito municipal, os conselhos das áreas de educação, saúde e assistência social têm, dentre suas funções, formulação de estratégias locais, planejamento e controle sobre a execução de políticas públicas nessas áreas, incluindo efetividade das ações e qualidade dos gastos. Outro exemplo de participação cidadã é o programa Orçamento Participativo, por meio do qual comunidades podem contribuir à elaboração do orçamento público, ao definir prioridades e ações.

O país experimenta, assim, a inserção de novos atores no cenário democrático, cumprindo funções antes destinadas a políticos e burocratas. Esse processo muitas vezes é turbulento. Conselhos, por exemplo, sofrem inúmeras dificuldades de funcionamento, como falta de estrutura, dominação por parte do gestor e baixa capacidade deliberativa. O sucesso depende, dentre outros fatores, da cultura associativa da população e da postura do Estado ante a participação.

Pesquisas apontam casos em que a participação da sociedade civil gerou conflitos com vereadores e deputados, os quais viram ameaçados o poder de barganha com o Executivo e as práticas clientelistas mantidas com as comunidades. O problema agrava-se pelo fato de o

Poder Legislativo sofrer crise que mina seu papel de espaço de discussão, deliberação e fiscalização. Isso ocorre tanto no Congresso Nacional, quanto nas assembleias legislativas e câmaras municipais. Frequentemente, vereadores desviam-se de suas funções precípua para realizar atividades de pouco impacto para o desenvolvimento do município, aumentando o descrédito da população com a classe política.

Os conflitos entre instâncias participativas e parlamentares podem ser caracterizados como uma luta por reconhecimento, no sentido dado por teóricos críticos. Reconhecimento esse que significa, por um lado, a aceitação, dentre outras dimensões, do direito à participação que tem a sociedade por parte dos parlamentares. Por outro lado, o reconhecimento significa a aceitação, por parte da sociedade, do direito que têm parlamentares de exercer a representação eleitoral e as funções daí decorrentes. Nesse contexto, é levantada a seguinte questão: como conselheiros municipais e vereadores reconhecem o direito à participação na gestão pública e o direito à representação eleitoral e às funções daí decorrentes?

O resultado pode servir para provocar a reflexão sobre os impactos da participação em instâncias tradicionais de representação política e contribuir para proposições futuras sobre mecanismos de interação entre representantes eleitos pelo sistema eleitoral e aqueles escolhidos em instâncias participativas, de modo a melhorar o desenvolvimento das políticas públicas.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo final

Identificar como conselheiros municipais e vereadores reconhecem o direito à participação na gestão pública e o direito à representação eleitoral e às funções daí decorrentes.

### 1.2.2 Objetivos intermediários

- Levantar o papel de cada um dos grupos de acordo com a legislação aplicável.
- Identificar como vereadores reconhecem o direito à participação na gestão pública e como conselheiros reconhecem o direito à representação eleitoral e às funções daí decorrentes.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa buscou investigar – à luz da teoria do reconhecimento – como ocorre o reconhecimento entre conselheiros e vereadores. Restringiu-se o conceito ao reconhecimento jurídico de acordo com ótica do teórico crítico Axel Honneth. O reconhecimento dos direitos gera autorrespeito e é apenas uma forma de reconhecimento, que se completa com o amor – causa da autoconfiança – e com a solidariedade, geradora de estima social. Nesse processo de investigação, foram abordadas questões como percepção acerca das funções, interação na prática e possíveis conflitos daí decorrentes.

Foram objeto do estudo conselhos da área social que têm participação popular. Esses conselhos lidam com a deliberação ou fiscalização de políticas sociais. O estudo foi delimitado ao município do Recife, capital do Estado de Pernambuco, onde, de acordo com a Lei Orgânica, vereadores possuem assentos de conselheiros nos conselhos municipais.

## 2 CAPÍTULO 2 - DISCUTINDO GESTÃO SOCIAL

### 2.1 A EMERGÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO

A mobilização social que antecede as atuais experiências participativas no Brasil pode ser analisada ao longo do século XX em dois momentos distintos, de acordo com Guimarães (2009). Em um primeiro período, que vai da década de 1950 até o golpe militar de 1964, os movimentos populares tinham como elo a ideia de nacionalismo: o fortalecimento da soberania e a defesa da nação frente aos interesses imperialistas. É nesse contexto que surgem as ligas camponesas e outros movimentos pela reforma agrária, que se forma a primeira central sindical de trabalhadores – Central Geral dos Trabalhadores –, bem como foi nessa época que o movimento estudantil, por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE), ganha expressão como ator nacional, vindo a influenciar gerações nas décadas seguintes. No Recife, Miguel Arraes encampa o primeiro projeto de urbanização de favelas e Paulo Freire desenvolve a dialética do oprimido. Também nessa época, em 1952, é criada a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sob liderança do futuro Arcebispo de Olinda e Recife, Dom Helder Câmara.

Interrompidos com o golpe militar de 1964, esses movimentos retomarão a partir da década de 1970 com outro enfoque: a democracia e a cidadania ativa (GUIMARÃES, 2009). Nessa época, surgem as novas centrais sindicais – como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) –, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), bem como o movimento cristão da Teologia da Libertação. A Igreja Católica com suas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) é considerada ator fundamental no aumento de poder da sociedade civil no período, até mesmo por ter sido capaz de transferir recursos ideológicos, humanos e organizacionais para outros setores da sociedade, a exemplo dos sindicatos (STEPAN, 1985). “O comunitarismo cristão enraizou-se na vida popular por intermédio de 70 mil CEBs, que organizavam cerca de 2 milhões de ativistas cristãos, agindo dos anos 1960 até os anos 1990”. (GUIMARÃES, 2009, p.18).

Entre os anos de 1970 e 1973, se o poder do Estado autoritário aumentou, o mesmo se pode dizer da oposição (STEPAN, 1985). Nessa época, um dos elementos principais da democratização do país foi o crescimento das formas de organização da sociedade civil, especialmente as associações comunitárias e profissionais, que se concentravam

principalmente em algumas cidades como Porto Alegre, cidade com forte tradição associativa, Belo Horizonte e São Paulo (AVRITZER, 2009b).

Silva (2003) menciona os movimentos em busca da conquista dos mais diversos direitos – direitos das mulheres, dos negros, de minorias – fortalecidos, no mundo todo, durante a década de 1970. No Brasil, é marcante o movimento pelo direito à moradia. Os “movimentos sociais urbanos” (MSU) eram bem vistos pela comunidade acadêmica e por segmentos da elite, já que mantinham distanciamento do governo central, ao contrário dos partidos políticos e sindicatos.

A emergência e crescimento de importância e visibilidade política dos MSUs **abre uma nova esfera de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, que foge ao padrão de relacionamento político ditado pelo modelo de atuação parlamentar**. Essa nova fonte de diálogo permitiria quebrar os particularismos gerados na representação legislativa e asseguraria o ecoar das vozes e dos anseios das bases da sociedade civil. (SILVA, 2003, p. 298, grifo nosso).

São as diversas “novas esferas de interlocução” entre sociedade e Estado que abrem espaço, a partir da década de 1980, para que a participação social por tantos anos reivindicada fosse enfim institucionalizada. Os movimentos sociais foram instados a abandonar um discurso antiestado, a fim de estabelecer uma relação que significaria um novo modo de gerenciar as políticas públicas (CARDOSO, 1994), relação esta que alcança um novo referencial quando da elaboração da Constituição de 1988. Os movimentos envolveram-se em processos de elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente na saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente (AVRITZER, 2009b), sendo cobrados por uma postura mais propositiva no âmbito de um aparelho de Estado até então marcadamente centralizador e autoritário.

O Estado adaptou-se para acomodar a participação da sociedade civil por meio da criação de diversos desenhos institucionais. Os orçamentos participativos, os conselhos, os fóruns temáticos, as conferências e planos diretores (AVRITZER, 2008; PAULA, 2005) são alguns exemplos. Essa adaptação nos leva a refletir sobre modelos de administração pública com um viés participativo. Uma proposta que se coloca é a da gestão social, analisada na seção a seguir.

## 2.2 O MODELO DE GESTÃO SOCIAL

A formação do conceito de gestão social ou societal remonta à década de 1990, época em que o Brasil repensava o papel do Estado, indo em direção a um enxugamento da máquina estatal e à introdução de conceitos da administração de empresas no âmbito da gestão pública (TENÓRIO, 2005; TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

O termo gestão social por vezes é entendido como gestão de políticas sociais, gestão do terceiro setor, gestão ambiental, cidadania corporativa, responsabilidade social, ambiental ou empresarial, o que demonstra que é um conceito em construção, cuja literatura ainda é escassa (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011; FRANÇA FILHO, 2007; TENÓRIO, 2005). Para o presente trabalho, será adotada a perspectiva de Tenório (2004; 2005; 2008), segundo a qual gestão social pode ser entendida como

o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação. (TENÓRIO, 2005, p. 102).

Gestão social é, assim, gestão democrática e participativa baseada na razão comunicativa que pode ser levada à prática no âmbito do Estado – na gestão das políticas públicas –, bem como no setor privado.

No âmbito da definição e implementação de políticas públicas, a gestão social busca ampliar a participação da sociedade civil, com seus múltiplos atores, na definição da agenda política, permitindo descentralização e desmonopolização da tomada de decisões e maior controle social das ações públicas (PAULA, 2005). O processo busca envolver os interessados nas decisões, segundo uma racionalidade comunicativa, em contraposição à gestão estratégica, baseada na razão instrumental.

Enquanto a racionalidade instrumental desenvolve uma mediação entre a teoria e prática a partir de postulados técnicos-formais, a racionalidade comunicativa promove essa mesma mediação por meio do diálogo entre os agentes sociais do processo. O que tem predominado no agir instrumental dentro das organizações formais é o processo decisório burocratizado, que nega a possibilidade do administrado manifestar ao administrador sua razão, não só no que tange aos aspectos de produção, mas também de cidadania. (TENÓRIO, 2004, p. 36).

A gestão estratégica é orientada pelo mercado, pela competição, enquanto a gestão social é orientada pela solidariedade, pela cooperação, pelo diálogo.

O processo decisório no modelo de gestão social é baseado no conceito de cidadania deliberativa, de acordo com as ideias do alemão Jürgen Habermas. “Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. (TENÓRIO, 2005, p.105). Esses processos de discussão ocorrem na esfera pública, a qual “pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. (HABERMAS apud TENÓRIO, 2005, p. 105).

Tenório (2004; 2005; 2008) reinterpreta o conceito de esfera pública de Habermas para entendê-la como um espaço onde sociedade civil, Estado e mercado interagem para definir políticas públicas. A inclusão do mercado ocorre por se entender que o mesmo pode firmar parcerias com o primeiro e o segundo setores. É importante ressaltar a relevância, para Habermas, do papel que a sociedade civil assume na esfera pública, por estar mais próxima das demandas dos cidadãos, do mundo da vida, e menos sujeita à lógica do poder e do dinheiro. Apesar de a sociedade civil encontrar-se em desvantagem em relação à tecnocracia no processo de definição de políticas públicas – já que possui menos informação, estrutura etc. –, é capaz de propor um “saber alternativo” (HABERMAS apud TENÓRIO, 2005). A sociedade civil assume um papel fundamental na tomada das decisões públicas, na medida em que o cidadão é visto como detentor de direitos e deveres e não apenas como eleitor, contribuinte, trabalhador ou consumidor. “A cidadania deliberativa habermasiana, portanto, constitui-se em uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do Estado – e/ou do dinheiro – o mercado”. (TENÓRIO, 2005, p.113).

Os preceitos do modelo de gestão social diferem daqueles da reforma do aparelho do Estado desenvolvida nos anos 1990 no Brasil. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi executado, ao menos em parte, a partir de 1995, a reboque de reformas administrativas neoliberais surgidas na Inglaterra e nos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980, em contexto de crise fiscal. Essas reformas diminuíram o papel do Estado e transplantaram para a

administração pública princípios da administração de empresas, a exemplo de eficiência, competitividade e visão do cidadão como consumidor de serviços públicos, configurando, assim, a nova administração pública.

O plano buscou livrar o Estado da execução direta de funções ditas públicas não estatais, cujo fornecimento não é exclusivo do Estado, a exemplo de educação, saúde e cultura, transferindo-as ao denominado setor público não estatal por intermédio das organizações sociais. Organizações sociais, ou OS, são “entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária”. (BRASIL, 1995, p.46-47).

Houve também a tentativa de concentrar as decisões estratégicas, incluindo a definição de políticas públicas, no chamado núcleo estratégico, restrito à alta burocracia estatal. Além de pensar estratégias, o núcleo seria responsável por supervisionar os serviços oferecidos pelas organizações sociais e pelas agências autônomas responsáveis pela prestação de serviços exclusivos.

O controle social era previsto pelo plano como fundamental para a modernização do aparelho do Estado e para a garantia de serviços de qualidade, devendo ocorrer na definição, implementação e avaliação da ação pública. O documento citava a participação da sociedade nos conselhos de administração das organizações sociais, mas não previa a participação nas instâncias do núcleo estratégico, o que, na prática, limitava a participação à execução das políticas. O caráter centralizador do plano também era revelado pela distinção clara entre formulação e a execução de políticas públicas. (BARRETO apud BEHRING, 2003; PAULA, 2005).

As experiências de gestão social encontram-se bastante difundidas pelo país em nível local, por meio de iniciativas como os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, os fóruns temáticos, as conferências, dentre outras. Não se pode dizer, contudo, que essas inovações – tão estudadas no campo das ciências políticas e sociais – subsidiaram, de fato, um modelo de gestão pública participativa que pudesse ser executado em nível nacional, abrindo-se espaço para que a sociedade participasse das grandes decisões do país (PAULA, 2005). “Um aparelho de Estado com características participativas deve permitir a infiltração do rico e complexo tecido mobilizador, garantindo a legitimidade das demandas populares”. (PAULA,

2005, p. 170-171). Ao menos no campo do planejamento, a participação no Brasil está assegurada na próxima década. A depender do Plano Brasil 2022 – plano elaborado pelo governo federal contendo metas para o ano de bicentenário da independência – o país deve universalizar a participação social na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas nos três níveis de governo, contando com órgãos responsáveis pelo assunto e indicadores de participação (BRASIL, 2010).

Outra dificuldade do modelo de gestão social é que ele centra-se na dimensão sociopolítica da administração pública sem propor alternativas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. A dimensão sociopolítica compreende as relações que o Estado estabelece com a sociedade civil, incluindo participação política, enquanto a dimensão econômico-financeira busca modelos para questões econômicas, fiscais e monetárias. Já a dimensão institucional-administrativa volta-se para a organização do aparelho do Estado: relações entre os órgãos, política de pessoal, etc. Essa dificuldade, contudo, é própria da administração pública. Os modelos de organização e funcionamento do Estado são marcados por uma dicotomia entre política e administração, a qual parece estar presente ainda hoje no país, não havendo proposta que apresente um equilíbrio entre essas três dimensões (PAULA, 2005).

### 2.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO: CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da Constituição de 1988, diversas formas de participação da sociedade na definição de políticas públicas emergiram. Neste tópico, trataremos dos conselhos, objeto de nosso estudo.

Os principais conselhos hoje existentes caracterizam-se como fóruns permanentes, de composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo. Exercem, no geral, funções consultivas, deliberativas e fiscalizatórias em relação à formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Podem estar relacionados a um programa ou ação de governo específicos – como é o caso do conselho de merenda escolar –, a temas – a exemplo dos conselhos dos idosos ou da pessoa com deficiência –, ou a setores, como é o caso da educação ou saúde (ANDRADE, 2007).

A partir da década de 1990, diversas políticas sociais que contam com a atuação da União

passaram a contemplar a figura de conselhos específicos com o intuito de consultar, deliberar e fiscalizar. O que se iniciou com a política de saúde estendeu-se à educação e à assistência social. O conselho é responsável por, dentre outras atividades, fiscalizar os recursos destinados a programas cujos repasses ocorrem de forma direta, como é o caso do Programa Nacional de Transporte Escolar, do Programa Nacional de Alimentação Escolar; ou fundo a fundo, a exemplo dos fundos de saúde, de assistência social e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Em algumas situações, a existência de conselhos nessas áreas é obrigatória para que o município receba repasses de recursos do governo federal. É o caso, por exemplo, dos conselhos municipais de saúde, assistência social e alimentação escolar. Neste último caso, para o município receber recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, os conselhos devem ser constituídos com as características determinadas na lei federal nº 11.947/2009, bem como funcionar de acordo com os preceitos do instrumento legal.

**Quadro 1**– Exemplos de dispositivos que obrigam a constituição do conselho para o recebimento de recursos federais.

<b>Conselho</b>	<b>Instrumento legal</b>	<b>Dispositivo que obriga a constituição do conselho para o recebimento de recursos.</b>
Conselho Municipal de Assistência Social	Lei 9604/98 Decreto 2529/98	Decreto 2529/98:  <i>§ 1º A liberação dos recursos a que se refere o caput, obedecido ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, está condicionada a que os respectivos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais:</i>  <i>I - comprovem a efetiva instituição e funcionamento dos respectivos conselhos de assistência social;</i>  <i>II - apresentem o correspondente plano de assistência social aprovado pelo respectivo conselho de assistência social;</i>
Conselho Municipal de Saúde	Lei 8142/90	<i>Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:</i>  <i>II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;</i>
Conselho de Alimentação Escolar	Lei 11.947/09	<i>Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:</i>  <i>I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento</i>

**Fonte:** elaboração própria.

Há diversos conselhos instituídos nos entes federativos que são integrantes de políticas nacionais, como é o caso do conselho dos direitos da pessoa portadora de deficiência, do conselho do idoso, do conselho tutelar e da criança e do adolescente, além das instâncias de governança regional do Programa de Regionalização do Turismo. Além disso, os entes federativos são livres para criar conselhos nas mais diversas áreas.

Dados do IBGE apresentam o número de alguns conselhos municipais no Brasil e em cada um dos estados da federação. O conselho tutelar é o de maior cobertura, estando presente em 98% dos municípios brasileiros e em 100% dos municípios de Pernambuco, seguido do conselho municipal de saúde e do conselho de direitos da criança e do adolescente.

**Tabela 1** – Cobertura dos conselhos municipais

<b>Conselho</b>	<b>Cobertura no país (%)</b>	<b>Cobertura em Pernambuco (%)</b>
Conselho Tutelar	98,0	100,0
Conselho Municipal de Saúde	97,0	98,0
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	91,0	96,0
Conselho Municipal de Educação	79,0	90,0
Conselho Municipal de Meio Ambiente	56,0	32,0
Conselho Municipal de Habitação	43,0	26,0
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	35,0	44,0
Conselho Municipal de Cultura	25,0	9,0
Conselho Municipal de Esporte	11,0	2,0
Conselho Municipal de Direitos da Mulher	11,0	5,0
Conselho Municipal de Segurança	10,0	8,0
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	9,0	9,0
Conselho Municipal de Transporte	6,0	5,0
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	5,0	8,0
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	3,0	1,0
Conselho Municipal de Direitos Humanos	1,0	6,0
Conselho Municipal de Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	0,0	0,0

**Fonte:** elaboração própria a partir de dados do Perfil dos Municípios Brasileiros 2009 do IBGE.

Os conselhos variam quanto à composição, forma de seleção dos membros e competências (ANDRADE, 2007, p. 69). De um modo geral, a maioria dos conselhos é paritária, ou seja, tem participação equivalente dos segmentos representados, a exemplo do segmento governamental e do segmento da sociedade civil.

No quadro abaixo, apresentamos as principais atividades e composição de conselhos da área

social regidos por lei federal.

**Quadro 2** – Atividades e composição de conselhos regidos por legislação federal

CONSELHO	PRINCIPAIS ATIVIDADES	COMPOSIÇÃO
Conselho de Alimentação Escolar - CAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);</li> <li>▲ acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;</li> <li>▲ zelar pela qualidade dos alimentos e pela aceitabilidade do cardápio por parte dos alunos;</li> <li>▲ emitir parecer conclusivo sobre relatório anual de gestão do PNAE, aprovando ou rejeitando sua execução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo;</li> <li>▲ 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes;</li> <li>▲ 2 (dois) representantes de pais de alunos;</li> <li>▲ 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas.</li> </ul>
Conselho Municipal de Saúde - CMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Fiscalizar, acompanhar e controlar os gastos e as ações de saúde, deliberando sobre os critérios para movimentação dos recursos. Encaminhar indícios de denúncias aos órgãos competentes;</li> <li>▲ analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão com prestação de contas;</li> <li>▲ definir diretrizes e estratégias para as políticas de saúde, deliberando sobre projetos enviados ao Poder Legislativo e aprovando a proposta orçamentária da Saúde;</li> <li>▲ mobilizar a sociedade para o controle social na Saúde, promovendo ações informativas e educativas,</li> <li>▲ dentre outras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 50% de entidades de usuários;</li> <li>▲ 25% de entidades dos trabalhadores de saúde;</li> <li>▲ 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.</li> </ul>
Conselho do Fundeb <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do Fundeb, supervisionando a elaboração da proposta orçamentária anual;</li> <li>▲ acompanhar a aplicação dos recursos federais e analisar prestações de contas, formulando parecer conclusivo, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.</li> <li>▲ supervisionar anualmente o censo escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;</li> <li>▲ 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;</li> <li>▲ 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;</li> <li>▲ 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;</li> <li>▲ 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;</li> <li>▲ 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.</li> </ul>
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e os resultados dos programas;</li> <li>▲ aprovar planos municipais de assistência social.</li> </ul>	<p>Composição paritária entre governo e sociedade civil. A parcela da sociedade civil é composta de representantes de usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor.</p>

**Fontes:** elaboração própria a partir das leis nº 11.947/09 (Programa Nacional de Alimentação Escolar), resolução nº 333/03 do Conselho Nacional de Saúde, lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social).

<sup>1</sup> Pode ser incorporado ao conselho municipal de Educação na forma de câmara.

Embora subentendidas nas atividades de fiscalização e acompanhamento dos programas, algumas normas permitem expressamente ao conselho requisitar documentos financeiros, contábeis e os relativos a compras de bens e serviços, bem como realizar visitas *in loco*. É o caso da lei do Fundeb, de número 11.494/09, a qual trata do assunto no artigo 25.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, [...] ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

[...]

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

- a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;
- b) folhas de pagamento dos profissionais da educação [...];
- c) documentos referentes aos convênios [...];
- d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspetorias *in loco* [...] (BRASIL, 2007).

O mesmo artigo permite ao conselho convocar o secretário de Educação ou servidor para prestar esclarecimentos sobre a execução financeira do Fundo, bem como reforça a permissão para que os conselhos provoquem instituições de controle, a exemplo do Poder Legislativo. “Os conselhos [...] poderão [...] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo”.

## 2.4 FRAGILIDADES NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

Os conselhos são tidos como canais promissores para definição de políticas em diversas áreas por abrirem espaço institucional para a participação da sociedade. Por causa dessa inovação institucional, o assunto tem sido objeto de diversos estudos nas últimas décadas. Muitos deles apontam fragilidades vivenciadas por essas instâncias de participação, a exemplo de:

- a) dominação por parte do governo, incluindo formas arcaicas como clientelismo, assistencialismo e patrimonialismo (ABRAMOVAY, 2001; ARAÚJO et al., 2006; AVRITZER, 2007a; FARIA, 2007; GOMES et al., 2005). Dentre os exemplos de dominação, estão a obrigatoriedade do secretário da pasta ocupar a presidência do conselho e a ausência de paridade entre governo e sociedade civil. A dominação faz com que o principal papel exercido pela maioria dos conselhos seja o de referendar

- decisões dos gestores;
- b) baixa efetividade deliberativa dos conselhos (AVRITZER, 2007a), a qual pode ocorrer quando o gestor não executa as determinações do conselho ou por simples incapacidade técnica e política dos conselheiros, dentre outros fatores;
  - c) ausência de interação com a comunidade, baixa capacidade de mobilização da comunidade ou falta de transparência por parte dos conselhos (ABRAMOVAY, 2001; ARAÚJO et al., 2006; GERSCHMAN, 2004; GUIMARÃES, 2005), o que ocasiona um desconhecimento ou desvalorização do trabalho dos conselhos por parte da sociedade ou do próprio poder público;
  - d) baixa capacidade técnica e estrutura precária de apoio (ARAÚJO et al., 2006; GERSCHMAN, 2004). Os conselheiros têm dificuldades para obter, por exemplo, assessoria técnica, transporte, ajuda de custo etc., o que diminui a efetividade da fiscalização, pois os conselheiros não se sentem capacitados para opinar sobre a execução dos programas.

Os custos políticos e para a própria política da rejeição dos orçamentos e dos relatórios de final de exercício são de tal maneira elevados que poucos membros do conselho estão dispostos a arriscar e assumir as potenciais consequências negativas. (WAMPLER, 2011, p.46).

- e) baixa capacidade dos conselhos em fiscalizar a execução das políticas (ARAÚJO et al., 2006), descumprindo a função fiscalizadora que a maioria possui. Diversos conselhos não acompanham os gastos ou os processos licitatórios para compras de bens e serviços.

Essas fragilidades denotam desafios de um modelo em construção, mas não invalidam as experiências positivas em que a participação promoveu uma inserção de setores populares no processo decisório, especialmente em nível local (CORTES, 2002).

## 2.5 O ESTADO COMO INDUTOR DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Além das fragilidades descritas na seção anterior, outro ponto importante ao se analisar a efetividade dos conselhos é o grau de cultura associativa de determinada localidade e o papel do Estado como indutor das instituições participativas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>

Avritzer (2009a, p.8, tradução nossa) define instituições participativas como aquelas que têm quatro

De acordo com o conceito de capital social de Putnam (1996), a cultura de participação seria transmitida entre gerações, na medida em que fossem fortalecidas redes associativas capazes de incrementar o bem-estar da sociedade, o que teria um impacto positivo na gestão pública. Alguns estudos, como o de Avritzer (2007a), sugerem a importância da cultura de associação para a qualidade da deliberação em instituições participativas. Ao comparar conselhos de saúde e de direitos das crianças e do adolescente dos estados de Pernambuco, Bahia e do Ceará, o autor indica que a tradição associativa das localidades é capaz de provocar uma efetividade maior de deliberação dos conselhos. Esse é o caso, por exemplo, de alguns municípios de Pernambuco, especialmente o Recife.

Segundo as ideias de Putnam, sociedades com baixa cultura de participação cívica não teriam condições de beneficiar a gestão pública. Para acumular estoque de capital social, seria necessário tradição de solidariedade, cooperação e associativismo. Dado esse determinismo cultural, as instituições pouco poderiam fazer para estimular a participação (WEBER, 2007).

Como contraponto a Putnam, Evans (1996) sugere que a cultura previamente existente não parece ser o único fator para a formação do capital social. A denominada sinergia Estado-sociedade é capaz de estimular o capital social na medida em que são criados laços entre o poder público e a sociedade e as pessoas do aparato do Estado tornam-se parte da comunidade em que trabalham. Evans sustenta que o possível fracasso na construção da sinergia talvez se deva à incapacidade das instituições públicas em fomentá-la.

If synergy can regularly emerge out of communities that seem quite ordinary in terms of their stock of social capital, but governments vary dramatically in terms of their ability to act as counterparts in the creation of developmentally effective civic organizations, then perhaps the limits to synergy are located in government rather than in civil society. (EVANS, 1996, p.1125)<sup>3</sup>.

O autor apresenta exemplos de sinergia Estado-sociedade que geraram boas práticas de políticas públicas, como o caso de políticas na área de Saúde do Ceará, analisado por Tendler

---

características principais: “(a) operação simultânea por meio dos princípios de representação e participação; (b) transformação de características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; (c) interação com partidos políticos e atores estatais e (d) relevância do desenho institucional para a efetividade”.

<sup>3</sup> “Se a sinergia pode emergir regularmente de comunidades que parecem um tanto medíocres em termos de estoque de capital social, mas os governos variam dramaticamente em relação à habilidade em atuar como contrapartes na criação de organizações cívicas efetivamente desenvolvidas, então, talvez, os limites para a sinergia encontrem-se nos governos e não na sociedade civil”. (Tradução nossa).

(1998). Nesse Estado, os estudos de Tandler nos programas de saúde e combate à seca demonstraram que

as associações cívicas podem desempenhar um papel importante na melhoria do desempenho do governo local. [...] Em muitas ocasiões, por exemplo, o governo mais central – o governo estadual – tinha ele próprio favorecido a formação dessas associações, às vezes num período anterior, ou fortalecido e educado as já existentes. (TENDLER, 1998).

Considerando a sinergia Estado-sociedade importante para o sucesso da gestão social, entendemos ser relevante o objetivo desse estudo, ou seja, verificar como agentes políticos percebem uma instituição participativa e como esta interage com uma instituição componente do Estado, a Câmara dos Vereadores.

A próxima seção apresenta um histórico da participação na gestão pública no município objeto do presente estudo de caso, o Recife. Ao final da seção, será possível perceber como as diversas gestões municipais relacionaram-se com a sociedade civil. No capítulo 3, que trata da relação entre representação política e participação, descreve-se o caso do orçamento participativo no Recife. Será possível observar a atitude da Câmara dos Vereadores frente a esse mecanismo de participação, antes que sejam apresentados os resultados da presente pesquisa no capítulo 6.

## 2.6 TENTATIVAS DE GESTÃO SOCIAL NO RECIFE

Pernambuco é reconhecido por Avritzer (2007a) como um estado de forte tradição participativa, apesar do domínio oligárquico persistente. Segundo o autor, o estado foi o único da região Nordeste “cuja dinâmica participativa acompanhou o chamado 'boom associativo' das regiões Sul e Sudeste”. (AVRITZER, 2007a, p.19). Esse movimento foi marcadamente urbano, notadamente na capital, Recife. A urbanização trouxe ganhos como a modernização da cidade, vivenciada a partir de meados do século XIX, e uma conseqüente vida social mais intensa. Por outro lado, também proporcionou problemas diversos. Entre 1920 e 1940, houve um crescimento de 46% da população recifense, como conseqüência do êxodo rural (SILVA, 2003). O crescimento desordenado sem políticas públicas suficientes causa problemas de moradia que serão a tônica dos movimentos e associações que surgem a partir dessa época. Deve-se destacar, também, o expressivo papel do movimento sindical a partir dos anos 1920 e a presença do partido comunista.

Na década de 1960, o governo da Frente do Recife (1960-1964), de Miguel Arraes e Pelópidas Silveira, é marcado pela participação popular baseada nas associações de bairro que reivindicavam melhorias locais, apesar de não haver espaço para discussão de diretrizes e programas de governo (SILVA, 2003). Nessa época, é desenvolvido o primeiro projeto de urbanização de favelas pelo governo de Miguel Arraes, bem como eram realizadas audiências públicas para que a população fizesse reivindicações e apontasse prioridades para obras (SILVA, 2003; GUIMARÃES, 2009). Ressalte-se também o movimento de Alfabetização Popular, liderado por Paulo Freire, com base em sua dialética do oprimido, e o papel relevante da Igreja Católica durante os anos da ditadura militar.

No início dos anos 1980, o Recife vivencia um aumento de associações, a exemplo de associações comunitárias, ligadas a movimentos sociais urbanos (AVRITZER, 2007a). É na esteira das reivindicações pelo fim da ditadura que os movimentos de bairro ganham força (SILVA, 2003).

Por ocasião da administração de Gustavo Krause (PDS), entre 1978 e 1982, a cidade vivencia a experiência dos Núcleos de Planejamento Comunitário, também chamados de “barracões”. Os núcleos eram instalados nos bairros a fim de permitir a participação da comunidade na identificação das carências, bem como propiciar oportunidades de emprego para as pessoas da comunidade. Silva (2003) afirma que a participação ocorria apenas em caráter consultivo, pois as decisões finais cabiam à Prefeitura. Ademais, os núcleos promoviam diversas atividades assistencialistas e permitiam ao poder público um maior controle da comunidade em época ainda autoritária. O intuito de “reverter o quadro de pressões das camadas populares” (SILVA, 2003, p.310) e fragmentar a participação popular fez com que o governo municipal incentivasse a criação de diversas associações de bairros, concedendo todo o apoio operacional para tanto. De 1977 a 1982, o número de associações de moradores passou de 17 para 57 (SILVA et al., 1988 apud SILVA, 2003).

Durante a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB) à frente da prefeitura – entre 1985 e 1988 –, é implementado o Programa Prefeitura nos Bairros, com o objetivo de desenvolver um trabalho conjunto entre administração e comunidades na “definição e execução das prioridades de cada área de cidade” (SILVA, 2003, p.311). A cidade é dividida em Regiões Político-Administrativas (RPAs), onde as decisões são tomadas pela comunidade em reuniões

plenárias com a presença de prefeito e secretários. Contudo, a exemplo das administrações anteriores, não houve oportunidade de debater a cidade como um todo.

Se o modelo de administração adotado reforçou o papel da população, o mesmo não se pode dizer do Poder Legislativo. O aumento da participação “se dá em detrimento de outros setores – os partidos políticos e o Poder Legislativo – que não são apontados enquanto parceiros da administração municipal”. (SILVA, 2003, p.311).

Coelho (2007) analisa o quanto os diversos governos municipais do Recife existentes desde 1988 foram abertos à participação. A análise toma por base o neo institucionalismo de Evans (1996), o qual considera a sinergia Estado-sociedade fundamental para a formação de capital social. Com exceção do governo municipal compreendido entre os anos de 1989 a 1992, todos os outros adotaram uma postura considerada muito participativa. A gestão de Joaquim Francisco (PFL) entre 1989 e 1992 não se aproximou de instâncias participativas pela tendência programática do partido e pelo perfil do núcleo do governo. Neste caso, apesar da tradição associativa da cidade, a sinergia Estado-sociedade fracassa por causa da falta de comprometimento do Estado.

Com a retomada do governo pelo peemedebista Jarbas Vasconcelos em 1993 até 1996, a gestão retoma seu caráter participativo por meio da implementação do Orçamento Participativo (OP), o qual foi uma consequência do Programa Prefeitura nos Bairros. Sobre o OP, Silva (2003) argumenta que, se a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos foi marcada pelo compromisso com descentralização, transparência e participação popular – o prefeito eleito era representante de uma frente de esquerda –, na segunda houve uma aproximação com o PFL, partido de linha política oposta, formando uma aliança de centro-direita. A falta de vontade política expressa-se em dois elementos que são apontados pelo autor como causas para o insucesso do programa: o desenho institucional do programa não dotava as comunidades de uma alta capacidade deliberativa e o investimento nas obras e ações do OP era muito baixo.

Importante ressaltar que foi na época do segundo governo de Jarbas Vasconcelos que surgiram na cidade diversos conselhos setoriais, seguindo a tendência nacional.

Jarbas Vasconcelos conseguiu eleger o seu sucessor, Roberto Magalhães do PFL, para a

legislatura compreendida entre os anos de 1997 e 2000. Apesar da linha política do PFL, de direita, o prefeito chegou ao poder por meio da aliança com PMDB e PSDB, comprometida a eleger Jarbas Vasconcelos para o governo estadual e que tinha por objetivo manter a linha política da gestão anterior. Por isso, programas como o Orçamento Participativo foram mantidos, não sem dificuldades políticas<sup>4</sup>.

A partir dos anos 2000, o Partido dos Trabalhadores assume a gestão, tendo à frente João Paulo na prefeitura. Coelho (2007) aponta que houve uma ampliação da participação no município. Foi criada uma secretaria específica para o Orçamento Participativo, resultando em maior visibilidade para o programa, e o número de participantes do OP cresceu significativamente. A sinergia Estado-sociedade, o programa do partido e o perfil do gestor municipal, o qual tinha larga experiência com movimentos sociais, foram fundamentais para o sucesso da participação. Ainda segundo o autor, o PT foi acusado de instrumentalizar o programa, já que lideranças historicamente ligadas ao partido foram convidadas para coordenar as ações do programa nos bairros da cidade. Coelho não analisa as duas legislaturas mais recentes, também assumidas pelo PT. Entre 2005 e 2008, João Paulo reelege-se prefeito, sendo sucedido pelo também petista João da Costa em 2009.

A tradição e cultura associativas no Recife parecem ter efeito sobre as instituições participativas da cidade. Avritzer (2007a) analisou 22 municípios com população acima de 100 mil habitantes nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará. O primeiro é o que parece ter a tradição associativa mais forte, expressa especialmente no Recife e em algumas cidades do interior. O Recife destaca-se como o município que possui mais instituições participativas – conselhos e orçamento participativo. O autor analisou o funcionamento de duas dessas instâncias: os conselhos de saúde e os conselhos da criança e do adolescente, a fim de analisar a qualidade da deliberação. Para tanto, avaliou a presença de comissões específicas nos conselhos; a forma de seleção do presidente; se o conselho é presidido por governo ou sociedade civil; e as decisões tomadas pelos conselhos. Constatou que os referidos conselhos de Pernambuco são os que têm mais efetividade deliberativa, sendo os do Recife aqueles que demonstram maior grau de associativismo e efetividade. Tal constatação indica que a tradição associativa é determinante para a qualidade da participação nas instituições. No entanto, a qualidade da participação pode não se ter revertido em efeitos distributivos das políticas

---

<sup>4</sup> Sobre esse assunto, ver seção 3.3 Orçamento Participativo e o Poder Legislativo.

públicas nas áreas de saúde e educação. “Seria possível afirmar, para o caso de Pernambuco, que a tradição participativa no estado não consegue se converter plenamente em geradora de políticas distributivas” (AVRITZER, 2007a, p. 42).

O mesmo vale para a cidade do Recife.

Se tomamos como critério o estoque de bens públicos, em cada uma das quatro cidades, percebemos que a cidade do Recife apesar do alto número de instituições participativas e da presença de um alto número de associações civis, tem um dos mais baixos números de UBSs<sup>5</sup> por mil habitantes [...], encontrando-se, também, mal localizada em relação ao número de matrículas na escola por mil habitantes. (AVRITZER, 2007a, p. 41).

---

<sup>5</sup>

Unidades Básicas de Saúde

### **3 CAPÍTULO 3 – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO**

Neste capítulo, discute-se uma possível crise no modelo de representação eleitoral, bem como se procura analisar a interação entre esse modelo e formas participativas nas decisões políticas.

#### **3.1 O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PERFIL DOS VEREADORES E CÂMARAS MUNICIPAIS NO BRASIL**

A Constituição de 1988 concede ao Poder Legislativo a função de fiscalizar os atos cometidos pelo Poder Executivo, incluindo-se os controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. A Constituição é clara ao designar os tribunais de contas como órgãos auxiliares do Poder Legislativo em seu artigo 71.

No município, a Carta Magna determina que a fiscalização será exercida pela Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas e pelo controle interno de cada Poder. O Tribunal de Contas encarrega-se de emitir parecer prévio sobre as contas do prefeito e envia para a Câmara, a qual poderá adotar ou rejeitar, essa última opção somente com aprovação de dois terços dos vereadores. A Câmara deve disponibilizar as contas dos municípios após aprovação ou rejeição durante sessenta dias para qualquer contribuinte.

No tocante à capacidade de legislar sobre as políticas públicas, a Constituição determina, em seu artigo 30, que compete aos municípios: “I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Nesse último caso, o artigo 24 da Constituição lista os assuntos que são legislados de forma concorrente por União e Estados. Aqueles que são comuns a União, Estados, Distrito Federal e Municípios são: educação, cultura, ensino e desporto; previdência social, proteção e defesa da saúde; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência e proteção à infância e à juventude. À União cabe editar normas gerais.

Em interessante pesquisa sobre o afastamento das câmaras de vereadores de suas funções constitucionais em todo o Brasil, Joffre (2001) aponta dados sobre a atuação dos parlamentares em cidades pequenas e médias. O estudo mostra que os vereadores ocupam-se

na maior parte do tempo de atividades assistencialistas e clientelistas. O autor cita o exemplo de uma respondente que considerou sua atuação marcante na área de saúde e, instada a exemplificar, respondeu que “acabara de ‘paramentar uma criança falecida’ e que serviços como esses eram rotineiros no seu esforço de ‘servir o povo’”. (JOFFRE, 2001, p.46). As atividades legislativas são as menos exercidas, por motivos diversos: são distantes das expectativas assistencialistas da população, são mais complexas, têm menos visibilidade e não rendem dividendos políticos. Quanto às atividades fiscalizadoras, exercidas por um quinto dos entrevistados, na maioria dos casos restringem-se à fiscalização dos serviços públicos e não às contas da Prefeitura, licitações, contratações, etc.

Um dos motivos apontados para isso é a ausência de assessoria técnica especializada nas câmaras e o desinteresse pela contratação. Piora esse quadro a baixa escolaridade dos vereadores. Os analfabetos funcionais correspondem a 5% e aqueles que cursaram até o segundo grau incompleto, 52%<sup>6</sup>. Acerca desse assunto, Kerbauy (2005) informa que, na legislatura iniciada em 2004, 44,7% dos vereadores brasileiros do sexo masculino não entraram no 2º grau. O grau de instrução variava entre a habilidade de ler e escrever, apenas, e o 1º grau incompleto ou completo.

As mesmas razões são apontadas por Joffre (2001, p. 59) para a precária análise do orçamento municipal antes de sua aprovação. “O orçamento é aprovado automaticamente, tramita em tempo recorde, sem discussões, e alguns vereadores não tem a menor ideia do que aprovou”.

A pesquisa verificou, também, a produção legislativa de dois municípios selecionados: Taubaté e Tremembé, ambos no interior paulista. No primeiro, mais da metade (59,8%) dos projetos de lei tem por objetivo denominar ruas; enquanto, no segundo, esse assunto corresponde a 37,5%, explicado pelo autor dado o baixo crescimento da cidade e de números de ruas.

Nesse aspecto, ainda que não haja caráter científico, vale mencionar pesquisa do Movimento Nossa São Paulo que analisou a produção legislativa de 2010 da maior e mais desenvolvida economicamente cidade do país. Apurou-se que 43,6% dos projetos apresentados integravam o grupo dos chamados projetos de baixo impacto, aqueles que visam a incluir datas e eventos

---

<sup>6</sup> Margens de erro máximas: Brasil +/-9,4% e NE +/-16,7%

comemorativos no calendário oficial da cidade, mudar nomes de ruas ou de equipamentos públicos e conceder medalhas<sup>7</sup>.

Joffre acredita, ainda, que o vereador nutre um desejo de participar do governo, mas não ouvindo as demandas da sociedade, ponderando e propondo. Ele quer, na verdade, atuar como executor, como uma espécie de miniprefeito. As atividades assistencialistas como prover ambulâncias, dentaduras, cestas básicas, além das cobranças por serviços públicos para uma determinada localidade denotam isso. Tornar-se prefeito é ambição política de 62,5% dos vereadores do Brasil e de 72,2% daqueles do Nordeste.

Muito dos problemas vivenciados pelas casas legislativas parecem ter origem no desenho institucional que permite ao Executivo fortalecer-se em detrimento do Legislativo. São exemplos as medidas provisórias, os vetos do Executivo, as votações em caráter de urgência e o orçamento que apenas autoriza as despesas, não obrigando o Executivo a executá-las (MELO, 2005).

A questão do orçamento é particularmente interessante, pois é em torno dele que giram boa parte das disputas entre os dois poderes. As emendas ao orçamento permitem que os parlamentares destinem recursos para suas bases eleitorais, mas o Executivo pode, por sua vez, retardar a liberação dos recursos ao longo do ano, como forma de precaver-se para o cumprimento das metas fiscais. Segundo Melo (2005), ao contrário do âmbito federal, as emendas não cumprem papel relevante no jogo de disputas entre os dois poderes no âmbito municipal, pois existem em menor número e não têm relevância na definição de projetos e gastos. As negociações são mais voltadas à definição das localidades onde serão executadas as obras e serviços. Essa prática é traduzida em depoimento do prefeito do Recife entre 1997 e 2000: “se os meus aliados quisessem propor algum tipo de obra, não precisavam apresentar emendas, só precisavam me pedir”. (Roberto Magalhães - “Câmara recebe veto de Magalhães sobre orçamento participativo”, Diário de Pernambuco, 29/06/2009, apud MELO, 2005).

Somem-se a esse problema a prerrogativa exclusiva do prefeito em introduzir legislação sobre a maior parte dos temas e a já citada baixa capacidade técnica. Como resultado, temos uma baixa capacidade do Legislativo em influenciar os rumos do município. No Recife, no período

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/13749>. Acesso em 29 dez. 2010.

de 1989 a maio de 2000, o Executivo conseguiu converter em lei 81% dos projetos apresentados por esse poder, enquanto apenas 43% dos projetos apresentados pelos vereadores foram convertidos em lei (MELO, 2005). Wampler (1999) corrobora a tese ao informar que, entre 1989 e 1998, 77% das leis propostas e aprovadas na Câmara Municipal, ou um total de 625, tinham como objetivo nomear ruas e parques ou reconhecer entidades como sendo de utilidade pública. Os vereadores tinham, ainda, baixa influência sobre o orçamento: entre os anos de 1994 e 1998, as 290 emendas apresentadas no total apenas corresponderam a 1% do valor dos orçamentos propostos pelo Executivo. A vereança limitava-se a atividades assistencialistas, como consultas médicas, serviço de ambulância, fornecimento de óculos e obtenção de emprego, exercida com apoio de assessores de baixa capacitação técnica. O autor denuncia a prática de vereadores cobrarem dos assessores 40 a 50% dos salários, parte indo para o bolso do vereador e parte servindo para sustentar cabos eleitorais e líderes de movimentos sociais. Segundo o estudo, os vereadores da época não tinham preparo para debater orçamento, políticas públicas e legislação do município, vivendo de troca de favores com o Executivo e aumentando a dependência em relação a esse poder. O Executivo, por sua vez, mantinha as negociações, pois precisava do apoio do Legislativo para aprovar projetos e evitar a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) na Câmara.

### 3.2 O IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO NA REPRESENTAÇÃO

A democracia representativa surge na esteira do aumento populacional; da extensão dos direitos de cidadania para mais pessoas; do crescimento do Estado; do individualismo capitalista; da necessidade crescente de informações para participação nos negócios públicos; ou seja, do aumento da complexidade das sociedades. O modelo grego de democracia direta, com a participação constante e direta dos cidadãos torna-se inexecutável (DIAS, 2002). O conceito de representação é, nesse ponto, tido como autorização dos representados sobre os representantes, no sentido proposto por Thomas Hobbes e desenvolvido por Hanna Pitkin (AVRITZER, 2007b). Os detentores do direito de agir concedem a outros autorização para agir em nome daqueles. O representante é livre para agir de acordo com sua interpretação sobre o que seriam as vontades dos representados (MANIN apud DIAS, 2002).

Uma grande questão que se coloca para as democracias representativas nos dias de hoje é se

as ações dos representantes estão, de fato, traduzindo a vontade dos representados. Essa questão coloca-se especialmente na representação eleitoral, que é o modo de seleção dos representantes prevaiente nos regimes democráticos. Exemplos diversos no mundo contemporâneo levam a crer que há sérias deficiências nessa relação.

Miguel (2003) discorre acerca da diminuição da adesão popular a instituições representativas, ou de uma verdadeira crise no sentimento de estar representado, ocorrida em todo o mundo por diversos fatores, dentre os quais declínio do comparecimento eleitoral, ampliação da desconfiança nas instituições e esvaziamento dos partidos políticos. Quanto ao primeiro, o autor observa a tendência à queda no comparecimento em diversas democracias consolidadas, como Estados Unidos, Reino Unido, França, Canadá, Itália, bem como em antigos países comunistas, a exemplo de Bulgária, Hungria e Albânia. Na América Latina, o fenômeno é menos perceptível, por causa do voto obrigatório, mas verificável por indicadores como alistamento eleitoral, abstenção ou número de votos em branco ou nulo. Nas eleições de 1998, mais de 40% dos brasileiros em idade de votar abriram mão do direito de escolher o presidente da República. Segundo o autor, as ideias de Seymour Lipset, Almond e Verba e Huntington de que altos índices de abstenção significam um contentamento com o funcionamento das instituições não se aplicariam aos países latino-americanos, palco de crises econômicas e sucateamento dos serviços públicos.

Apesar de possíveis falhas metodológicas, as *surveys* que avaliam a confiança da população nas instituições apontam para um descrédito. No Brasil, por exemplo, menos da metade, ou 43% da população, acredita que sem Congresso Nacional não pode haver democracia, segundo pesquisa do Instituto Latinobarômetro (2010). Escândalos constantes de corrupção, favorecimentos e abuso de poder envolvendo membros do Parlamento minam a confiança nos parlamentares e na capacidade que tem a instituição de debater assuntos de interesse da nação, propor leis e fiscalizar o Poder Executivo.

Em relação aos partidos políticos, Miguel (2003) cita crises no sistema partidário nos Estados Unidos e Itália, além de toda uma literatura que aponta a burocratização dos partidos e a pouca diferenciação de propostas, fator esse facilmente observável também no Brasil. Ainda de acordo com o Latinobarômetro, menos da metade, ou 44% das pessoas acham que não pode haver democracia sem partidos políticos.

Nesse contexto, surgem alternativas à representação unicamente eleitoral.

Avritzer (2007b) analisa a relação entre representação eleitoral e não eleitoral, buscando construir um conceito mais amplo de representação que envolva ambas as perspectivas. O autor assume que, ao lado do elemento eleitoral, há a figura da advocacia ou ativismo de causas coletivas – atividade exercida por atores, como organizações de defesa dos direitos das minorias, do meio-ambiente, etc. –, bem como a figura da sociedade civil lutando pela participação na definição de políticas públicas. O autor propõe o conceito de representação relacional ou por afinidade, dissociando a representação de autorização. Na democracia participativa, os representados não necessariamente autorizam os representantes a lutar por determinadas causas. Há, sim, identidade ou afinidade entre atores, a legitimação ocorre por uma identidade com a condição do sujeito ou com o tema proposto.

Três tipos de representação são citados, conforme quadro reproduzido abaixo.

**Quadro 3 - Formas de representação na política contemporânea**

<b>Tipo de representação</b>	<b>Relação com o representado</b>	<b>Forma de legitimidade da representação</b>	<b>Sentido da representação</b>
Eleitoral	Autorização através do voto.	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição.	Pela finalidade	Representação de discursos e ideias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema.	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

**Fonte:** Avritzer (2007b, p. 458).

No Brasil e no mundo, a representação política tem transcendido as eleições e o legislativo para assumir a participação da sociedade em funções executivas e de controle social (GURZA LAVALLE et al., 2006). Experiências adotadas no Brasil como fóruns, conferências, conselhos paritários com representação do poder público e da sociedade civil e orçamento participativo representam a institucionalização da participação da sociedade no ciclo da gestão governamental, incluindo definição, implementação e controle de políticas públicas. O aumento da participação é notório. Segundo Avritzer (2007b, p. 443), “existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores”. O autor cita ainda a adesão de 180 mil pessoas ao processo de votação do orçamento participativo nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife.

O incremento da participação leva à necessidade de o Estado absorver e reconhecer novos atores sociais que representam a sociedade civil e debatem temas diversos, exercendo um papel antes reservado a vereadores, gestores públicos e políticos. Diversos teóricos buscam compreender a participação como nova configuração de representação política e as consequências advindas de um novo modelo.

Não se trata de prescindir de sistemas eleitorais. Todavia, os representantes eleitos dessa maneira devem lidar com a existência de outros atores legítimos para reivindicar causas que tenham impacto nas políticas públicas (AVRITZER, 2007b).

A questão colocada pela política contemporânea deve ser uma redução da preocupação com legitimidade dessas novas formas de representação e um aumento da preocupação sobre de que modo elas devem se sobrepor em um sistema político regido por múltiplas soberanias. O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil. (AVRITZER, 2007b, p. 459).

Pinto (2004) cita experiências participativas na Índia, na África do Sul e em Porto Alegre para analisar a relação entre participação e representação. O primeiro caso trata dos micromovimentos sociais surgidos na Índia na década de 1970. Dentre as atividades desenvolvidas, estão serviços jurídicos prestados à população, a luta por pagamentos legais a operários da construção civil de obras públicas e a mobilização em torno do direito à informação, a qual gerou discussões no Parlamento em nível nacional. Tais movimentos buscaram suplantar a fragilidade do Estado durante estado de sítio entre 1975 e 1977 e destacaram-se por sua atuação política não partidária, o que caracteriza a democracia participativa nessa situação. Já a África do Sul, durante o *apartheid*, experimentou o surgimento de figuras como os comitês de ruas e de áreas que passavam por eleições sucessivas até chegar às organizações cívicas municipais. Também havia os tribunais populares, os quais “apareciam como uma alternativa às injustiças do regime do *apartheid*” (PINTO, 2004, p. 99). Segundo a autora, esse caso destaca-se pelo fato de que os movimentos não foram continuados após a derrota do regime e a abertura política liderada pelo *African National Congress*<sup>8</sup> (ANC). Outras duas experiências são apresentadas: o planejamento descentralizado em Kerala, na Índia, e o orçamento participativo em Porto Alegre. Ambas abriram espaço para o envolvimento da sociedade na gestão de políticas públicas.

---

<sup>8</sup> Partido político sul-africano existente desde 1912, cuja principal bandeira são os direitos dos negros. Banido de 1960 a 1990 pelo governo dos brancos, lutou pelo fim do *apartheid* e assumiu a presidência do país em 1994 com Nelson Mandela, encontrando-se no poder até hoje. (<http://www.anc.org.za>)

A autora enxerga uma tensão entre participação e representação nos quatro casos descritos, considerando até mesmo que “a democracia participativa aparece como um antídoto à democracia representativa”. (PINTO, 2004, p. 102). A participação não procura reforçar ou melhorar o trabalho desenvolvido pelas instâncias representativas, mas parece agir independentemente. “As relações estabelecidas entre o governo, e em consequência entre os partidos de esquerda, a sociedade civil organizada e o poder executivo limitam o poder legislativo, espaço por excelência da representação” (PINTO, 2004, p. 103).

Gurza Lavalle et al. (2006) chamam a atenção para os conflitos porventura existentes especificamente na questão orçamentária, já que instâncias participativas como os conselhos podem propor valores orçamentários para financiar ações, mas a competência de aprovar e sancionar é dos legisladores e do executivo em todos os entes federativos.

As inovações institucionais participativas e sua regulamentação instituíram princípios e funções concorrentes de representação política, suscitando conflitos quando – como acontece com frequência e largueza – as propostas dos conselhos são modificadas pelos poderes executivo e legislativo. (GURZA LAVALLE et al., 2006, p.82).

Maranhão (2003) relata o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, o qual viu o orçamento para a área ser reduzido pelo Executivo de 73 milhões de reais para 5 milhões em 2002. No ano seguinte, somente após articulação com os vereadores e pressão no momento da votação, obtiveram a aprovação de 12 milhões de reais em emendas.

Teixeira e Tatagiba (2005) discorrem sobre a criação dos Conselhos de Representantes prevista na Lei Orgânica a partir da divisão da cidade de São Paulo em subprefeituras. Houve resistência de boa parte da Câmara Municipal. Vereadores entrevistados apontaram receio de que a figura dos conselheiros retirasse poder dos vereadores na medida em que também assumiriam o papel de interlocução entre população e poder público. Outro receio era de que os conselheiros se projetassem como candidatos a vereador, aumentando a concorrência em um espaço já tão disputado.

Ao analisar a percepção de legisladores municipais sobre o processo decisório no município, Kerbauy (2005) alerta para a diluição do legislativo no novo desenho institucional municipal surgido a partir da existência de novos atores políticos, os conselhos de políticas públicas.

A entrada em cena dos conselhos municipais, canais de participação da sociedade na gestão pública, e a existência de um novo padrão de governo municipal, baseado no princípio da governança democrática, que supõe a interação entre governo e sociedade em novos arranjos institucionais, praticamente não levam em conta o papel do legislativo local, referendando o consenso quase geral de que as câmaras municipais constituem um apêndice do poder executivo. (KERBAUY, 2005, p.350).

Como bastante indicado pela literatura, o Executivo detém maior poder de decisão. Nesse quadro, a pouca “capacidade de legitimar decisões” restante é motivo de competição entre o “legislativo enfraquecido e conselhos homologadores e não deliberativos de decisões sobre políticas públicas”. (KERBAUY, 2005, p.358).

### 3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O PODER LEGISLATIVO

O Orçamento Participativo ensejou a realização de diversos estudos que tratam da relação entre Poder Legislativo e essa instância de participação. O OP é um modelo de gestão pública que permite ao cidadão participar da definição de prioridades para investimentos públicos. Por meio do mecanismo, o Executivo compartilha a prerrogativa constitucional de elaborar o projeto de lei orçamentária com a sociedade. Implementado pela primeira vez no município brasileiro de Porto Alegre em 1989, inspirou iniciativas similares em diversas cidades do mundo. (AVRITZER, 2003).

Devido ao fato de o OP transformar cidadãos antes marginalizados em atores políticos com influência direta na alocação de recursos públicos, seria difícil imaginar que esse mecanismo não provocasse reações dos vereadores. Nessa seção, são apresentadas pesquisas que relatam o impacto do OP no Poder Legislativo dos municípios de Porto Alegre e Recife e do Estado do Rio Grande do Sul.

Santos (1998) considera que o contrato político entre o Executivo e as comunidades participantes do OP em Porto Alegre não se estendeu ao Legislativo. Ao contrário, essa relação foi marcada por conflitos constantes, até mesmo físicos. O estabelecimento do Orçamento Participativo marcou a entrada de novos atores na elaboração da proposta de orçamento municipal a ser analisada, discutida e aprovada pelos vereadores. Apesar de os vereadores terem o direito de rejeitar a proposta, a legitimação advinda da ampla participação da população impele os legisladores a aprová-la sempre. Ademais, o OP impôs restrições às

práticas populistas e clientelistas dos vereadores de trocar apoio político por emendas ao orçamento que contemplem necessidades das comunidades. O autor aponta para a questão das relações e hierarquias entre “mecanismos de democracia direta, como conselhos e fóruns e democracia representativa baseada em territórios”.<sup>9</sup> (SANTOS, 1998, p.29, tradução nossa). A maioria dos vereadores defende que a Câmara Municipal detém maior qualidade de representação pelo fato de os vereadores serem eleitos por um número maior de eleitores. Esse argumento ficou muito claro em diversas declarações de vereadores entrevistados. Já os defensores do OP creem que o voto obrigatório no Brasil não pode ser comparado à participação voluntária nas instituições e processos do Orçamento Participativo. Além disso, os resultados da representação por meio do OP têm melhor qualidade do que aquela da Câmara, pois os líderes comunitários representantes da população no OP estão “mais próximos e sintonizados com as necessidades das classes populares e, conseqüentemente, com a maioria da população”.<sup>10</sup> (SANTOS, 1998, p.29, tradução nossa).

Em um completo trabalho sobre o assunto, Dias (2002) avaliou o impacto do Orçamento Participativo no Poder Legislativo de Porto Alegre. Para tanto, analisou os processos legislativos, especialmente as emendas dos vereadores à proposta orçamentária elaborada pelo Executivo com participação do OP entre os anos de 1989 e 1998, bem como obteve um rico material composto de entrevistas com dez vereadores no ano de 1998. Um primeiro efeito observado pela autora foi o constrangimento no qual se viram os membros do Poder Legislativo Municipal com a existência do OP. Criticar um mecanismo inovador que conta com amplo apoio popular é tarefa delicada para um político eleito. Havia, na cidade, a noção “de que a democracia direta que é exercida no OP é mais eficaz na alocação da verba pública do que o mecanismo representativo efetuado pela Câmara”. (DIAS, 2002, p.120). A pressão sobre os vereadores não era apenas simbólica, pois era comum a presença de participantes do OP nos corredores da Câmara e nas sessões para discussão do orçamento.

Transitando com intimidade pelos corredores da Câmara durante os períodos de discussão dos processos orçamentários, um significativo número de membros do OP procuram transmitir aos vereadores de oposição que desejam ver suas prioridades para o investimento público incorporadas integralmente à planilha orçamentária. Qualquer tentativa de obstrução aos projetos do Executivo, seu aliado natural, também é encarada pelos populares como uma afronta à sua própria vontade. (DIAS, 2002, p. 224).

---

<sup>9</sup> No original: “[...] direct democracy councils and fora and territorially based representative democracy”.

<sup>10</sup> No original: “[...] much more closely linked to and finely tuned with the needs and aspirations of the popular classes, and thus of the vast majority of the population [...]”

O constrangimento é sentido individualmente por alguns vereadores, na medida em que há o temor de derrota nas urnas. Outros dizem não se constranger e costumam apresentar emendas ao orçamento que retiram recursos das ações indicadas pelo OP. Contudo, coletivamente, o constrangimento existe por meio do sentimento presente nos discursos de que o Legislativo perdeu poder com a existência do OP. O sentimento também se traduz, na prática, pela renúncia da Câmara dos Vereadores ao poder decisório de emendar a proposta orçamentária. Propostas de emendas que alterassem recursos do OP, apesar de apresentadas individualmente por alguns vereadores, não foram aprovadas em plenário na maioria das vezes. A autora aponta uma “dissonância entre o comportamento individual do vereador, mais ousado, e a estratégia coletiva da instituição, ainda cautelosa com relação a medidas que afetassem o Orçamento Participativo”. (DIAS, 2002, p.141). Uma alternativa buscada pelos vereadores para não perder poder de interferir no orçamento foi indicar emendas utilizando como fonte de recursos outras rubricas orçamentárias, especialmente a rubrica “publicidade”.

Outro ponto de tensão entre a Câmara de Vereadores e o Orçamento Participativo gira em torno da discussão sobre a institucionalização do OP, já que uma característica do modelo é ser regulado apenas por regras definidas pelos próprios participantes, sem interferência do legislativo, em um princípio de “auto-regulação soberana” (AVRITZER, 2003). Segundo Santos (1998), essa era questão controversa para a qual não havia consenso entre os membros do Conselho do Orçamento Participativo e entre os membros do Partido dos Trabalhadores.

While some believe that the legal consignment of the PB will help to defend its existence if, in the future, an executive hostile to citizen participation is elected, others argue that such legalization would be a submission of participatory democracy to representative democracy, do away with the political autonomy of the PB, and subject it in the future to legislative manipulation according to the majorities obtainable in the legislative chamber<sup>11</sup>. (SANTOS, 1998, p.29).

A questão da institucionalização revela o conflito existente entre Legislativo e Executivo. Sob o argumento de garantir a perpetuação da iniciativa e libertá-la da tutela do Executivo, os vereadores de oposição na verdade tentavam retirar do Partido dos Trabalhadores – PT o crédito pela iniciativa. (DIAS, 2002).

---

<sup>11</sup> “Enquanto alguns acreditam que a regulamentação do OP ajudará a defender sua existência se, no futuro, um Executivo hostil à participação cidadã for eleito, outros argumentam que tal legalização seria uma submissão da democracia participativa à democracia representativa, aboliria a autonomia política do OP e o sujeitaria no futuro à manipulação legislativa de acordo com as maiorias alcançadas no Legislativo”. (Tradução nossa)

Conflitos entre o Executivo e o Legislativo em torno da institucionalização do OP também foram relatados por Faria (2005) no Estado do Rio Grande do Sul. Diante da recusa do Executivo em regulamentar o processo por lei, os deputados da oposição criaram no Legislativo mecanismo semelhante ao OP, denominado de Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, a fim de debater a proposta orçamentária do Executivo para o ano 2000. De acordo com o mecanismo, a Assembleia Legislativa recebia proposta orçamentária do Executivo e a encaminhava para que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) analisassem. Esses conselhos – compostos por deputados estaduais e federais, prefeitos, presidentes de câmaras municipais, representantes de instituições de ensino superior, representantes de sindicatos, conselhos, associações e cidadãos – encaminhavam as propostas aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), os quais deveriam promover assembleias populares em cada município para que fossem definidas prioridades. Essas prioridades eram enviadas à Comissão de Finanças e Planejamento da AL, a qual promovia ainda audiências públicas nas 22 regiões do Estado. Somente a partir daí, o documento era votado pelos deputados estaduais e encaminhado para sanção do governador. Segundo a autora, a iniciativa fez com que a Assembleia buscasse aproximar-se mais da sociedade, sentimento traduzido no depoimento do então deputado Otomar Vivian (PPB): “a essência da AL é a democracia representativa, mas todos nós estamos vendo um avanço da democracia participativa”. (ZH, 31/01/00, p.6 apud Faria, 2005, p. 227). “Uma vez que não podiam se opor às Assembléias do OP sem se desgastarem politicamente, a estratégia da oposição foi criar novos fóruns participativos que dessem legitimidade às emendas e/ou vetos que seriam apresentados”. (FARIA, 2005, p. 227).

No Recife, Wampler (1999) analisou, entre 1998 e 1999, o Orçamento Participativo municipal instituído no ano de 1995, durante a gestão do peemedebista Jarbas Vasconcelos. Diante de uma mecânica participativa que ameaçava velhas práticas clientelistas, vereadores procuraram eleger assessores e cabos eleitorais como delegados do programa, articularam-se com delegados para selecionar projetos, trabalharam para liberar recursos para o OP e, dessa forma, assumiram a “paternidade” de obras e ações decididas no âmbito do Orçamento Participativo, o que “diminuiu o poder do delegado enquanto novo ator político”. (WAMPLER, 1999, p.362). A tentativa dos vereadores de incluir as “redes clientelistas” para o OP prejudicou o crescimento do programa. Segundo o autor, a falta de transparência na implementação do programa contribuiu para essas práticas.

A criação de um mecanismo de participação como o Orçamento Participativo abre um canal de diálogo entre a administração e setores marginalizados da sociedade. No Recife, os delegados do OP “assumiram a responsabilidade de desempenhar publicamente um papel na definição do orçamento e na fiscalização do Executivo” (WAMPLER, 1999, p.368), o que não era feito a contento pelo Legislativo. Os vereadores buscaram boicotar o processo porque viram nele uma ameaça ao poder de aprovar emendas ao orçamento e manter, dessa forma, práticas clientelistas com líderes comunitários.

Os vereadores já não podem declarar que controlam os canais privilegiados no Executivo; o OP constitui agora um canal de participação através do qual os líderes comunitários e dos movimentos sociais podem defender os interesses de suas comunidades. (WAMPLER, 1999, p.369).

Melo (2005) relata com detalhes a tentativa dos vereadores do Recife de acabar com o orçamento participativo em 1999, durante o governo de Roberto Magalhães (1997-2000). As causas apontadas para o embate foram a consolidação do programa Orçamento Participativo e a diminuição dos recursos à disposição dos vereadores. Primeiramente, o OP criado no segundo governo de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) consolidou-se na gestão Magalhães, diminuindo as possibilidades de negociações entre vereadores e executivo por obras e serviços para as localidades. Em segundo lugar, as receitas do município diminuíram após implantação do Fundef<sup>12</sup>. Finalmente, denúncias de um vereador da oposição e da imprensa acarretaram o fim das chamadas subvenções sociais, recursos destinados pela Prefeitura a instituições sem fins lucrativos indicadas por vereadores. As denúncias acusavam os vereadores de repassar recursos para instituições de fachada.

O contexto levou o vereador Homero Lacerda a solicitar extinção do programa Orçamento Participativo à mesa diretora da Câmara, mediante emenda ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2000, sob alegação de que

a eleição de delegados para o orçamento participativo nem sempre representa a vontade do povo. **Eles não são selecionados de acordo com um sistema rigoroso, regulado por lei.** Nós vereadores somos os legitimados, que tivemos que enfrentar um processo monitorado. (“Vereador quer reduzir verbas para o Programa”, Diário de Pernambuco, 8/06/2000 apud MELO, 2005, p.207, grifo nosso).

---

<sup>12</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, atualmente denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O vereador argumentou, ainda, que se a “proposta fosse aprovada, haveria mais recursos para o executivo realizar as obras indicadas pelo legislativo”. (“Mais queixas contra o secretário”. Diário de Pernambuco, 8/06/2000 apud MELO, 2005, p.207).

Podemos observar que a percepção de que o vereador é o legítimo representante do povo, já observada nos relatos de Santos (1998) e Dias (2000), também esteve presente no Recife.

A emenda foi aprovada por 27 votos contra 4, sendo esses da oposição, ao que o prefeito afirmou que vetaria a proposta, já que o Orçamento Participativo era um compromisso de campanha<sup>13</sup>. Em réplica, o presidente da Câmara, vereador Fred Oliveira, anunciou que os vereadores derrubariam o veto. Foi gerada uma polêmica com intensa cobertura da mídia. Segundo Melo (2005, p. 208), a polêmica “deixou claro que a questão em jogo tinha a ver com a competição eleitoral num contexto de menos recursos. O conflito estava relacionado primeiramente às relações entre os vereadores e o executivo”.

O aumento do poder dos delegados e as pretensões políticas de alguns deles causaram temor aos vereadores (MELO, 2005; CUNHA, 2007). Uma declaração do prefeito a um jornal local deixou bastante claro o constrangimento sofrido pelos vereadores com a ascensão de líderes comunitários a delegados.

Segundo os vereadores, disseram a eles, em diversos órgãos que visitaram para propor realização de obras, que isso deveria ser feito através de líderes comunitários. Isso é humilhante para um vereador. (“Magalhães rejeita fim do orçamento participativo”. Jornal do Commercio, 11/06/2000 apud MELO, 2005, p. 208).

Tais preocupações provocaram também uma tentativa de aproximação com a instância participativa. Melo (2005) cita que o vereador Sílvio Costa solicitou formalmente a inclusão de representantes da Câmara nas plenárias do OP nas microrregiões da cidade, bem como a eleição de novos delegados.

Após intensa negociação, o prefeito vetou a emenda que extinguiu o OP, alegando, dentre outros problemas formais e legais, que um programa não institucionalizado, estabelecido por portarias e não por decreto, não poderia ser abolido pelo legislativo. O prefeito também se

---

<sup>13</sup> Como já relatado, o compromisso foi herdado da aliança com Jarbas Vasconcelos. Melo relata que algumas pessoas, dentre eles líderes comunitários, consideraram que Magalhães, se de fato apoiasse o OP, não teria permitido que a Câmara aprovasse a emenda.

dispôs a buscar harmonizar os interesses dos vereadores aos interesses do programa. Uma das medidas para atender aos pleitos dos vereadores foi o prefeito aceitar que uma antiga regra do processo orçamentário do município fosse derrubada: vereadores não poderem indicar locais para aplicação de recursos do orçamento. Como resultado, o veto do prefeito não foi derrubado na Câmara. Melo aponta que essa foi a opção que minimizou as perdas políticas tanto para o prefeito, quanto para os vereadores.

É importante ressaltar que a postura dos vereadores sofreu oposição dos movimentos sociais.

Esses estudos corroboram as dificuldades apontadas pela literatura para conciliar instâncias representativas com novos mecanismos de participação direta na gestão pública.

## 4 CAPÍTULO 4 - A CONQUISTA DA PARTICIPAÇÃO COMO LUTA POR RECONHECIMENTO

### 4.1 A TEORIA DO RECONHECIMENTO SOB A ÓTICA DE AXEL HONNETH

A democracia participativa ampliou a arena política para incluir uma diversidade de atores antes aliados das decisões públicas. Como já pôde ser observado, esse processo é, até hoje, permeado de conflitos os mais diversos. Bastante explorada por pesquisas empíricas, a relação do Executivo com instâncias como os conselhos de políticas públicas ou o Orçamento Participativo aponta para uma dificuldade dos políticos e da administração pública em reconhecer a legitimidade da participação social e dividir poder com a sociedade. O mesmo se pode afirmar do Poder Legislativo. Há indicativos de que a entrada em cena da sociedade constitui uma ameaça a um poder já antes enfraquecido.

Esses conflitos assemelham-se a diversos outros conflitos sociais existentes no mundo contemporâneo. A luta de grupos sociais minoritários, excluídos por questões de raça, gênero, renda, religião, cultura, preferências políticas, etc. pode ser caracterizada como uma luta por reconhecimento, no sentido dado por teóricos críticos como Charles Taylor e Axel Honneth<sup>14</sup>. Taylor entende que muitos problemas contemporâneos encontram raízes justamente no reconhecimento errôneo por parte das pessoas, que repassam para o outro uma imagem limitada, desprezível ou aviltante (TAYLOR apud VALENTE e DE CAUX). Os teóricos do reconhecimento resgatam “a categoria de reconhecimento como a categoria central da política moderna” (SOUZA, 2000, p.133) com base no pensamento de Hegel.

Hegel constrói o conceito de reconhecimento contrapondo-se a Maquiavel e a Hobbes. O primeiro introduz a ideia de esfera da ação social como um espaço de lutas pela integridade física dos homens. Em Hobbes, o homem é uma espécie de autômato que se move por si só, mas se preocupa com seu bem-estar futuro e sua autopreservação. Esse comportamento previdente exacerba-se quando ele depara-se com outro ser humano. Nesse momento, “cada um é forçado a ampliar prospectivamente seu potencial de poder a fim de evitar também no

---

<sup>14</sup> Outro expoente da teoria do reconhecimento é a americana Nancy Fraser, a qual chama a atenção para as lutas por redistribuição econômica. Fraser contribui com o debate na medida em que diferencia a luta por reconhecimento da luta por redistribuição de recursos materiais, ao que Honneth responde considerando o reconhecimento como um conceito que engloba a redistribuição econômica. A autora sugere uma concepção de teoria crítica do reconhecimento que abrace aspectos simbólico-culturais e econômicos. (SOUZA, 2006). As ideias de Fraser não serão aqui discutidas, pois aspectos distributivos não são o enfoque desse trabalho.

futuro o ataque possível do outro”. (HONNETH, 2009, p.34). Essa é a condição prévia para estabelecimento do contrato social que origina o Estado na visão de Hobbes. Hegel vai resgatar, a partir de Platão e Aristóteles, a importância da intersubjetividade para criticar a filosofia social moderna de Maquiavel e Hobbes. Segundo o teórico, a base da socialização humana é caracterizada pela existência de relações intersubjetivas elementares e não atos isolados dos sujeitos. A luta por reconhecimento não é a luta por autopreservação, mas a luta por aceitação das distintas dimensões da subjetividade. O conflito é algo natural da vida em sociedade, não encerrado pelo contrato social (SOUZA, 2000).

Axel Honneth discute luta por reconhecimento a partir dos apontamentos teóricos de Hegel, corroborando o entendimento de que a verdadeira luta, que impulsiona a sociedade para as transformações é a luta por reconhecimento. “São as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa coletiva de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades”. (HONNETH, 2009, p. 156). Os homens buscam reconhecimento a fim de garantir a autorrealização, ou a plena realização de suas capacidades. Ou, segundo Mendonça (2007, p.171), os “sujeitos só conseguem formar uma auto-relação positiva caso se vejam reconhecidos por seus parceiros de interação”.

Honneth também toma como base a psicologia social do americano George Herbert Mead. O empirismo de Mead coincide com Hegel em diversos pontos, inclusive ao creditar a luta por reconhecimento como um ponto de referência para entender a evolução moral da sociedade. Com Mead, a intuição de Hegel recebe o tratamento de uma hipótese empírica. Honneth enxerga tanto em Hegel quanto em Mead, embora com diferenças, o reconhecimento recíproco sob três formas distintas: amor, direito e solidariedade. O grau de relação positiva do sujeito consigo mesmo aumenta conforme ele experimenta essas formas em uma espécie de passo a passo.

Por meio do amor, o indivíduo ganha autoconfiança. O amor representaria, então, no sentido dado por Hegel, “a primeira etapa de reconhecimento recíproco, porque em sua efetivação os sujeitos se confirmam mutuamente na natureza concreta de suas carências, reconhecendo-se assim como seres carentes”. (HONNETH, 2009, p. 160). O amor é entendido aqui como o sentimento presente nas relações primárias, aquelas estabelecidas fortemente entre poucas pessoas: pais e filhos, amantes, amigos. Honneth considera formas de desrespeito ao amor os

maus-tratos e a violação.

Já, por meio da perspectiva do direito, do reconhecimento jurídico, o sujeito se reconhece como portador de direitos, ganhando autorrespeito. Um pressuposto para o autorrespeito é conhecer as obrigações que temos com o outro.

[...] só podemos chegar a uma compreensão de nós mesmos como portadores de direitos quando possuímos, inversamente, um saber sobre quais obrigações temos de observar em face do respectivo outro: apenas da perspectiva normativa de um ‘outro generalizado’, que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões. (HONNETH, 2009, p. 179).

O conceito de “outro generalizado”, trabalhado por Mead, refere-se à interiorização de normas de comportamento pelo ser humano, durante o processo de socialização, a partir da generalização das expectativas de comportamento dos outros, da sociedade. Mead desenvolve o conceito também para as pessoas de direito: o indivíduo em crescimento aprende tanto as obrigações para com a sociedade, como os direitos que lhe pertencem. “Direitos são de certa maneira as pretensões individuais das quais posso estar seguro que o outro generalizado as satisfará”. (HONNETH, 2009, p.137).

Por fim, a solidariedade está ligada à honra e à dignidade; gera estima social que permite aos seres humanos “referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades concretas”. (HONNETH, 2009, p.198). “A estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais”. (HONNETH, 2009, p.199). A estima social é orientada por critérios determinados de acordo com valores presentes na sociedade que variam de acordo com o tempo e o espaço.

Voltando à perspectiva do direito, Mead, em seus escritos, atém-se à perspectiva dos direitos garantidos à pessoa enquanto sujeito socialmente reconhecido na coletividade. Essa perspectiva, contudo, é fortemente ligada à visão presente em sociedades tradicionais, quando os direitos estavam vinculados ao papel social que o indivíduo exercia na sociedade. Na medida em que as sociedades foram avançando para a modernidade, os direitos foram se expandindo, em direção à universalidade. “[...] nos últimos séculos, [...] foi-se ampliando também o conjunto de todas as capacidades que caracterizam o ser humano constitutivamente como pessoa”. (HONNETH, 2009, p.193). Nas relações jurídicas de sociedades tradicionais, o

reconhecimento jurídico confundia-se com a noção de estima social, pois dependia da posição que o indivíduo ocupava. Mulheres, negros e pobres não eram reconhecidos como detentores de direitos políticos por não ocuparem *status* social mínimo. Com o avançar dos tempos, há um progressivo descolamento do reconhecimento dos direitos da noção de estima social. A questão que se coloca para o reconhecimento jurídico não é quais são as capacidades e propriedades daqueles indivíduos que lhe concedem valor, mas sim se o indivíduo constitui-se como pessoa, se é detentor do direito. Por isso, não se pode valorar o reconhecimento jurídico: ou existe, ou não existe, enquanto a estima pode existir em maior ou menor grau. A estima pressupõe a existência de interações entre os indivíduos por meio das quais se atribuem valores com base nas propriedades e capacidades dos mesmos. Já o “reconhecimento jurídico pressupõe primeiro uma apropriação das normas e leis pelos indivíduos e depois a validação ou não dessas nas interações cotidianas”. (CRUZ, 2007, p. 38).

Honneth remete à ideia de T. H. Marshall de conquista paulatina dos direitos (direitos liberais de liberdade no século XVIII, direitos políticos de participação no século XIX e direitos sociais de bem-estar no século XX), para lembrar que “o conjunto de todas as capacidades que caracterizam o ser humano constitutivamente como pessoa” (HONNETH, 2009, p. 193) também vai se ampliando com o tempo. Neste ponto, fazemos um adendo para lembrar que a plena consecução dos direitos citados, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, ainda é uma luta em andamento<sup>15</sup>. A privação de direitos e a exclusão são formas de desrespeito a direitos, ameaçando a integridade social do sujeito.

## 4.2 APLICANDO A TEORIA ÀS RELAÇÕES ENTRE VEREADORES E CONSELHEIROS

Neste trabalho, é utilizada especificamente a perspectiva de reconhecimento jurídico de Axel Honneth para entender as relações entre conselheiros e vereadores. Não poderia ser foco do trabalho analisar o reconhecimento por meio do amor. Apesar de, segundo Honneth, a

---

<sup>15</sup> Quanto aos direitos de liberdade, por exemplo, verifica-se que continuam a ser desrespeitados em muitos países em desenvolvimento mesmo após a queda de regimes autoritários. Dessa vez, o desprezo ocorre não contra a classe média opositora ao regime, mas contra os mais pobres. Violações aos direitos humanos dos marginalizados são comuns por parte do Estado e recebem apoio de grandes parcelas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 86-89). Ressaltem-se também os diversos casos de coação, compra de votos e outras irregularidades cometidas em período eleitoral especialmente contra os mais pobres, limitando os direitos de participação.

autoconfiança ser essencial para o exercício da vida pública, não é interesse investigar como cada indivíduo ganha autoconfiança a partir de suas relações primárias. No caso do reconhecimento pela estima, analisar as interações cotidianas e que valorações os indivíduos fazem a partir delas ampliaria por demais o escopo da pesquisa e não contribuiria para o alcance dos objetivos. Ademais, há dúvidas se essa dimensão do reconhecimento se aplicaria nesse caso. Conselheiros municipais exercem mandatos, com duração limitada. Os perfis dos conselheiros analisados são diversos: há representantes do governo, pais de alunos, professores, profissionais da saúde, integrantes de movimentos sociais, trabalhadores etc. Dadas essas características, observa-se que os conselhos não constituem um grupo minimamente homogêneo em busca de reconhecimento por suas propriedades e capacidades concretas.

O que se pretende é utilizar a noção de reconhecimento jurídico para verificar como vereadores e conselheiros reconhecem os direitos à participação e à representação eleitoral. Sob a perspectiva da teoria do reconhecimento, o sujeito adquire autorrespeito na medida em que se compreende como portador de direitos e obrigações para com o outro e enxerga o outro também como pessoa de direito. Na análise do reconhecimento jurídico de conselheiros de políticas públicas, diversos grupos poderiam ser incluídos no conceito de outro; por exemplo, gestores, comunidade, órgãos de controle. Afinal, as atribuições dos conselhos tangenciam todos esses grupos. Contudo, nossa perspectiva de análise concentra-se em conselheiros e vereadores. Sendo assim, a análise centra-se na observação, para os dois grupos, dos seguintes aspectos:

- i) De que modo os pesquisados compreendem-se como portadores de direitos. No caso dos conselheiros, como eles compreendem-se como portadores do direito à participação no planejamento, acompanhamento e controle de políticas públicas. Em se tratando de vereadores, de que modo os parlamentares enxergam-se como representantes eleitorais com atribuições de legislar, fiscalizar e representar.
- ii) De que modo os pesquisados veem o outro como portadores de direitos. Nesse ponto, é preciso observar como conselheiros enxergam vereadores e vice-versa.

O autorrespeito é mais fácil de ser percebido quando há privação de direitos (HONNETH, 2009). Quando o sujeito não exerce direitos que deveria exercer, fica clara a falta de reconhecimento jurídico. No caso dos conselhos, o reconhecimento jurídico não se concretiza

se o direito à participação, ao exercício da função de conselheiro é desconsiderado na prática. Os exemplos são diversos, conforme já relatado nesse trabalho: interferência do Executivo nas decisões dos conselhos; falta de recursos materiais e capacitação para realização dos trabalhos; não cumprimento das deliberações feitas pelos conselheiros; aprovação “faz-de-conta” de prestações de contas sem análise do conteúdo e apenas para cumprir formalidades e permitir o recebimento de recursos, dentre outros dilemas enfrentados.

A partir do que foi analisado no referencial teórico, é possível inferir alguns exemplos específicos de privações ocorridas na relação dos conselhos com o Poder Legislativo, quais sejam:

- i) tentativa do vereador apropriar-se do conselho, utilizando o espaço para cooptar conselheiros ou se promover politicamente;
- ii) cortes no orçamento elaborado pelos conselhos ou cortes de recursos para manutenção dos conselhos;
- iii) desconhecimento das atribuições dos conselhos e do papel dos conselheiros, ou
- iv) desconsideração ou falta de interesse pelas atividades, problemas e questões dos conselhos. Ou seja, o vereador pode até conhecer as atribuições dos conselhos, mas não os reconhecem efetivamente como instâncias que têm o direito de discutir políticas, deliberar, fiscalizar, etc.

## 5 CAPÍTULO 5 - METODOLOGIA

Inicialmente, optou-se por uma amostra não probabilística de municípios selecionados por estratificação proporcional à quantidade em cada mesorregião geográfica. Seriam escolhidos 01 município da Região Metropolitana, 4 da Zona da Mata, 7 do Agreste, 4 do Sertão e 2 da região do São Francisco, perfazendo 18 municípios ou 10% do total do Estado de Pernambuco. O critério de escolha em cada região seria a facilidade de acesso às informações.

Em cada município, seriam aplicados questionários semi estruturados com três vereadores e quatro conselhos. Como complemento e confirmação dos achados apurados pelos questionários, seriam analisados documentos que demonstrassem a atuação dos conselheiros e vereadores, a exemplo de ofícios, pareceres e requisições, apenas de municípios da mesorregião denominada Agreste Meridional.

Após a aplicação de um pré-teste com 25 vereadores e 16 conselheiros de diversas regiões do Estado, optou-se por propor mudanças na metodologia. Primeiramente, sentiu-se a necessidade de complementar os questionários com entrevistas, a fim de esclarecer pontos que dificilmente são detalhados naqueles instrumentos de coleta. Em segundo lugar, considerou-se importante aprofundar o conhecimento sobre as normas que regem a participação em determinados municípios. Isso ocorreu a partir do momento em que a pesquisadora tomou conhecimento de que a lei orgânica do Recife determina a participação de vereadores nos conselhos, realidade compartilhada até pouco tempo atrás por Olinda, município onde a sociedade civil articulou uma mudança na lei, passando a proibir vereadores de participar dos conselhos. Essas questões foram consideradas fundamentais para entender como o reconhecimento ocorre na prática. Assim sendo, optou-se por transformar a pesquisa em um estudo de caso limitado a um município. Dada sua importância como capital do Estado, o Recife foi o município escolhido.

### 5.1 UNIVERSO E AMOSTRA

Foram entregues questionários aos 37 vereadores do Recife, tendo sido devolvidos 20. Dos 20 respondentes, 07 concederam entrevistas, a fim de complementar informações coletadas pelos questionários. O critério para seleção dos vereadores entrevistados foi a acessibilidade.

Quanto aos conselhos, foi solicitada à Controladoria Geral do Município, órgão da Prefeitura, uma lista dos conselhos ligados ao Poder Executivo Municipal. A lista contemplava 30 conselhos de diversas áreas, com e sem participação popular, conforme quadro a seguir:

**Quadro 4 - Conselhos Municipais do Recife vinculados ao Poder Executivo**

Órgão ao qual se vincula	Conselho	Participação popular
CTTU- Companhia de Trânsito e Transporte Urbano	CSTM- Conselho Superior de Transporte Metropolitano	Sim
	CMTT- Conselho Municipal de Trânsito e Transportes	Sim
SETUR- Secretaria de Turismo	CONTURE- Conselho de Turismo do Recife	Não
SEEL- Secretaria de Educação, Esporte e Lazer	CME- Conselho Municipal de Educação	Sim
	CMAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Sim
SECULT- Secretaria de Cultura	Conselho Municipal de Política Cultural	Sim
SEFIN- Secretaria de Finanças	Conselho de Recursos Fiscais	Não
	Conselho Municipal de Política Financeira	Não
EMPREL- Empresa Municipal de Informática	Conselho Fiscal	Não
	Conselho de Administração da Empresa Municipal de Informática	Não
RECIPREV- Autarquia Municipal de Previdência à Saúde dos Servidores	CMP- Conselho Municipal de Previdência	Não
	Conselho Fiscal	Não
	Conselho Deliberativo de Saúde	Não
SDHSC- Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã	CMDH - Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social	Sim
	COMDICA- Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	Sim
	COMUD- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Sim
	COMDIR- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Recife	Sim

	CMPPIR- Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Sim
Secretaria de Saúde	Conselho Municipal de Política sobre Álcool e outras Drogas - COMPADE	Sim
	CMS- Conselho Municipal de Saúde	Sim
SAJ- Secretaria de Assuntos Jurídicos	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	Sim
SAS- Secretaria de Assistência Social	CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social	Sim
	Conselho de Ética e Disciplina dos Conselhos Tutelares	Sim
SEMAM- Secretaria do Meio Ambiente	COMAM- Conselho Municipal do Meio Ambiente	Sim
SCDUO- Secretaria de Controle, Desenvolvimento Urbano e Obras	CDU- Conselho de Desenvolvimento Urbano	Sim
SCTDE- Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico	Conselho de Gestão do Fundo Recife Sol	Sim
	COMSEA- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Recife	Sim
Orçamento Participativo	COP- Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Participativo	Sim
Secretaria Especial da Mulher	Conselho Municipal da Mulher	Sim
SEHAB- Secretaria de Habitação	Conselho Gestor do FMHIS (Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social- CGFMHIS)	Sim
Geraldão	CMPPJ - Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude do Recife	Sim

**Fonte:** Controladoria Geral do Recife (adaptada), janeiro de 2012.

Como o enfoque da pesquisa é no reconhecimento de mecanismos de participação cidadã pelo Poder Legislativo Municipal, foram excluídos do universo os conselhos que não têm participação popular, restando 23 conselhos. Ainda com o objetivo de pôr em foco mecanismos onde haja a participação da sociedade civil, optou-se também por resumir o universo aos conselhos que discutem, deliberam ou fiscalizam políticas sociais: educação, saúde, assistência social, direitos humanos, políticas raciais, de gênero e segurança alimentar. A opção por manter apenas conselhos que exerçam a função deliberativa ou fiscalizadora explica-se pelo fato de que essas funções são aquelas que mais se assemelham aos papéis do

Poder Legislativo – pensar a cidade, legislar e fiscalizar – e justamente essa semelhança pode ser fonte de conflitos que interessam à nossa pesquisa. Restam, ao universo da pesquisa, 13 conselhos, conforme indicado a seguir.

**Tabela 2** - Distribuição da amostra de acordo com os conselhos componentes do universo da pesquisa

<b>Conselho</b>	<b>Quantidade de conselheiros titulares</b>	<b>Quantidade de questionários</b>	<b>Quantidade de entrevistas</b>
CME- Conselho Municipal de Educação	19	7	2
CMAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar	7	5	3
COMDICA- Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	16	7	1
COMUD- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	21	7	3
COMDIR- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Recife	24	6	2
CMPPIR- Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	24	2	2
CMS- Conselho Municipal de Saúde	24	10	3
CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social	12	8	2
CMPPJ - Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude do Recife	25	4	0
CMDH - Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social	16	0	0
COMPADE - Conselho Municipal de Política sobre Álcool e outras Drogas	16	0	0
COMSEA- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Recife	24	0	0
Conselho Municipal da Mulher	24	0	0
<b>Total de conselheiros</b>	<b>252</b>	<b>57</b>	<b>18</b>

**Fonte:** elaboração própria, a partir das leis que regem os conselhos e de dados da Controladoria Geral do Recife.

Do total de 13 conselhos, não obtivemos resposta de 4. A amostra consiste, então, em 57 conselheiros de 9 conselhos que responderam ao questionário. O percentual de participantes é de 23% do universo de 252 conselheiros da pesquisa. É relevante ressaltar que há conselheiros que participam de mais de um conselho, sendo que esse número não é conhecido.

Dos 57 conselheiros, 18 deles, de 8 conselhos diferentes, concederam entrevistas. Optou-se por selecionar sempre o presidente, coordenador ou membro da coordenação colegiada – a nomenclatura varia – e um ou dois conselheiros que se dispuseram a participar.

## 5.2 COLETA DE DADOS

Retomando o descrito na seção 4.2 do referencial teórico, o que a pesquisa pretende é utilizar-se da noção de reconhecimento jurídico para verificar como os conselheiros de políticas públicas se reconhecem e de que modo os vereadores os reconhecem como detentores do direito à participação no planejamento, acompanhamento e controle de políticas públicas. Analogamente, buscou-se entender como os membros do Poder Legislativo enxergam seu direito à representação política e em que medida os conselheiros reconhecem esse mesmo direito. Importante destacar também se há interação entre as duas instâncias e como ela ocorre na prática.

Com base na teoria do reconhecimento sob a ótica de Axel Honneth, pensou-se em indicativos de como o reconhecimento se expressa. Esses indicativos embasariam os procedimentos de coleta. Primeiramente, é necessário analisar de que modo os pesquisados compreendem-se como portadores de direitos. Indicativos que podem auxiliar nessa tarefa são o conhecimento que pesquisados têm da legislação e das atribuições de seu próprio grupo ou o motivo para ter se tornado um conselheiro ou um vereador.

A partir daí, o outro passo é analisar de que modo os pesquisados veem o outro como portadores de direitos. Esse é o ponto que mais interessa à pesquisa, especialmente o modo pelo qual vereadores reconhecem o direito à participação por meio de conselhos. Por isso, atenção maior é dedicada a indicativos que demonstrem a existência ou não desse reconhecimento. Exemplos de indicativos são listados a seguir:

- conhecimento que pesquisados têm da legislação e das atribuições do outro grupo;

- conhecimento, consideração ou interesse que pesquisados têm pelas atividades, problemas e questões vivenciadas pelo outro grupo;
- troca de informações importantes para a realização do trabalho, a exemplo de: envio de prestações de contas sobre os programas para os vereadores, envio de denúncias para os vereadores;
- convite feitos por vereadores a conselheiros para que participem em audiências da Câmara Municipal;
- participação de vereadores em atividades promovidas pelos conselhos, como reuniões, debates, mutirões de fiscalização, caravanas;
- procura por vereadores para apoiar reivindicações;
- tentativa do vereador apropriar-se do conselho, utilizando o espaço para cooptar conselheiros ou se promover politicamente.

Outro indicativo são as possíveis alterações feitas por vereadores nos orçamentos cuja elaboração teve a participação de conselhos ou cujos recursos afetarão o funcionamento dos conselhos. Contudo, para não ampliar por demais o escopo da pesquisa e por limitações de tempo, não se analisaram os orçamentos aprovados na Câmara.

Acerca dos procedimentos de coleta, procedeu-se, inicialmente, à pesquisa bibliográfica e documental em livros, artigos constantes de revistas científicas, dissertações, teses, legislação sobre o tema e leis de criação dos conselhos, com o intuito de levantar qual o papel de vereadores e conselhos municipais na formulação, execução e controle de políticas sociais no município, bem como os principais dilemas enfrentados pelas instâncias.

No âmbito da pesquisa documental, também foi consultado o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da Câmara Municipal do Recife, base de dados que contém matérias legislativas<sup>16</sup> desde 2004. A pesquisa foi realizada buscando-se os termos "conselho", "conselheiro", "sociedade", "controle social", "participação cidadã" e "audiência pública", no período de janeiro de 2010 a junho de 2012. Com isso, pretendeu-se verificar em que medida vereadores discutem questões atinentes aos conselhos e a mecanismos de participação cidadã,

---

<sup>16</sup> Incluem-se: emenda ao projeto de decreto legislativo, emenda ao projeto de lei do Executivo, emenda ao projeto de lei do Legislativo, emenda ao projeto de resolução, emenda ao requerimento, parecer, projeto de emenda à lei orgânica, projeto de decreto legislativo, projeto de lei do Executivo, projeto de lei ordinária, projeto de resolução, proposta de revisão à lei orgânica do Recife, relatório, requerimento, sub emenda ao projeto de emenda à lei orgânica, substitutivo ao projeto de lei, substitutivo ao projeto de resolução.

ou convidam conselhos para um papel de destaque em audiências públicas. Quanto às audiências públicas, os requerimentos apenas indicam os convidados que comporão a mesa e debaterão o tema. Os convites aos demais participantes são enviados dos gabinetes do vereador que convoca a audiência. Como não foi possível contactar cada gabinete para acessar esses registros, os dados da pesquisa mostram apenas se o conselho em questão ocupou papel de destaque no debate, opinando sobre os temas.

A coleta de dados deu-se também a partir da aplicação, para ambos os grupos de participantes, de questionários semi estruturados (Apêndices A e B) elaborados em função do referencial teórico. Os instrumentos de coleta foram distribuídos tanto em meio impresso, como em meio digital, dependendo do que fosse mais conveniente para o participante. A ferramenta Google Docs permitiu a elaboração do formulário digital, cujo *link* foi disponibilizado por e-mail.

Para facilitar o trabalho, dividiu-se o questionário em seções. A primeira tratou do perfil do participante e continha perguntas como idade, nível de formação e segmento representado. A segunda buscou compreender como o respondente enxerga seu papel e qual o nível de contato com as normas que regem o tema. Já a terceira seção trouxe perguntas que pudessem demonstrar de que modo o respondente enxergava o outro grupo, conselheiro ou vereadores. A última seção voltou-se para a interação travada na prática entre os grupos, a fim de verificar se o reconhecimento vai além do discurso.

O quadro a seguir lista as perguntas do questionário de acordo com cada seção.

**Quadro 5 - Estrutura do questionário dos conselheiros**

<b>Seções</b>	<b>Perguntas do questionário</b>
Seção 1 – Identificação e perfil	1) Conselho; 2) Idade; 3) Gênero; 4) Nível de formação; 5) Tempo no cargo; 6) Segmento representado; 7) Ocupação.
Seção 2 - Como os conselheiros apropriam-se das normas que garantem e regem a participação?	8) Por que o senhor decidiu ser um conselheiro/O que o motivou?; 9) Com que frequência já utilizou os instrumentos legais (CF, LRF, Leis de criação dos conselhos, etc)?; 10) Que atributos são necessários para ser um conselheiro? 11) Qual o papel de um conselho de políticas públicas?
Seção 3 - De que modo os conselheiros reconhecem os vereadores como detentores do direito à representação eleitoral?	12) Quais são as principais funções de um vereador? 13) Quais os principais dilemas enfrentados pelo Poder Legislativo Municipal? 17) O(a) senhor(a) exerce ou já exerceu mandato de vereador? 25) O(a) senhor(a) considera que há conflito na relação entre vereadores e conselheiros no município? Por quê? Exemplos de conflitos: uso dos conselhos como palanque político; boicote dos vereadores ao orçamento dos conselhos, etc.

Seção 4 – Como o reconhecimento ocorre na prática?	14) Já procurou um vereador para algo? Para quê? 15) É fácil dialogar com vereadores?; 16) Em que grau o(a) senhor(a) costuma acompanhar a atuação dos vereadores?; 23) Costuma frequentar sessões legislativas?; 19) O conselho costuma enviar o resultado dos trabalhos para a Câmara? Ex: pareceres sobre contas; 21) O conselheiro já fez denúncias ao vereador?; 24) Os vereadores do município costumam participar ou acompanhar as atividades dos conselhos?; 26) O(a) senhor(a) acredita que uma maior interação entre vereadores e conselheiros fortalece ou enfraquece os mecanismos de participação, a exemplo dos conselhos?
--	---

**Fonte:** elaboração própria.

### Quadro 6 - Estrutura do questionário dos vereadores

Seções	Perguntas do questionário
Seção 1 – Identificação e perfil	1) Idade; 2) Gênero; 3) Nível de formação; 4) Tempo no cargo
Seção 2 - Como os vereadores apropriam-se das normas que garantem e regem a representação eleitoral?	8) Com que frequência já utilizou os instrumentos legais (CF, LRF, Lei Orgânica, etc)?; 10) Que atributos são necessários para ser um vereador?; 11) Qual o papel do vereador nos dias de hoje?
Seção 3 - De que modo os vereadores reconhecem os conselheiros como detentores do direito à participação?	12) Quais são as principais funções dos conselhos? 13) Quais os principais dilemas enfrentados pelos conselheiros? 10) Que atributos são necessários para ser um conselheiro? 17) V.Exa. é ou já foi membro de algum conselho de políticas públicas municipal ou estadual? 20) O(a) senhor(a) considera que há conflito na relação entre vereadores e conselheiros no município? Por quê? Exemplos de conflitos: excesso de representação política, perda da importância do vereador, uso eleitoreiro da função de conselheiro, etc.
Seção 4 – Como ocorre o reconhecimento na prática?	16) Em que grau V.Exa. costuma participar das atividades dos conselhos?; 15) É fácil dialogar com conselheiros?; V.Exa. costuma analisar os resultados do trabalho do conselho?; V.Exa. já recebeu denúncia feito por conselhos?; 21) O(a) senhor(a) acredita que uma maior interação entre vereadores e conselheiros fortalece ou enfraquece a representação eleitoral?

**Fonte:** elaboração própria.

Por fim, com o intuito de complementar as informações coletadas nos questionários e esclarecer pontos que dificilmente são detalhados nesses instrumentos, conforme já mencionado, optou-se por realizar entrevistas semi estruturadas com uma parcela da amostra entre os meses de abril e junho de 2012. As questões elaboradas tiveram como enfoque as seções 3 e 4 dos questionários. Como resultado, os entrevistados expressaram-se mais livremente e trataram com mais profundidade os temas propostos. As entrevistas duraram de 10 a 50 minutos, a depender do entrevistado, e tiveram autorização prévia, sendo que alguns vereadores preferiram não se identificar.

Cumpramos ressaltar que o contato inicial com os vereadores foi feito por intermédio dos

gabinetes localizados na Câmara Municipal. Ao constatar que dificilmente os funcionários retornavam questionários preenchidos e a possibilidade concreta de entrevistas, foi feita solicitação ao Presidente da Casa para que a aplicação fosse feita em sessão plenária, solicitação prontamente atendida. Alguns vereadores responderam até o final da sessão e outros não. Nos dias seguintes, a pesquisadora coletou alguns desses questionários nos gabinetes dos parlamentares.

A solicitação inicial aos conselheiros foi feita por telefone e e-mail. A partir daí, foram marcadas entrevistas e combinados horários para que a pesquisadora distribuisse questionários, de preferência nas sessões plenárias ou em reuniões que reunissem quantidade razoável de conselheiros.

### 5.3 TRATAMENTO DOS DADOS

As respostas aos questionários semi estruturados foram tabuladas em formulário da ferramenta Google Docs, disponível na internet. Os dados foram tratados com auxílio do editor de planilhas BrOffice Calc versão 3.3.2 e do software estatístico IBM SPSS Statistics (Statistical Package for the Social Sciences), versão 17.

Inicialmente, foi feita análise descritiva das respostas, considerando as frequências e os respectivos percentuais. Os dados das questões abertas dos questionários, os das entrevistas e os da análise documental foram tratados separadamente, com base no método da análise de conteúdo (BARDIN, 1977; VERGARA, 2008) em grade aberta ou fechada, a depender da pergunta.

Já os dados da pesquisa no sistema SAPL da Câmara Municipal foram listados em um quadro com as seguintes colunas:

Documento	Data	Assunto	Referência ao conselho	Vereador
-----------	------	---------	------------------------	----------

Em seguida, procedeu-se a uma análise dos dados, identificando as situações em que o assunto era tema de debate na Câmara. Em relação às audiências públicas, verificou-se percentual de audiências em que havia conselhos convidados para ocupar a posição de

debatedores em relação ao total de audiências que discutiram políticas públicas da área social.

#### 5.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Registram-se aqui algumas limitações do método escolhido para a pesquisa.

Houve dificuldade no acesso a vereadores e conselheiros. O acesso a vereadores por intermédio dos funcionários dos gabinetes mostrou-se pouco produtivo, conforme já mencionado. Quanto aos conselhos, quatro deles não retornaram ao contato da pesquisadora, sendo que um deles, o COMPADE - Conselho Municipal de Política sobre Álcool e outras Drogas não estava se reunindo periodicamente. Um determinado conselho teve resistência à aplicação da pesquisa, questionando algumas perguntas do questionário, bem como demonstrando receio de que os resultados da pesquisa não fossem retornados para os participantes após a conclusão. A situação foi contornada após explicação da pesquisadora e reafirmação do compromisso de divulgar os resultados. Também dificultou o fato de dois conselhos terem vivenciado troca de gestão: o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude do Recife.

Outro ponto que deve ser ressaltado diz respeito às entrevistas gravadas. Observou-se que alguns entrevistados, especialmente conselheiros, inibiram-se frente ao gravador, tendo dificuldades em falar livremente.

Por fim, o estudo de caso restrito ao município do Recife, ao mesmo tempo em que permite um aprofundamento da análise, não permite generalizações.

## 6 RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa serão dispostos conforme as seguintes seções abaixo:

- ▲ Perfil dos respondentes
- ▲ Como vereadores e conselheiros reconhecem a si próprios?
- ▲ Como vereadores e conselheiros reconhecem um ao outro?
- ▲ Interação na prática

### 6.1 PERFIL DOS RESPONDENTES

#### 6.1.1 Vereadores

Da análise dos questionários, observam-se dois grupos etários de destaque: o daqueles com idade entre 40 e 49 anos, que engloba 35% dos respondentes, e o grupo dos que têm mais de 60 anos, com 30% dos respondentes. Os jovens são minoria. Não há nenhum respondente com idade abaixo dos 30 anos e apenas 2, ou 10%, têm entre 30 e 39 anos.

**Tabela 3** - Distribuição por idade dos vereadores

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Entre 18 e 29 anos	0	0
Entre 30 e 39 anos	2	10
Entre 40 e 49 anos	7	35
Entre 50 e 59 anos	3	15
Mais de 60 anos	6	30
Não informaram	2	10
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Se, por um lado, há poucos jovens na Câmara; por outro, 65% dos respondentes estão em seu primeiro ou segundo mandato, o que simboliza uma casa renovada.

**Tabela 4** - Distribuição por tempo no cargo de vereador, considerando-se todos os mandatos

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Até 4 anos	9	45
De 4 a 8 anos	4	20
De 8 a 16 anos	3	15
De 16 a 20 anos	3	15
Acima de 20 anos	1	5
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Quanto ao gênero, 80% da amostra é composta de homens.

**Tabela 5** - Distribuição de respondentes por gênero

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Masculino	16	80
Feminino	3	15
Não informaram	1	5
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Mediante consulta à lista de parlamentares, apurou-se que, do universo de 37 vereadores, apenas 10,81% são do sexo feminino. Tais dados condizem com a baixa representatividade de mulheres na política. Apenas 8,8% da Câmara dos Deputados é formada por mulheres. Nas assembleias estaduais do país, o percentual é de 12,9%, enquanto nas câmaras municipais a situação é igualmente desfavorável: as mulheres representam apenas 12,5%<sup>17</sup>.

A escolaridade dos respondentes é alta, dado que vai de encontro à baixa escolaridade observada nos vereadores brasileiros e mencionada no capítulo 3. Aqueles que concluíram o ensino superior representam 80% do total, sendo que 10% deles cursaram uma pós-graduação.

<sup>17</sup> Percentual de candidatas eleitas para as legislaturas 2010-2014 (parlamentos estaduais e federal) e 2008-2012 (parlamentos municipais). Fonte: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE), 2011, p. 231, 243 e 245.

**Tabela 6** - Distribuição por grau de escolaridade

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Ensino médio completo ou incompleto	2	10
Superior incompleto	2	10
Superior completo	14	70
Pós-graduação	2	10
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Dentre os candidatos a vereador do Recife nas eleições de 2008, 37% havia concluído o ensino superior<sup>18</sup>. Vê-se, então, que um bom número deles conseguiu assumir o cargo.

### 6.1.2 Conselheiros

No grupo dos conselheiros, 51% dos respondentes possuem mais de 40 anos. Assim como os vereadores, os jovens também são minoria dentre os conselheiros.

**Tabela 7** - Distribuição por idade dos conselheiros

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Entre 18 e 29 anos	9	16
Entre 30 e 39 anos	11	19
Entre 40 e 49 anos	7	12
Entre 50 e 59 anos	15	26
Mais de 60 anos	7	12
Não informaram	8	14
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Por outro lado, 74% dos respondentes têm até quatro anos de exercício da função de conselheiros, considerando todos os mandatos. A maior parte deles está no primeiro mandato e tem até dois anos de exercício.

<sup>18</sup> Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est\\_cand/grau\\_instrucao.htm](http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est_cand/grau_instrucao.htm). Acesso em 25 jul. 2012.

**Tabela 8** - Distribuição por tempo na função de conselheiro, considerando-se todos os mandatos

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Até 2 anos	24	42
De 2 a 4 anos	18	32
De 4 a 6 anos	6	11
De 6 a 10 anos	3	5
Acima de 10 anos	6	11
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Diferentemente dos vereadores, a maioria dos conselheiros respondentes é do sexo feminino. A amostra é composta por 63% de mulheres e por 30% de homens.

**Tabela 9** - Distribuição de respondentes por gênero

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Feminino	36	63
Masculino	17	30
Não responderam	4	7
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Mais da metade, ou 56%, da amostra completou o ensino superior, sendo que uma parcela significativa, de 35%, concluiu um curso de pós-graduação.

**Tabela 10** - Distribuição por grau de escolaridade

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Formação não escolar, adquirida na vivência do trabalho	1	2
Ensino fundamental completo ou incompleto	2	4

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Ensino médio completo ou incompleto	11	19
Ensino técnico	2	4
Superior incompleto	8	14
Superior completo	12	21
Pós-graduação	20	35
Não respondeu	1	2
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Quanto ao segmento, a maioria dos respondentes declarou-se representante da sociedade civil (58%), seguida dos representantes do governo (30%) e dos trabalhadores (11%). Um conselheiro informou representar os conselhos tutelares.

**Tabela 11 - Distribuição por segmento**

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Sociedade civil (usuários, pais de alunos, estudantes, entidades de assistência social, etc)	33	58
Governo	17	3
Trabalhadores	6	11
Conselho Tutelar	1	2
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Questionados sobre a ocupação profissional, 37% dos respondentes declararam-se servidores públicos, 11% profissionais liberais e 7% professores. Um percentual de 9% informou não estar trabalhando no momento, enquanto 5% são aposentados. Outras ocupações citadas, cada uma por um respondente, foram: "administrador", "advogado", "assistente social", "conselheiro tutelar", "coordenador dos grupos", "do lar", "educador social", empregado CLT, "empresa privada", "estagiária", "movimento social", "ONG".

**Tabela 12** - Distribuição por ocupação

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Servidor público	21	37
Profissional Liberal	6	11
Sem trabalhar no momento	5	9
Professor	4	7
Aposentada	3	5
Outras	12	21
Não responderam	6	11
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

## 6.2 COMO VEREADORES E CONSELHEIROS RECONHECEM A SI PRÓPRIOS?

Resgatando os preceitos da teoria do reconhecimento, já apresentados anteriormente, é parte do processo de reconhecimento jurídico a internalização de expectativas de comportamento das outras pessoas da sociedade. No processo de entender o que a sociedade espera do sujeito, qual o papel dele, que obrigações tem para com os outros, o indivíduo vai se enxergando como detentor de direitos, vai adquirindo autorrespeito. Por isso, fez-se necessário entender, primeiramente, como vereadores e conselheiros internalizam as expectativas do outro generalizado. O que eles consideram seus papéis?

### 6.2.1 Vereadores e o direito à representação

Neste tópico, serão examinados o papel, as funções e os atributos dos vereadores, sob a ótica dos respondentes, bem como o grau de contato que o grupo tem com leis necessárias à sua atividade.

#### 6.2.1.1 Papel e funções dos vereadores

As respostas dos 17 vereadores que responderam à questão aberta foram categorizadas em grade aberta. Uma mesma resposta pode ter sido desmembrada em mais de uma categoria.

Os papéis mais citados dizem respeito: 1) à função legislativa, 2) à função fiscalizadora e 3) à representação. Quanto ao primeiro, 11 respostas citaram, por exemplo, "legislar"; "criar leis"; "propor"; "discutir as leis importantes para a cidade"; "apresentar projetos".

O papel fiscalizador apareceu em 8 outras citações, a exemplo de: "fiscalizar os atos do executivo municipal"; "fiscalizar a gestão municipal no âmbito financeiro e administrativo"; "fiscalizar obras para benefício do município" e "trabalhar muito na questão da manutenção da cidade (averiguar problemas importantes)".

A função de representar a sociedade e ser um elo entre ela e o poder público também é muito forte entre os respondentes, tendo sido citada 7 vezes, conforme exemplos a seguir: "o vereador tem papel fundamental de ser o elo entre a sociedade e os poderes constituídos"; "[...] sempre ouvir a população para conhecer de perto todos os problemas da nossa cidade"; "[...] além disso, o vereador é o político, de verdade, mais próximo da população, vendo e sentindo as necessidades da cidade e da população"; "ser um elo entre o cidadão e o poder executivo"; "indicando as necessidades da população".

Outras 4 respostas mencionam que vereadores devem pensar as questões importantes da cidade, buscar alternativas para seus problemas, de modo a melhorar a qualidade de vida da população, conforme exemplificado a seguir: "o vereador precisa pensar a cidade de forma global e atuar localmente para transformar a realidade da cidade"; "Melhorar a qualidade de vida da população [...] criando políticas públicas, melhorando a saúde, educação e habitação"; "no caso do Recife é buscar alternativas para a mobilidade urbana"; "buscando, juntamente com a população soluções viáveis e (ilegível<sup>19</sup>) para solução de problemas que digam respeito à população".

Algumas das declarações feitas pelos vereadores levam a pensar se alguns deles não se enxergam como um executor de serviços, uma espécie de "mini-prefeito", nos termos constatados por Joffre (2001) e já apresentados na seção 3.1. Ou seja, vereadores promovem atividades assistencialistas, como também reivindicam serviços públicos para determinadas localidades. São exemplos: "lutar para que a população receba dos Poderes Constituídos a atuação necessária à diminuição da miséria, elevando-a culturalmente entre outros"; "[...]

---

<sup>19</sup> Quando a grafia é incompreensível, o termo é substituído na transcrição pela palavra "ilegível".

cobrar do Executivo municipal políticas públicas para a cidade”, “indicar obras para benefício do município”. Essa última sentença faz refletir sobre as relações clientelistas que se estabelecem entre as comunidades, o Legislativo e o Executivo. O vereador termina por atuar como "captador de recursos" para uma determinada comunidade, estabelecendo muitas vezes trocas de favores com o Executivo. São justamente essas práticas um dos motivos de disputas do Legislativo com o programa Orçamento Participativo, conforme já relatado na seção 3.3. As atividades assistencialistas são indicadas nas seguintes respostas: “ele tem ser [sic]<sup>20</sup> um clínico geral, ou seja, entender um pouco de tudo, principalmente, fazer um trabalho individual”; “atender pedidos de assistencialismo dos eleitores”. Em entrevista, um vereador declarou que é difícil abrir mão da prestação de favores à população.

A nossa função é fiscalizar, criar leis, discutir projetos, protestar, reivindicar, votar contra ou a favor, discutir em plenário, discutir em tribuna, mas isso é mais na teoria. Porque, na prática mesmo, a história é outra. Na prática é você estar em casa, 10, 11 horas da noite, já perto de dormir, e alguém bate palma na sua porta e diz: ‘você pode levar minha esposa no hospital que ela tá passando mal?’ É pegar uma bermuda, o documento do carro, vou levar agora. Porque se eu disser praquela pessoa que isso não é o meu papel, ele jamais vai entender. [...] Mas por que o vereador faz o assistencialismo que eu faço? Porque os poderes públicos não atendem as necessidades das comunidades. Não tem ambulância, não tem carro pra hemodiálise [...]” (Entrevistado 2).

Apesar da declaração do vereador, não é possível afirmar que a prática é generalizada na Câmara do Recife.

Um respondente entende que o Legislativo municipal tem a função de “fortalecer o controle social sobre os poderes constituídos, os negócios públicos e a democracia”, enquanto outro acredita que, nos dias de hoje, o Legislativo serve para “homologar atos do Poder Executivo”.

#### 6.2.1.2 Atributos mais importantes para ser um vereador

Perguntados sobre os três mais importantes atributos para ser um vereador, praticamente todos, ou 95% dos respondentes indicaram a ética, a honestidade ou a probidade os mais importantes. Apenas um vereador não os citou, por achar que esses são pressupostos, e não atributos, para ocupar o cargo.

---

<sup>20</sup> Todas as declarações dos participantes são transcritas da forma como foram escritas ou faladas.

**Tabela 13** - Atributos mais importantes para ser um vereador na visão dos vereadores

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o n° de respondentes (N=20)</b>
Ética, honestidade, probidade	19	95
Capacidade de reflexão sobre as questões importantes para a cidade.	14	70
Articulação com o eleitorado	11	55
Conhecimento sobre assuntos técnicos. Ex: gestão pública, políticas públicas, orçamento, finanças, direito, etc.	10	50
Capacidade de dialogar	8	40
Bom relacionamento com o Poder Executivo	2	10

**Fonte:** elaboração própria.

Para 70% dos respondentes, capacidade de reflexão sobre questões importantes da cidade é um dos principais atributos para um bom vereador, enquanto 55% consideram essencial a articulação com o eleitorado.

Metade dos respondentes acredita ser fundamental para um vereador o conhecimento sobre assuntos técnicos, a exemplo de finanças, direito, orçamento, gestão pública, políticas públicas. Tal dado é coerente com o grau de contato que vereadores mantêm com leis importantes para a atividade deles, conforme será analisado na próxima seção 6.2.1.3, a seguir. A coerência só não existe quando se trata de leis sobre finanças e compras públicas. Enquanto 50% dos vereadores consideram fundamental o conhecimento técnico, até mesmo sobre finanças, apenas de 15% a 30% declararam ter sempre consultado leis que regem esse assunto.

### 6.2.1.3 Grau de contato dos vereadores com a legislação

Neste ponto, foi avaliado o grau de contato que os vereadores têm ou já tiveram com leis que regem a atuação parlamentar e que são importantes para o trabalho desenvolvido pelo legislativo municipal. No primeiro grupo de leis analisadas, estão a Constituição Federal, a Constituição do Estado de Pernambuco e a Lei Orgânica do Recife, que discriminam a organização político-administrativa e a organização dos Poderes, as atribuições do Legislativo, o processo legislativo, o processo orçamentário e outras questões relevantes para

o município. O Plano Diretor – previsto na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades e na Lei Orgânica do Recife – é plano aprovado pela Câmara Municipal cujo objetivo é guiar a política de desenvolvimento e expansão urbana.

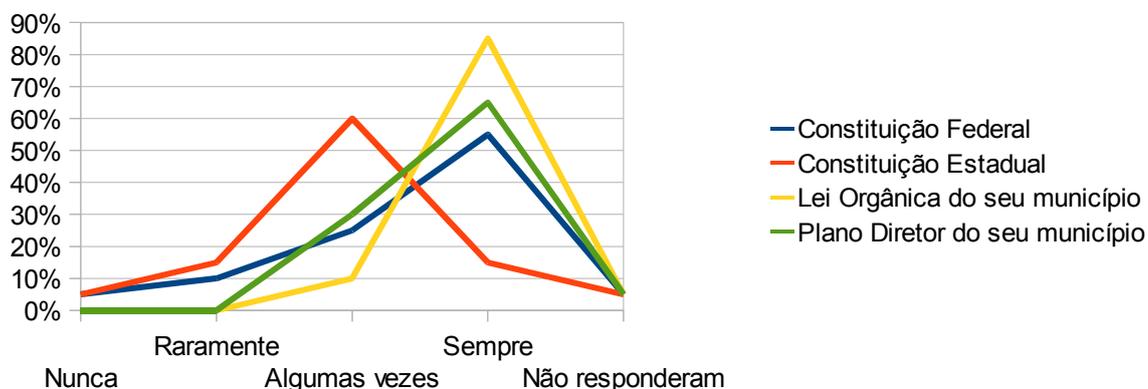
Questionados sobre a frequência com que já haviam utilizado essas leis para a formação profissional ou para a atuação como vereador, 55% dos respondentes declararam que sempre consultaram a Constituição Federal. Chama a atenção o percentual de 15% dos que nunca ou raramente consultaram a Carta Magna brasileira. Quando se trata da Constituição Estadual, a frequência dos que sempre consultaram é mais baixa: apenas 15% dos respondentes. A maioria, 60%, teve contato apenas algumas vezes com a lei, enquanto o percentual dos que nunca ou raramente consultaram permaneceu o mesmo em relação à Constituição Federal: 15%.

Como era de se esperar, há um maior contato com leis municipais. A Lei Orgânica é o instrumento mais consultado pelos vereadores: 85% dos respondentes declararam ter sempre consultado e nenhum informou nunca ou raramente ter analisado a lei. Quando se trata do Plano Diretor, 65% declararam ter consultado com grande frequência, enquanto 30% apenas o fizeram algumas vezes.

**Tabela 14** - Grau de contato de vereadores com as constituições e as leis que regem a cidade

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Constituições e leis que regem a cidade</b>					
Constituição Federal	5%	10%	25%	<b>55%</b>	5%
Constituição Estadual	5%	15%	<b>60%</b>	15%	5%
Lei Orgânica do seu município	0%	0%	10%	<b>85%</b>	5%
Plano Diretor do seu município	0%	0%	30%	<b>65%</b>	5%

**Fonte:** elaboração própria.

**Gráfico 1** - Grau de contato de vereadores com as constituições e as leis que regem a cidade

**Fonte:** elaboração própria.

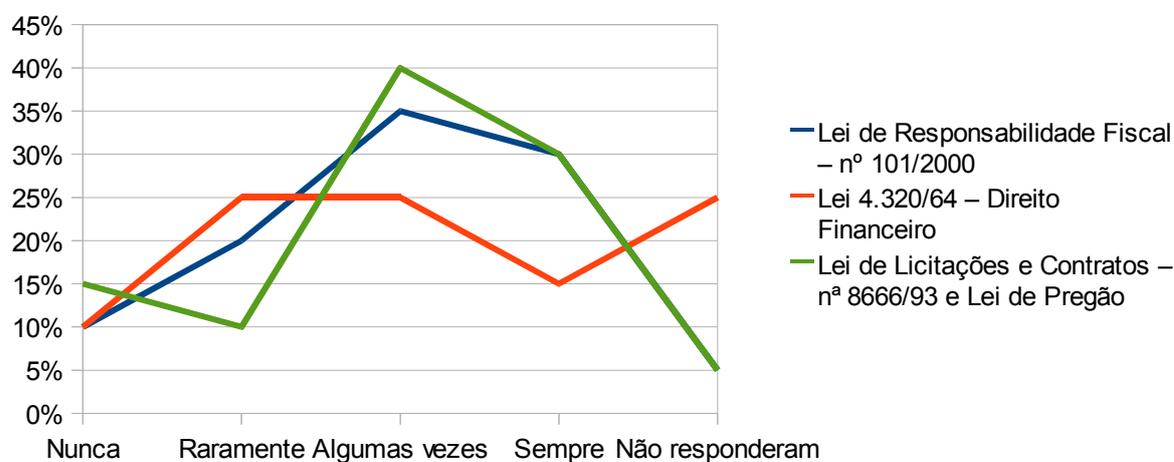
Outro conjunto de leis trata de finanças e compras públicas. Percebe-se que o entrosamento dos vereadores com esses dispositivos é sensivelmente menor do que nas outras leis analisadas. As respostas são menos concentradas em uma única classe de frequência, como se pode ver no quadro abaixo, mas há uma ligeira concentração na frequência "Algumas vezes" em duas de três leis.

**Tabela 15**– Grau de contato dos vereadores com leis que regem as finanças e compras públicas

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Finanças e compras públicas</b>					
Lei de Responsabilidade Fiscal – nº 101/2000	10%	20%	35%	30%	5%
Lei 4.320/64 – Direito Financeiro	10%	25%	25%	15%	25%
Lei de Licitações e Contratos – nº 8666/93 e Lei de Pregão	15%	10%	40%	30%	5%

**Fonte:** elaboração própria.

**Gráfico 2**– Grau de contato de vereadores com leis que regem as finanças e compras públicas



**Fonte:** elaboração própria.

Quando se trata da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o percentual dos que nunca ou raramente consultaram é o mesmo dos que sempre o fizeram, 30%. A lei estabelece normas de finanças públicas para assegurar uma gestão fiscal responsável e transparente. Além de aplicar-se a todos os Poderes, a lei reforça que a fiscalização do cumprimento de seus dispositivos cabe ao Poder Legislativo, além do sistema de controle interno, o que já é atribuição prevista na Constituição Federal.

A Lei nº 4.320/64 estabelece normas para elaboração e controle dos orçamentos e para a contabilidade governamental. A frequência de utilização declarada pelos vereadores é a menor dentre todos os instrumentos: apenas 15% declaram utilizar sempre, enquanto 35% nunca ou raramente tiveram contato.

A Lei nº 8666/93 (licitações e contratos) e a lei nº 10.520/02 (pregão) versam sobre as compras governamentais, o que também deve ser, em tese, acompanhado pelo Poder Legislativo. Um percentual de 40% dos respondentes informou que já teve contato com elas apenas "Algumas vezes".

O menor grau de contato com leis que tratam de finanças e compras públicas coaduna-se com a observação feita por Joffre (2001) de que, geralmente, a atividade de fiscalização feita por vereadores não engloba a fiscalização sobre finanças, licitações, contratações, mas se resume

à fiscalização dos serviços públicos – obras, saúde, dentre outros.

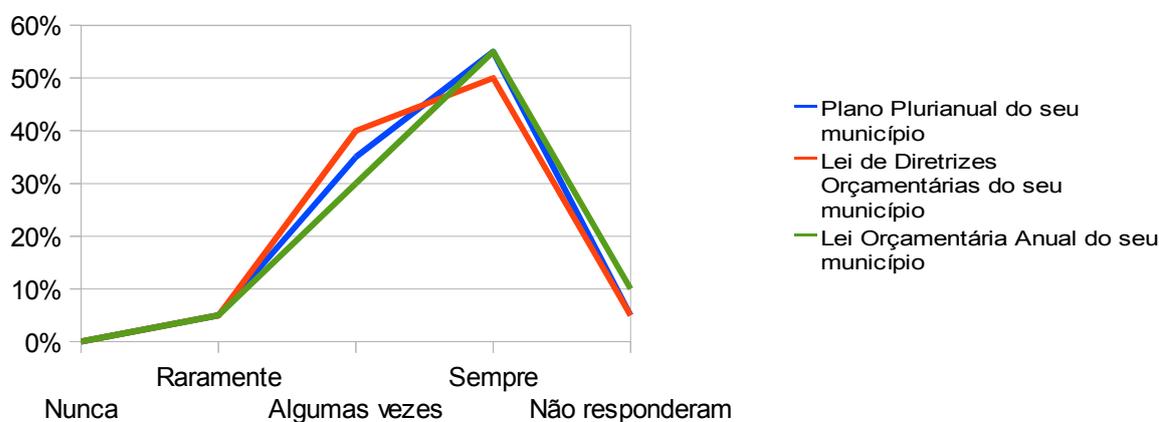
Por fim, têm-se o orçamento do município, o qual é tratado em 3 leis distintas: Plano Plurianual, elaborado a cada 4 anos e contendo as diretrizes e metas; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, anual, e a Lei Orçamentária Anual, que é o orçamento propriamente dito, com receitas previstas e despesas fixadas de acordo com os diversos programas, ações e órgãos. Apesar das respostas concentrarem-se na frequência "Sempre", chama a atenção o percentual significativo de vereadores que disseram tê-las consultado apenas algumas vezes. É importante observar que o Legislativo aprova as leis orçamentárias, bem como deve, em tese, acompanhar a execução.

**Tabela 16** – Grau de contato dos vereadores com leis que regem o orçamento público

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Orçamento</b>					
Plano Plurianual do seu município	0%	5%	35%	<b>55%</b>	5%
Lei de Diretrizes Orçamentárias do seu município	0%	5%	40%	<b>50%</b>	5%
Lei Orçamentária Anual do seu município	0%	5%	30%	<b>55%</b>	10%

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 3** – Grau de contato de vereadores com leis que regem o orçamento público



Fonte: elaboração própria.

## 6.2.2 Conselheiros e o direito à participação

Neste tópico, serão examinados o papel, as funções e os atributos dos conselheiros, sob a ótica deles mesmos, os motivos que os levaram a assumir a função, o grau de contato que o grupo tem com leis necessárias à sua atividade e os problemas enfrentados pelos conselhos.

### 6.2.2.1 Papel e função dos conselhos na visão dos conselheiros

Da amostra de 57 conselheiros, 49 responderam à questão aberta acerca do papel dos conselhos de políticas públicas. As respostas, categorizadas em grade aberta, foram bastante diversificadas, sendo que as funções mais citadas foram: 1) fiscalização, acompanhamento ou monitoramento; 2) proposição e formulação de políticas; 3) garantia da execução das políticas.

A atividade de fiscalizar, acompanhar ou monitorar políticas públicas foi citada 32 vezes. Para os respondentes, essa é a principal função dos conselhos. Um conselheiro respondeu que os conselhos têm "papel de órgão de controle". Outro afirmou que "o mais importante é que o conselheiro possa fazer o monitoramento das políticas públicas".

Em segundo lugar, os respondentes entendem que conselhos têm por função propor e formular políticas públicas. Houve 12 respostas que indicaram esse papel, a exemplo de: "Definir diretrizes, ações, programas e projetos [...]"; "[...] elaborar políticas públicas"; "Ajudar na formulação de políticas públicas [...]".

Oito respostas indicam que o conselho deve garantir a execução de políticas, ou viabilizá-la, a fim de que os segmentos sejam atendidos.

Outras respostas citaram a reivindicação de direitos, de melhorias ou da efetivação das leis; a deliberação, o papel consultivo e a capacidade de avaliar políticas, conforme listado abaixo.

**Tabela 17** - Funções dos conselhos citadas pelos conselheiros

<b>Função</b>	<b>Quantidade de citações</b>
Fiscalizar, acompanhar ou monitorar	32
Propor e formular políticas	12
Garantir a execução das políticas	8
Reivindicar direitos, melhorias, efetivação das leis	7
Avaliar políticas	6
Deliberar acerca das políticas	5
Papel consultivo: opinar, sugerir mudanças	4
Participar	4
Funcionar como elo entre governo e sociedade e interligando políticas	3
Contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas ou para a execução das políticas	3
Representar	1
Refletir	1
Promover cidadania	1
Pesquisar	1
Gerir	1
Divulgar	1
Discutir/debater	1
Outros	7

**Fonte:** elaboração própria.

#### 6.2.2.2 Atributos mais importantes para ser um conselheiro na visão dos conselheiros

Se a representação não foi bastante citada como função ou papel dos conselhos na questão anterior, aparece em destaque nos atributos necessários a um conselheiro. Questionada acerca dos três principais atributos, 66,67% da amostra apontou a articulação com o segmento representado como um deles, enquanto 29,82% citou a representatividade. A ideia é expressa na declaração do coordenador do Conselho Municipal de Saúde.

Discutir mais com sua origem. Acho que é o mais importante. Eu estou aqui, mas eu não sou [eu<sup>21</sup>]. Eu sou uma entidade que tem assento no conselho e preciso estar trazendo o que foi discutido aqui e preciso trazer também nas reuniões, na associação de moradores, preciso levar a demanda, não posso falar por mim. (Entrevistado 22).

Para 54,39% dos conselheiros consultados, o conhecimento sobre assuntos técnicos, a exemplo de gestão pública, orçamento e finanças também é um dos principais atributos necessários.

<sup>21</sup> Os nomes dos entrevistados foram preservados.

A consciência sobre direitos e deveres, ou seja, a capacidade de se enxergar como pessoa de direito, foi mencionada por 36,84% da amostra como importante para os conselheiros. Percentual semelhante obteve a reflexão sobre políticas públicas, citada por 35,09%.

Atributos relacionados à interação com outros atores também foram citados. É o caso da capacidade de dialogar, tida como essencial para 31,58% da amostra. Também foi escolhida como um dos mais importantes atributos (24,56%) a capacidade de interagir com gestores, vereadores e outras instituições.

A capacidade de reivindicar tem outro sentido, já que a ideia do mecanismo de participação denominado conselho é promover o diálogo entre diversos segmentos interessados em uma determinada política pública, inclusive o poder público. O diálogo é base para a gestão social, na linha da razão comunicativa preconizada por Jürgen Habermas. Retomando a origem dos conselhos nas políticas sociais no Brasil, conforme explicitado na seção 2.1, os movimentos sociais tiveram que exercer uma nova postura frente ao estado: o abandono do discurso antiestado, em direção a uma postura propositiva (CARDOSO, 1994). Apesar disso, o atributo "capacidade de reivindicar" foi citado por um percentual significativo de respondentes: 26,32%.

**Tabela 18** - Atributos mais importantes para ser um conselheiro na visão dos conselheiros

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o nº de respondentes (N=57)</b>
Articulação com o segmento representado	38	66,67
Conhecimento sobre assuntos técnicos. Ex: gestão pública, políticas públicas, orçamento, finanças, direito, etc	31	54,39
Consciência sobre seus direitos e deveres	21	36,84
Capacidade de reflexão sobre as questões importantes em determinadas políticas públicas	20	35,09
Capacidade de dialogar	18	31,58
Representatividade	17	29,82
Capacidade de reivindicar	15	26,32
Capacidade de interagir com o poder público (prefeito, secretários, gestores, vereadores)	14	24,56
Outros	3	5,26

**Fonte:** elaboração própria.

Outros atributos citados livremente por 5,26% dos respondentes foram: “Articulação, comunicação e mobilizar a sociedade a pensar, agir e lutar”; “Dominar a política pública de C e A” (criança e adolescente) e “Todos com vistas a capacidade de monitorar, fiscalizar e acompanhar a construção das políticas públicas afetas ao tema”.

### 6.2.2.3 Motivação para ter se tornado um conselheiro

Da amostra de 57 conselheiros, 55 responderam os motivos que os levaram a assumir a função. As respostas a essa questão aberta foram categorizadas em grade aberta.

A maior parte dos respondentes mencionou o desejo de melhorar as políticas públicas como motivação para participar de um conselho. Em segundo lugar, a vontade de exercer o controle social, fiscalizando, cobrando e denunciando quando necessário, seguida da indicação do gestor ou da instituição da qual é parte. Outras respostas referem-se ao desejo de garantir direitos; à militância na área; ao papel de representar grupos ou interesses; ao interesse pelo tema; à necessidade de buscar informações, de aprender; ao descrédito do poder público; e, ainda, à necessidade de atuar diretamente, por não se sentir representado pelos conselheiros que ali estavam.

**Quadro 7 - Motivos para ter se tornado conselheiro**

<b>Categorias</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o nº de menções (62)</b>	<b>Exemplos de respostas</b>
Desejo de melhorar as políticas públicas	14	22,58%	"Contribuir no fortalecimento das ações de saúde no município". "A preocupação de melhorar as merendas escolar". "Contribuir na construção da política pública com qualidade para educação dos municípios".
Vontade de exercer o controle social	10	16,13%	"Porque o controle social é um instrumento de política. O que me motivou foi saber como é aplicado os recursos vindos das cobranças dos nossos impostos". "Para fazer parte do controle social". "Eu percebi que nós só poderíamos avançar na conquista de novos direitos [...] mediante o controle social, mediante participação em conselhos, participação em conferências, fóruns ou qualquer outra manifestação da sociedade civil".

<b>Categorias</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o nº de menções (62)</b>	<b>Exemplos de respostas</b>
Indicação do segmento	9	14,52%	"Fui indicada pela instituição na qual represento e que foi eleita". "Foi escolhida pelo grupo de convivência p/ ser representante no conselho." "Indicação do secretário de Finanças"
Garantia, cobrança e defesa de direitos	7	11,29%	"Pela necessidade de ter um espaço para colocar as demandas legítimas do segmento das pessoas com deficiência". "Para fazer valer políticas públicas para criança e adolescentes". "Colaborar com o segmento e o próximo na correção e aplicação das Leis e da Constituição".
Militância	7	11,29%	"Por que a temática de juventude está muito próximo da minha vivência de militante social, desde o movimento estudantil". "Pois sempre lutei pelos direitos das pessoas com deficiência". "As discussões sobre as políticas de saúde do trabalhador dentro do sindicato".
Desejo de representar	6	9,68%	"[...] e poder fazer o elo entre movimento social e o poder público". "Para que eu possa utilizar as informações para ser passado para as pessoas". "Para representar o idoso".
Interesse pelo tema	4	6,45%	"O tema - combate ao racismo". "Interesse nas políticas públicas em saúde. Minha atuação profissional". "O interesse pelas políticas públicas voltadas a pessoa idosa".
Necessidade de buscar informações	3	4,84%	"Primeiramente, por querer adquirir mais conhecimento voltado à pessoa com deficiência". "Buscar informação". "Por interesse próprio. Para saber como funciona o conselho de educação".
Descrédito do poder público	1	1,61%	"O descaso da lei e das ações públicas"
Pelo fato de não se achar representado pelos conselheiros	1	1,61%	"Porque na época não me achava representada pelos conselheiros e tinha uma outra visão da A.S [Assistência Social]".

**Fonte:** elaboração própria.

#### 6.2.2.4 Grau de contato dos conselheiros com a legislação

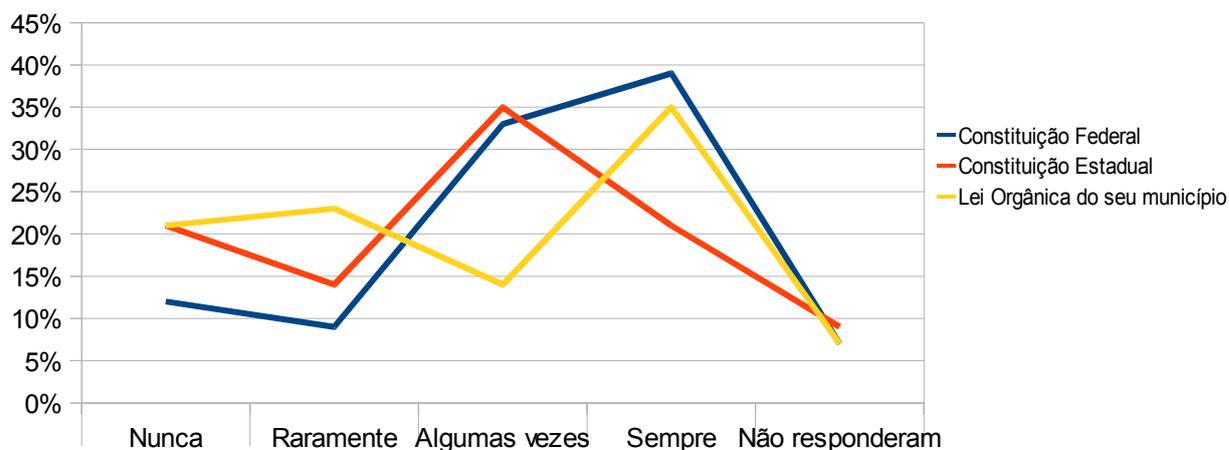
A exemplo dos vereadores, os conselheiros também foram questionados quanto ao conhecimento sobre leis importantes para a atuação do conselho. O primeiro grupo engloba as leis que regem o país, o Estado de Pernambuco e o Município do Recife. A larga maioria, 72% dos respondentes, informou já ter tido contato algumas vezes ou sempre com a Constituição Federal. Quando se trata da Constituição Estadual, o percentual diminui para 56%, mas ainda envolve a maioria da amostra. Já em relação à Lei Orgânica, cerca de metade acessou sempre ou algumas vezes, enquanto 44% nunca ou raramente consultaram a lei.

**Tabela 19** – Grau de contato de conselheiros com as constituições e as leis que regem a cidade

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Constituições e leis que regem a cidade</b>					
Constituição Federal	12%	9%	33%	<b>39%</b>	7%
Constituição Estadual	21%	14%	<b>35%</b>	21%	9%
Lei Orgânica do seu município	21%	23%	14%	<b>35%</b>	7%

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 4** – Grau de contato de conselheiros com as constituições e as leis que regem a cidade



Fonte: elaboração própria.

Em relação a leis que tratam de finanças e compras públicas, o grau de contato diminui sensivelmente. A maior parte das respostas concentra-se na frequência "Nunca" ou "Algumas vezes". Apesar disso, vale observar que 42% da amostra já acessou sempre ou algumas vezes a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei nº 4.320/64 é a menos conhecida pelos conselheiros: 58% dos respondentes nunca ou raramente a consultaram. Já a Lei de Licitações e Contratos é pouco ou nada conhecida para a maioria, 51% da amostra.

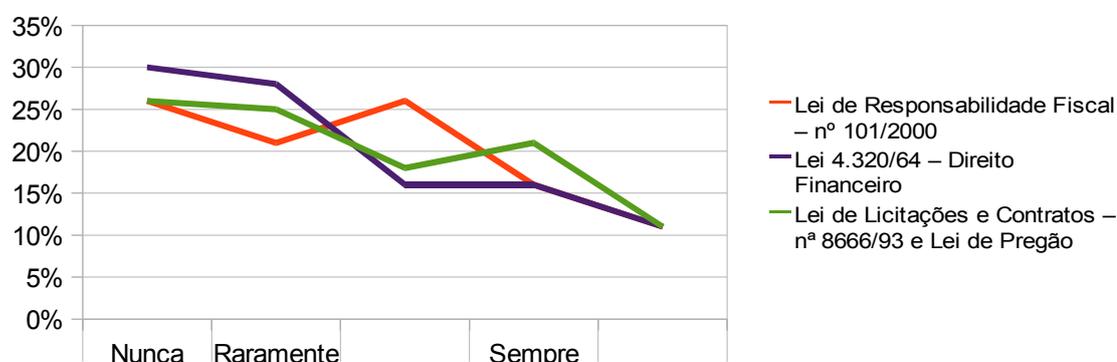
Ressalte-se o percentual significativo de conselheiros que não responderam à questão, 11%.

**Tabela 20** – Grau de contato de conselheiros com leis que regem as finanças e compras públicas

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Finanças e compras públicas</b>					
Lei de Responsabilidade Fiscal – nº 101/2000	26%	21%	26%	16%	11%
Lei nº 4.320/64 – Direito Financeiro	30%	28%	16%	16%	11%
Lei de Licitações e Contratos – nº 8666/93 e Lei de Pregão	26%	25%	18%	21%	11%

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 5** – Grau de contato de conselheiros com leis que regem as finanças e compras públicas



Fonte: elaboração própria.

Quando se trata do Orçamento Público, a maioria da amostra já consultou pelo menos algumas vezes, sendo que a concentração de respostas concentra-se na frequência "Sempre".

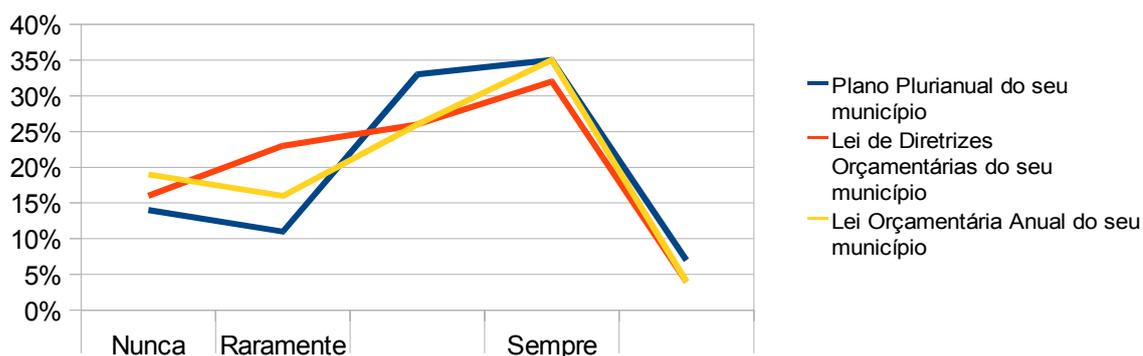
Contudo, é importante observar o alto percentual de conselheiros que nunca ou raramente consultaram os instrumentos. Somando-os aos percentuais dos que consultaram algumas vezes, tem-se um indicativo da baixa influência dos conselhos na elaboração ou acompanhamento dos orçamentos.

**Tabela 21** – Grau de contato de conselheiros com leis que regem o orçamento público

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Orçamento</b>					
Plano Plurianual do seu município	14%	11%	33%	35%	7%
Lei de Diretrizes Orçamentárias do seu município	16%	23%	26%	32%	4%
Lei Orçamentária Anual do seu município	19%	16%	26%	35%	4%

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 6** – Grau de contato de conselheiros com leis que regem o orçamento público



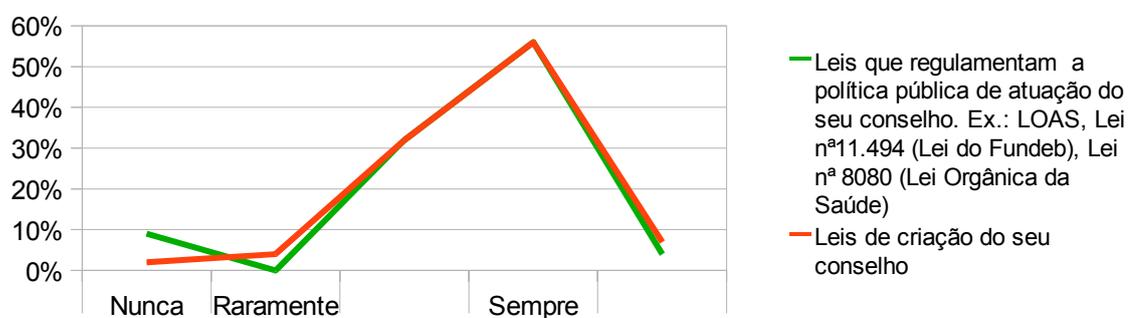
Fonte: elaboração própria.

O grau de contato com leis que regulamentam a política pública de atuação do conselho e com as leis de criação do conselho são maiores. Em ambos os casos, o percentual dos conselheiros que consultaram algumas vezes ou sempre é de 88%.

**Tabela 22** – Grau de contato de conselheiros com leis relativas ao conselho

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre	Não responderam
<b>Leis relativas ao conselho</b>					
Leis que regulamentam a política pública de atuação do seu conselho. Ex.: LOAS, Lei nº11.494 (Lei do Fundeb), Lei nº 8080 (Lei Orgânica da Saúde)	9%	0%	32%	<b>56%</b>	4%
Leis de criação do seu conselho	2%	4%	32%	<b>56%</b>	7%

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 7** – Grau de contato de conselheiros com leis relativas ao conselho

Fonte: elaboração própria.

#### 6.2.2.5 Problemas enfrentados pelos conselhos na visão dos conselheiros

Essa questão não estava presente nos questionários aplicados com os conselheiros, mas surgiu em 11 das 15 entrevistas efetuadas. Os conselheiros falaram livremente sobre o que consideravam serem problemas ou desafios enfrentados pelos conselhos. Abaixo, são listadas as categorias em que se enquadram os problemas citados:

- i) Falta de estrutura, de recursos, de apoio administrativo, de transparência, de atenção.

O problema foi bastante citado pela presidente do COMDICA, a qual informou que o conselho passa por séria carência de estrutura. A situação já foi objeto de intervenção de uma vereadora, como será visto mais adiante.

A falta de estrutura, de recursos, de apoio administrativo leva, muitas vezes, à inoperância do

conselho, gerando descrédito, como bem analisa a coordenadora do Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Minimamente você precisa de recursos. E a sociedade acabou percebendo que muitas vezes esses conselhos não têm isso. Como ele não tem, conseqüentemente ele não age, ele vai se fragilizando. E a sociedade, por todo esse processo cultural e histórico que a gente tem vivido, muitas vezes de descrédito, de as pessoas dizerem uma coisa e fazerem outra, isso vai descredibilizando os conselhos. As pessoas dizem: 'por que eu vou fazer parte de um conselho que não funciona? Ou então que não executa? Ou então que o que a gente propõe o gestor ou a gestora não faz? Ou que não tem o recurso pra gente poder fazer a gente mesmo?' Então a gente percebe que isso foi uma coisa complicada porque você teve também historicamente alguns conselhos que tiveram essa possibilidade de ter recursos, recursos grandes. E aí você percebe que esses conselhos eles ainda continuam sendo muito concorridos. As pessoas querem ser conselheiro desse conselho. Porque muitas vezes as pessoas veem isso como uma forma de sobrevivência. Então eu acho que o conselho não teria que ter esse papel de dar sobrevivência às pessoas. Porque é no conselho que a gente vai discutir a política pra cidade. [...] Agora não dá pra achar que sem recurso você faz muita coisa não.

[...] Os ativistas da política de igualdade racial são ativistas que não estão na classe privilegiada. Eles têm um cotidiano duro, não é fácil. Muitas vezes, eles não têm como chegar porque não têm a passagem. Uma coisa simples, que é como você se locomover, que impede ou não a minha ação. E aí, quando esse conselho não oferece, fica difícil. (Entrevistada 13).

ii) Falta de autonomia financeira, administrativa e técnica. Sobre esse assunto, vale mencionar caso relatado por conselheira de Educação (Entrevistada 21). A conselheira contou que cinco anos atrás, a Procuradoria do Município alterou projeto de lei que concedia autonomia financeira ao conselho. A mudança foi feita à revelia do conselho e dos gestores, os quais não foram comunicados e apenas descobriram o ocorrido após aprovação do projeto na Câmara. O órgão entendeu que tal autonomia era ilegal. Ou seja, nem sempre a falta de autonomia deve-se ao desinteresse do gestor. Nesse caso, o desconhecimento e a falta de diálogo prejudicaram o conselho.

iii) Pouca participação no processo orçamentário, limitando influência sobre os rumos da política pública. Ao ser questionada se os recursos da Assistência Social sofriam cortes, a presidente do conselho respondeu o que segue:

[...] é o que mais você vê. A gente nem acompanha, porque a gente não delibera sobre ele. A gente só deliberou uma vez, no conselho, sobre o PPA. Só veio pra nós uma vez trabalhar, mas a LDO, a LOA, o conselho não delibera. Eu não vou dizer que a gente delibera sem deliberar. A gente nem tem conhecimento. [...]

Quem manda [o projeto de lei orçamentária] é o Legislativo... é o Executivo, é o Executivo que é aqui. Então eles que deveriam passar para o conselho e não passam. A gente não pode cobrar aos vereadores uma coisa que não é de competência deles. [...] fazer gestão é o papel do conselho, agora a gente não pode fazer gestão sem a gente saber em que e como fazer gestão. (Entrevistada 18).

iv) Pouca informação que os conselheiros têm acerca de seu papel, baixa capacitação. Conselheira da Assistência Social lembrou que os problemas relacionados à formação ocorrem também por dificuldades dos conselheiros. A entrevistada reclamou que, muitas vezes, não há discussão de políticas públicas nas reuniões dos conselhos: "Gostaria que os conselhos lessem muito as matérias. Ler só não. Ler e interpretar e entender um pouco pra gente poder dar uma condição melhor, não ficar uma reunião precária, só no miudinho e a gente poder ir pra política mesmo". (Entrevistada 18).

v) Conselheiros defendem segmentos, em vez de defenderem a política;

vi) Falta de amadurecimento dos conselheiros, falta de interesse;

vii) Processo de participação ainda é muito novo, o que foi citado nas seguintes declarações: "Os conselhos têm papel ainda tímido no Brasil, principalmente em relação à formulação da política e ao controle das contas". "Conselhos não têm uma capacidade de poder agir e trazer os resultados mais rápidos";

viii) Falta de visibilidade. "População não conhece o papel dos conselhos. Isso dificulta receber denúncia e informações que possam ajudar o trabalho do conselho", escreveu um respondente. O presidente do Conselho de Alimentação Escolar preocupa-se com esse problema: "[...] como é que a comunidade escolar pode participar, se não tem uma divulgação ampla? Tem escola que a gente chega que não tem conhecimento do conselho". (Entrevistado 10). O entrevistado informou que o conselho está planejando criar contas de e-mails e de redes sociais e um folder explicando como denunciar, o que for possível para que o conselho seja divulgado.

ix) Conselhos trabalham de forma isolada. Ou seja, não interagem com outras instâncias decisórias e com a comunidade. Esse problema, em conjunto com a falta de visibilidade, também é encontrado em outros conselhos, conforme estudos de Abramovay (2001), Araújo et al. (2006), Gerschman (2004) e Guimarães (2005), mencionados no capítulo 2.

x) Diferenças nas relações entre conselheiros indicados e os da sociedade civil, bem como entre conselheiros e vereadores, secretários, prefeito.

### 6.3 COMO VEREADORES E CONSELHEIROS RECONHECEM UM AO OUTRO?

Nesse ponto, buscou-se entender como um grupo reconhece o outro.

Cumpram ressaltar que metade dos vereadores que responderam ao questionário nunca havia participado de conselhos, enquanto 45% declararam já ter participado. No caso dos conselheiros, nenhum dos 54 que responderam à questão exerceu mandato de vereador.

#### 6.3.1 O que diz a legislação sobre o assunto?

O ponto de partida para analisar a interação entre vereadores e conselheiros municipais é identificar o que diz a legislação sobre o assunto. Para tanto, analisamos a lei orgânica do município, o regimento interno da Câmara Municipal e as leis de criação e estruturação dos nove conselhos municipais da amostra.

##### 6.3.1.1 A Lei Orgânica do Município do Recife e o Regimento Interno da Câmara

A Lei Orgânica do Município do Recife considera a democracia participativa princípio a ser atendido pelo Município, indicando a figura de conselhos e câmaras setoriais institucionais como um de seus instrumentos.

Art. 66 § 2º. Os conselhos e as câmaras setoriais institucionais terão caráter opinativo e compõem-se de representantes do Poder Público e da sociedade civil, em regra de modo paritário e, quando possível, com a maioria de membros representantes da sociedade civil, na forma em que prever a lei específica. (acrescido pela Emenda nº 21/07)

A partir de 2007, com a emenda nº 21, a Lei tornou obrigatória a participação de pelo menos dois vereadores nos conselhos municipais, na qualidade de representantes do Poder Legislativo (art. 66, §3º).

As entrevistas demonstraram que essa participação não ocorre na prática, o que será analisado nas próximas seções. Poucos são os vereadores que acompanham os trabalhos dos conselhos ou frequentam as reuniões.

A mesma lei, em seu artigo 5<sup>a</sup>, cita a existência de três conselhos, sendo que o terceiro será vinculado ao Poder Legislativo, conforme inciso 2º.

**Art. 5º** - São instrumentos básicos de conscientização e defesa da cidadania:

**I** - o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos;

**II** - o Conselho de Defesa do Consumidor;

**III** - o Conselho de Comunicação Social;

São citados também outros conselhos, a exemplo do Conselho Municipal de Assistência Social (art.142), Conselho Municipal de Saúde (art.148, inciso IV), conselhos escolares (art.132, inciso VII) e Conselho Municipal de Educação (art.135).

A Lei Orgânica também cita como competência da Câmara Municipal a “normatização dos mecanismos de participação popular e da transparência no Governo Municipal” (art. 22, inciso XXI).

No Regimento Interno da Câmara Municipal, a única menção a conselhos é encontrada no inciso IV do artigo 9º, que cita um conselho denominado "Conselho de Cidadãos" vinculado à Câmara dos Vereadores e cujas atribuições, composição e funcionamento serão definidos em resolução.

#### 6.3.1.2 Análise por conselho

Apesar da determinação contida na lei orgânica, nem todos os conselhos municipais do Recife contam com vereadores em seus quadros. É o que se constata ao se consultarem as leis de criação dos conselhos da amostra. Os resultados estão dispostos abaixo, por conselho. A fim de explorar se houve controvérsia na Câmara durante a aprovação dos projetos, foram analisados também os históricos de tramitação disponíveis no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da Casa.

Dos nove conselhos componentes da amostra, quatro destinam assentos ao Legislativo Municipal. São eles: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude do Recife e Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

i) Conselho Municipal de Educação;

A Lei nº 17.325/07 determina que dois vereadores do Recife devem fazer parte de um dos órgãos componentes do conselho (artigo 3ª, parágrafo único). Os assentos são reservados a vereadores da Comissão de Educação da Câmara. A determinação não estava presente no projeto de lei do Executivo apresentado ao Legislativo. Adveio de emenda do vereador André Ferreira.

O CME contempla câmara destinada a fiscalizar os recursos do Fundeb. A lei de criação do fundo (Lei nº 11.494/09) estabelece que os conselhos podem, sempre que julgarem conveniente, “apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo” (art. 25, inciso I).

ii) Conselho Municipal de Assistência Social;

Desde 1992, as leis que versavam sobre o CMAS já destinavam assentos à Câmara. Em 2008, o Projeto de Lei do Executivo nº 37/2008 foi enviado pelo prefeito à Câmara sem indicar vereadores na composição do conselho. O vereador Antonio Oliveira, da legislatura anterior, introduziu emenda modificativa, destinando ao conselho 20 membros titulares, sendo 2 da Câmara Municipal e 1 do Ministério Público. A Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, do Contribuinte e do Consumidor propôs que a quantidade de membros passasse a 24, mantendo-se as 2 vagas para a Câmara, no segmento governamental. O artigo foi vetado pelo prefeito, sob alegação de aumento de despesa, o que violaria dispositivo da lei orgânica. O veto foi derrubado pela Câmara, com base em parecer da Comissão de Legislação e Justiça, o qual indicou que, se a função não é remunerada, não há porque se falar em aumento de despesas. Logo, a Lei nº 17.538/09 contemplou 2 vereadores no segmento governamental.

iii) Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude do Recife

Assim como aconteceu com o Projeto de Lei do CMAS, o PL do Conselho da Juventude sofreu emenda a fim de contemplar a participação do Legislativo.

iv) Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

As leis nº 15.604/92 e nº 16.558/00 indicam que a composição do COMDICA deve contar com um representante do Poder Legislativo Municipal e seu respectivo suplente.

Os conselhos abaixo listados não contemplam a participação do Legislativo enquanto conselheiros.

v) Conselho Municipal de Alimentação Escolar;

De acordo com a lei nº 16.596/00, art. 4ª, deve compor o conselho um representante do Poder Legislativo, indicado pela mesa da Câmara. Contudo, por meio de consulta ao site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>22</sup>, verificou-se que a atual composição do conselho (iniciada em maio de 2009) não contempla o Legislativo, diferentemente do que ocorreu nos mandatos compreendidos entre outubro de 2000 e abril de 2009. A atual composição atende ao disposto na Lei Federal nº 11.947/09, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Não foram encontradas no SAPL menções à mudança de composição do conselho.

vi) Conselho Municipal de Saúde;

Não há referências ao Poder Legislativo na Lei Municipal nº 17.280/06. A composição do conselho orienta-se na Lei Federal nº 8.142/90 e na Resolução nº 333/03 do Conselho Nacional de Saúde. A resolução, ao tratar da organização dos conselhos de Saúde, indica o seguinte: “VII - A participação do Poder Legislativo e Judiciário não cabe nos Conselhos de Saúde, em face da independência entre os Poderes”.

vii) Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa;

Não há previsão de participação de representantes do Legislativo. Na lei de criação do conselho, de número nº 17.310/2007, a menção a esse Poder é feita dentre os objetivos do conselho listados no artigo 3ª, qual seja:

XI - supervisionar e acompanhar as ações dos Poderes Executivo e Legislativo do Município relativas à inclusão da pessoa idosa nas políticas públicas e propor medidas com o objetivo de eliminar todas as formas de discriminação.

Durante discussão na Câmara, não houve solicitação de inclusão do Poder Legislativo no conselho. Vale ressaltar que a tramitação ocorreu antes da aprovação da emenda à Lei Orgânica que tornou obrigatória a presença de vereadores nos conselhos.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/pnaeweb/publico/consultaEspelhoCae.do>. Acesso em 27 jun. 2012.

viii) Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

O projeto de lei do Executivo não indicou vereadores para o Conselho e a Câmara não fez objeções. A Lei nº 17.311/07 foi aprovada sem contemplar assentos para o Legislativo no conselho.

ix) Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Não há previsão de participação de representantes do Legislativo no conselho. O artigo 3ª da lei de criação indica que o conselho deve acompanhar “junto aos poderes executivo e legislativo municipal a definição da dotação orçamentária a ser destinada à execução” das políticas de inclusão social e garantia dos direitos da pessoa com deficiência, bem como subsidiar e acompanhar a elaboração e tramitação de leis que versem sobre o assunto.

### **6.3.2 Vereadores e o direito à participação**

#### **6.3.2.1 Papel e funções dos conselhos**

Sob a perspectiva do reconhecimento jurídico, uma primeira questão colocada para os vereadores foi quais seriam as funções de conselhos de políticas públicas. O objetivo foi entender o grau de conhecimento que eles têm acerca desses mecanismos de participação. Os respondentes poderiam escolher quantas alternativas desejassem de uma lista ou escrever outras funções que não estivessem indicadas.

Mais da metade dos vereadores declarou enxergar os conselhos principalmente como instituições fiscalizadoras de políticas públicas, elo entre sociedade e Poder Executivo, formadas por representantes da população que atuam para a melhoria da vida no município, conforme se pode verificar no quadro abaixo.

**Tabela 23** - Funções dos conselhos citadas pelos vereadores

<b>Função</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o nº de respondentes (N=20)</b>
Fiscalizar a execução das políticas públicas em diversas áreas	17	85%
Funcionar como um elo entre a sociedade e o Poder Executivo Municipal	14	70%
Ser mais um representante da população atuando para a melhoria da vida no município	12	60%
Ajudar no combate à corrupção	9	45%
Apoiar o gestor municipal a executar as ações necessárias para o município	9	45%
Deliberar sobre as políticas públicas no município	9	45%
Ajudar a defender os interesses de determinados segmentos	4	20%
Apoiar o gestor municipal no planejamento das ações necessárias para a vida dos munícipes.	1	5%
Debater e ajudar a elaborar as políticas públicas	1	5%
Não tenho clareza a respeito do papel do conselheiro de políticas públicas	1	5%

**Fonte:** elaboração própria.

Antes de tratar do item mais citado, fiscalização, é importante comentar os dois pontos seguintes. Vê-se que 70% dos vereadores enxergam os conselhos como elo entre a sociedade e o Poder Executivo. Para 60%, os conselheiros são mais um representante da população que atua para a melhoria da vida no município. É importante informar que 17 dos 20 vereadores, ou 85% da amostra, citaram uma das duas assertivas. Ou seja, os vereadores têm clareza do papel de representantes exercido pelos conselheiros.

Na visão de um vereador, a representação nos conselhos difere daquela exercida no Parlamento, pois nos conselhos ela é segmentada.

As pessoas não têm a dimensão do que é o trabalho do parlamentar. [...] O conselheiro político ele é segmentado. Ou ele é segmentado por área, ou ele está subdividido, ele já é segmentado do segmento. Ele é segmentado por tipo, vamos dizer assim. E ele é segmentado por área. Então fica numa área muito restrita. Por isso a importância dele, porque ele representa aquela célula. Já o trabalho do vereador não, ele é mais amplo, ele é visto de uma forma mais global em termos de cidade. Eu fui eleito vereador por uma parcela, mas eu sou vereador do Recife, eu represento a cidade. Eu não posso pensar só num determinado ponto, mas todos os interesses da cidade do Recife, não só em mim. (Entrevistado 7).

A figura de conselheiros como representantes pareceu mais forte nas respostas objetivas a essa

questão do que nas respostas abertas à pergunta sobre o papel do vereador analisadas na seção 6.2.1.1: menos da metade, ou sete respostas de 17 vereadores continham a ideia de representação e elo. Resta saber se de fato esse reconhecimento ocorre na prática.

Fiscalizar é uma das principais atribuições concedidas pela legislação aos conselhos de políticas públicas. De fato, essa função é reconhecida por 85% dos respondentes como inerente aos conselhos. Na visão dos vereadores, a fiscalização é a função que une os dois grupos, já que está entre as mais citadas pelos vereadores como sendo papel deles e dos conselheiros.

Durante as entrevistas, foi possível perceber também que, na percepção dos vereadores, o principal papel dos conselhos é fiscalizar.

Esse conselho tem [...] a responsabilidade de ver o que está faltando, de reclamar, solicitar melhorias, recuperação de escolas, ver se a merenda escolar está bem ou não, ver se não está sendo repetitiva todos os dias, fiscalizar os fornecedores, entendeu? Tudo isso é papel do conselho. [...] Resumindo: é fiscalizar em primeira mão. (Entrevistado 2).

Segundo outro vereador, o conselho “deve fiscalizar. Todo cidadão tem essa prerrogativa de ser um fiscal, conselho mais porque representa um segmento e tem mais força pra cobrar”. (Entrevistado 7).

Para uma entrevistada, os conselhos complementam o trabalho do Legislativo, já que as funções são parecidas: fiscalização e, em segundo plano, a atividade de pensar políticas.

Os conselheiros, os conselhos vêm somar. [...] Pra gente que faz o Parlamento, pra gente que tem essa atribuição de fiscalização, é essencial, porque é o elo, serve também como elo da sociedade como um todo. O conselho tem um papel parecido com o dos parlamentares, de fiscalizar e também, de certa forma, de pensar a política. (Entrevistado 1).

Assim como a fiscalização, a deliberação é função primordial, já que, deliberando, os conselhos podem ditar rumos de políticas públicas. Contudo, apesar do alto número de indicações, menos da metade (45%) dos vereadores mencionou a função "deliberar sobre as políticas públicas no município". A assertiva "debater e ajudar a elaborar as políticas públicas", a qual se relaciona à deliberação, foi citada por apenas um vereador. O mesmo se pode dizer da sentença "apoiar o gestor municipal no planejamento das ações necessárias para a vida dos munícipes". Poder-se-ia inferir que houve resistência dos respondentes à palavra

"apoiar", a qual pode conotar dependência do conselho em relação ao gestor. Porém, 45% entendem que "apoiar o gestor municipal a executar as ações necessárias para o município" é função dos conselhos. O termo "apoiar a executar" parece ter sido considerado mais adequado aos conselhos do que o termo "apoiar a planejar".

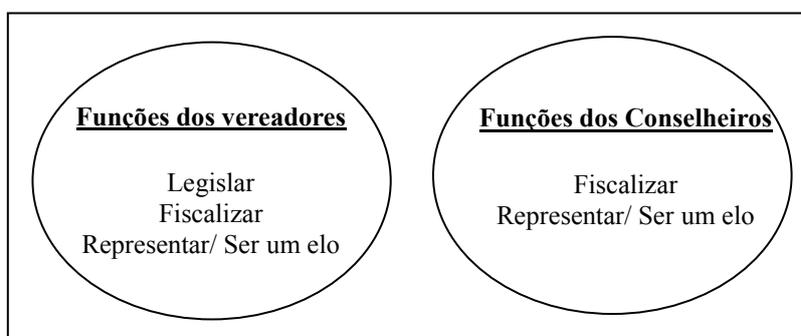
Para um dos vereadores entrevistados, conselhos têm função consultiva, em detrimento da deliberativa.

Conselho tem um papel mais de aconselhar, ele não é deliberativo. Conselho ele aconselha e conseqüentemente encaminha sugestões para o Executivo que podem ser transformadas em lei ou em decreto lei que venha para ser examinado por parte do Legislativo. E nesse momento essa contribuição é muito boa, porque você escuta de um certo modo um fórum privilegiado de representantes de um segmento. (Entrevistado 3).

Pelo que se observa, os respondentes privilegiaram a fiscalização e a representação<sup>23</sup> como funções dos conselhos em detrimento da deliberação, da atividade de pensar, discutir e planejar as políticas para a cidade. Essas seriam funções fortemente vinculadas ao Poder Legislativo, conforme respostas dos vereadores sobre o seu papel. As atividades de legislar, propor, pensar a cidade e as políticas públicas foram citadas como parte do trabalho dos parlamentares.

Conforme já discutido no Capítulo 2, o problema da deliberação é bastante delicado para os conselhos, pois nem sempre o que é deliberado converte-se em ação por parte da gestão, o que enfraquece a instância de participação. A aceitação do “saber alternativo” da sociedade civil e a conseqüente descentralização do poder decisório ainda é um desafio de um mecanismo em construção.

**Figura 1** - Principais funções dos grupos citadas pelos vereadores



**Fonte:** elaboração própria.

<sup>23</sup> Importa ressaltar que a representação exercida pelos conselheiros difere da representação eleitoral exercida pelos vereadores, conforme mencionado na seção 3.2. Vide modelo de Avritzer (2007b) citado no Quadro 3.

### 6.3.2.2 Atributos mais importantes para ser um conselheiro

Quando questionados sobre os três atributos mais importantes para ser um conselheiro, 75% dos vereadores indicaram a opção "articulação com o segmento representado", reforçando o entendimento dos parlamentares acerca do papel de representação. Mais da metade, ou 65%, indicou ser importante a capacidade de interagir com o poder público, inclusive vereadores.

Igual percentual de 65% crê na necessidade de que conselheiros tenham capacidade de reflexão sobre as questões importantes para as políticas públicas, o que não parece coerente com o fato de que a deliberação, o planejamento, a discussão e a elaboração de políticas não foram mencionadas pela maioria dos respondentes como sendo funções dos conselhos, conforme visto anteriormente.

**Tabela 24** - Atributos necessários aos conselheiros citados pelos vereadores

<b>Atributo</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o nº de respondentes (N=20)</b>
Articulação com o segmento representado	15	75%
Capacidade de interagir com o poder público (prefeito, secretários, gestores, vereadores)	13	65%
Capacidade de reflexão sobre as questões importantes em determinadas políticas públicas	13	65%
Consciência sobre seus direitos e deveres	12	60%
Conhecimento sobre assuntos técnicos. Ex: gestão pública, políticas públicas, orçamento, finanças, direito, etc.	10	50%
Representatividade	10	50%
Capacidade de dialogar	9	45%
Capacidade de reivindicar	8	40%

**Fonte:** elaboração própria.

Vale observar o significativo percentual de respondentes que entendem ser fundamental ao conselho a capacidade de reivindicar.

### 6.3.2.3 Problemas enfrentados pelos conselheiros na visão dos vereadores

Essa questão, colocada para vereadores e conselheiros, teve por objetivo verificar em que medida um grupo conhece as dificuldades enfrentadas pelo outro e ajudar a entender como vereadores e conselheiros se veem.

Inicialmente, cumpre ressaltar que um número significativo de vereadores não respondeu à pergunta. O número variou de 4 a 6, ou entre 20% e 30% da amostra, a depender da alternativa apresentada. Durante as entrevistas, 3 dos 7 vereadores preferiram não se manifestar, por não conhecerem os problemas vividos pelos conselhos.

No questionário, as possíveis dificuldades foram colocadas em uma escala Likert com parâmetros de 1 a 5. Para fins de apresentação da tabela, consideraram-se os valores 1 e 2 como sendo problemas que pouco existem ou inexistem e os valores 4 e 5 para problemas que existem ou são generalizados. O número 3 é considerado indefinido.

**Tabela 25** – Problemas enfrentados pelos conselhos na visão dos vereadores

	N	Avaliação dos respondentes em relação ao problema		
		Pouco existe ou inexistente (%)	Indefinido (%)	Existe ou é generalizado (%)
a) Falta de recursos (financeiros, materiais, humanos) para os conselhos.	16	18,8	43,8	37,5
b) Baixa capacidade técnica dos conselheiros	14	<b>57,1</b>	28,6	14,3
c) Excesso de influência do Poder Executivo sobre os conselhos	15	40	0	<b>60</b>
d) Não cumprimento das deliberações por parte do Poder Executivo	14	21,4	35,7	42,9
e) Falta de envolvimento dos conselhos com a comunidade	14	21,4	42,9	35,7
f) Conselheiros não têm representatividade para falar em nome da população	16	43,8	18,8	37,5
g) Mau uso da função por alguns conselheiros, que se utilizam do espaço para se promover com fins eleitorais.	15	40	26,7	33,3
h) Baixo interesse da sociedade brasileira em participar da gestão pública	16	25	12,5	<b>62,5</b>
i) Falta de apoio de instituições como Câmara dos Vereadores, Ministério Público e tribunais de contas.	14	<b>57,1</b>	35,7	7,1

**Fonte:** elaboração própria.

Analisaremos apenas as assertivas em que mais da metade dos respondentes se manifestaram

em uma mesma classe, como também os problemas citados nas entrevistas.

Iniciemos pela baixa capacidade técnica dos conselheiros. Mais da metade, ou 57,1% dos 14 vereadores respondentes, acredita que esse problema pouco existe ou simplesmente inexistente. Sobre esse assunto, durante as entrevistas, uma vereadora observou que parte dos conselheiros desconhece seu próprio papel, o que os leva a extrapolar suas funções. Segundo a entrevistada, “às vezes tem conselheiro que não sabe o próprio papel. Ele quer interferir em todas as instâncias, como se ele pudesse ser tudo e às vezes deixa de fazer a atribuição dele pra fazer uma outra atribuição que não é da alçada”. (Entrevistado 1).

O mesmo percentual de 57,1% de 14 respondentes não acredita que a falta de apoio de instituições como Câmara dos Vereadores, Ministério Público e tribunais de contas seja de fato um problema geral.

Quanto ao baixo interesse da sociedade pela gestão pública, 62,5% dos 16 respondentes consideram que o problema existe ou é generalizado.

Por fim, 60% de 15 respondentes creem que haja excesso de influência do Poder Executivo sobre os conselhos. Esse problema foi bastante abordado por um parlamentar, segundo o qual os conselhos,

na sua estruturação, na sua formação, são dependentes da Administração, do Poder Executivo. [...] Alguns conselhos já se firmaram, são conselhos mais antigos [...] Mesmo assim, [...] eu acho que eles estão absolutamente cooptados. Eles são um instrumento pra se ter esse discurso da legitimação. [...] Eu acho que o funcionamento dos conselhos hoje eles são muito precários, eles são, a palavra não é fraudado, mas eles são manipulados, eles são mascarados. Eles servem pra dar uma legitimidade que na verdade não existe. (Entrevistado 6).

De acordo com o vereador, a cooptação está presente nas outras administrações de outros partidos, mas é na gestão petista, atualmente à frente da Prefeitura, que a prática se revela com mais força, dada a relação do partido com os movimentos sociais.

Ademais, o vereador acredita que a cooptação e a falta de estrutura ocasionam baixa capacidade dos conselhos intervirem nas políticas públicas.

A gente fez aqui uma audiência pública [...] e a gente queria debater, a gente não queria simplesmente atirar pedra. Mas o conselho só dizia “amém” o tempo inteiro. Acho que esse não é o papel do conselho. O papel é debater, ser o contraponto, debater com conhecimento de causa. (Entrevistado 6).

Conforme visto no capítulo 2, o problema da influência do Poder Executivo é bastante encontrado em conselhos, de maneira geral. Apesar de não mencionado pelos conselheiros entrevistados, não é possível afirmar que a questão existe ou não no Recife. De toda sorte, é importante observar que as respostas à questão e o depoimento de um entrevistado da oposição podem indicar tensões existentes entre os poderes Legislativo e Executivo, à semelhança do que foi relatado por Pinto (2004), Faria (2005), Dias (2002) e Melo (2005) no capítulo 3. A fraqueza do Legislativo ante um Executivo fortalecido resulta em tentativas do Parlamento de minar ou se apropriar de mecanismos de participação popular. Boa parte das tensões entre Legislativo e programas como o Orçamento Participativo ocorreu a partir desse problema. Basta lembrar o relato de Melo sobre a tentativa dos vereadores recifenses de acabar com o OP e como isso serviu para barganhar benefícios com o Executivo.

Outro problema é a falta de independência. Um vereador lembrou o COMDICA, que era ligado diretamente ao prefeito e hoje é vinculado à Secretaria de Direitos Humanos.

Mesmo com a opinião indefinida de 43,8% de 16 vereadores acerca da falta de recursos (financeiros, materiais e humanos) para os conselhos, o problema é considerado existente ou generalizado por 37,5% dos respondentes e foi relatado durante as entrevistas por 3 vereadores. O Entrevistado 1, por exemplo, narrou as dificuldades vivenciadas pelo COMDICA, onde a falta de estrutura levou os conselheiros a dedicar tempo a atividades burocráticas, em detrimento da fiscalização e da discussão da política. O Entrevistado 6 crê que o Executivo mantém a situação a fim de ter conselheiros dependentes e cooptáveis.

A maioria dos vereadores não se posicionou acerca da falta de interação com a comunidade, como é possível observar pelo alto número de não respondentes e de respostas indefinidas. Contudo, o problema foi exposto por um vereador durante entrevista.

Eu acho muito pouco o envolvimento deles com a comunidade, sabe? Eles deveriam ser mais intensos nas comunidades, levar mais informações, discutir por essas comunidades, porque eu vejo mais nas escolas, na saúde, no Executivo, sabe? Mas dentro da massa mesmo, nas periferias, eu não vejo.

[...]

Quase ninguém conhece. Quer dizer, quase ninguém entre aspas, esse pessoal de periferia às vezes não sabe nem o que é isso, entendeu? Eles deveriam ser mais atuantes, ter maior divulgação, ter uma comunicação mais aberta com as pessoas, fazer reunião nas associações, entendeu? E dizer o que é o conselho e o que vocês precisam pra que esse conselho possa ajudar vocês em quê, qual a forma e em que a gente poderia ajudar vocês. Tem muitas [pessoas que] têm os direitos, mas não conhecem seus direitos e esses conselhos seriam um caminho. (Entrevistado 2).

Pelo significativo percentual de respostas indefinidas, pela recusa de muitos vereadores em responder às questões e pelos poucos comentários críticos em relação às dificuldades dos conselhos, pode-se imaginar que: a) vereadores não conhecem de fato esses mecanismos de participação ou b) parlamentares sentem-se constrangidos em criticar instâncias onde há a presença da sociedade civil, do mesmo modo que o observado por Dias (2000) em relação ao desenvolvimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre, conforme abordado no Capítulo 3 deste relatório. Nas próximas seções, será possível identificar a ausência de acompanhamento das atividades dos conselhos por parte dos vereadores, o que pode explicar esse desconhecimento.

### **6.3.3 Conselheiros e o direito à representação**

#### **6.3.3.1 Papel e funções dos vereadores**

Questionados sobre as principais funções dos vereadores, mais da metade dos conselheiros citaram as funções constitucionais destinadas ao Legislativo Municipal: função legislativa – "legislar, produzir e revisar leis" –, com 82%; "pensar e discutir questões importantes para o município", com 72%, e "fiscalizar a Prefeitura", mencionada por 60% dos respondentes. Tais resultados indicam um bom grau de conhecimento dos conselheiros sobre o papel do Legislativo Municipal. Contudo, é válido ressaltar que 40% dos respondentes – um número bastante significativo – não apontaram a fiscalização como sendo uma das principais funções dos vereadores.

Outras atividades que não correspondem ao papel do vereador, mas ainda são feitas na prática, foram bastante citadas. É o caso de "Ajudar o prefeito a executar as ações necessárias para o município", mencionada por 37% da amostra. Ou, ainda, iniciativas ligadas ao assistencialismo, como "Prestar assistência à população, especialmente aquela menos favorecida" (26%) ou "Atender aos pedidos da comunidade/bairro" (18%).

**Tabela 26** - Funções dos vereadores citadas pelos conselheiros

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o n° de respondentes (N=57)</b>
Legislar, produzir e revisar leis	47	82%
Pensar e discutir questões importantes para o município	41	72%
Fiscalizar a Prefeitura	34	60%
Ajudar o prefeito a executar as ações necessárias para o município	21	37%
Ajudar no combate à corrupção	20	35%
Prestar assistência à população, especialmente aquela menos favorecida	15	26%
Atender aos pedidos da comunidade/bairro	10	18%
Não tenho clareza a respeito do papel do vereador	2	4%
Outras - Dialogar com a população sobre os temas elencados.	1	2%
Outras - Ficha Limpa	1	2%
Outras - Fiscalizar o cumprimento da legislação	1	2%

**Fonte:** elaboração própria.

Assim como ocorreu com o Orçamento Participativo, o qual mudou a relação da comunidade com o Poder Público, fazendo o vereador parecer prescindível, os conselhos também proporcionam autonomia ao cidadão – autonomia ainda que precária, por causa das dificuldades já relatadas. Os vereadores, antes tidos como intermediários de obras e benefícios para a comunidade, parecem perder importância. Esse é o sentimento de uma conselheira da Saúde entrevistada.

Hoje o papel do vereador na comunidade não surte tanto efeito como antigamente, porque hoje a gente tem o OP, o Orçamento Participativo, onde a gente delibera as obras. Antigamente passava pelo vereador. Hoje, a gente sabe os caminhos que vai buscar, as necessidades. Essa questão mesmo do conselho, ele tem autonomia pra gente estar fazendo as políticas públicas e a gente estar reivindicando junto à secretaria. A gente não precisa ter mais intermediário. **O vereador, a gente via ele como intermediário, porque a gente não sabia os caminhos.** Mas agora a democracia tá tão ampla, a tecnologia, que a gente sabe onde é que a gente vai buscar. O vereador faz parte sim dessa questão das emendas parlamentar, algumas coisas que não temos autonomia pra fazer enquanto usuário. Mas a tecnologia tá tão avançada que a gente não precisa mais ter a participação deles tanto quanto era antigamente. (Entrevistado 24, grifo nosso).

### 6.3.3.2 Problemas enfrentados pelos vereadores na visão dos conselheiros

Os conselheiros foram questionados sobre os principais problemas enfrentados pelo Poder Legislativo Municipal nos dias de hoje. As alternativas foram apresentadas, mas houve espaço para indicar outras dificuldades.

As duas assertivas mais citadas apontam para um descrédito com a classe política, o que corrobora as pesquisas apresentadas nos capítulos anteriores. A primeira assertiva, "pouco compromisso dos políticos com sociedade/descrédito da classe política", foi mencionada por 78% dos 49 conselheiros que responderam à questão. A segunda, escolhida por 59% dos respondentes, indicava uma "falta de ética dos políticos".

**Tabela 27** - Problemas enfrentados pelos vereadores na visão dos conselheiros

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual sobre o n° de respondentes (N=49)</b>
Pouco compromisso dos políticos com a sociedade/descrédito da classe política	38	78%
Falta de ética dos políticos	29	59%
Vereadores não conseguem dialogar com conselheiros, delegados do OP e com outros cidadãos que participam.	26	53%
Baixa capacidade técnica de vereadores e servidores da Câmara Municipal	19	39%
Excesso de influência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo	15	31%
Maior participação da sociedade na gestão pública, disputando espaço com os vereadores.	12	24%
Controle da sociedade sobre as ações dos vereadores	11	22%
Falta de recursos (financeiros, materiais, humanos) para a Câmara Municipal	9	18%

**Fonte:** elaboração própria.

O descrédito em relação aos políticos ficou claro em muitas das entrevistas realizadas, quando conselheiros declararam que nunca gostariam de ser vereadores.

É como eu já lhe disse quando você perguntou se eu já tive algum mandato. Nem tive nem pretendo ter, porque as pessoas detentoras de mandato, salvo raras exceções, são pessoas que chegam ali pelo dinheiro e não têm preparação política quase nenhuma. Salvo um ou outro, mas são pessoas despreparadas para exercer o cargo de parlamentar. São pessoas que muitas vezes não passaram por entidades comunitárias, que não passaram por conselhos, não passaram por coisa nenhuma e

de repente caem de paraquedas ali no Parlamento.

[...]

São eleitas pelo dinheiro. Isso é um círculo vicioso. Eles compram o mandato, de certo modo, e depois ali vão tentar tirar aquele dinheiro que gastaram. Isso é um dado de realidade e infelizmente ainda a gente tem muito isso na política brasileira, de um modo geral. Não é o caso de Recife especificamente. É uma cultura perversa que existe na política brasileira e eu não sei quando isso vai acabar. (Entrevistado 15).

Interessante a presente pesquisa é a terceira assertiva mais citada, por 53% da amostra: "Vereadores não conseguem dialogar com conselheiros, delegados do OP e com outros cidadãos que participam". Discorreremos sobre esse problema na próxima seção.

Questões atinentes à participação da sociedade na gestão pública, disputando espaço com vereadores, e ao controle social sobre as ações dos vereadores foram citadas por 24% e 22% dos respondentes, respectivamente. Alguns respondentes, durante as entrevistas, demonstraram não ter escolhido essas alternativas por não considerarem que a sociedade tenha força suficiente para disputar espaço ou controlar o Legislativo.

### **6.3.4 O que vereadores e conselheiros esperam da interação entre as instâncias?**

Esta seção busca apurar o que vereadores e conselheiros esperam da interação entre os conselhos e a Câmara Municipal. A aproximação, a troca de informações, os trabalhos em conjunto fortalecem as duas instâncias? Há conflitos nessa relação, a exemplo de excesso de representação política, perda da importância do vereador, uso eleitoral da função de conselheiro, boicote dos vereadores ao orçamento dos conselhos? Essas foram algumas questões colocadas, de forma aberta, nos questionários e nas entrevistas.

#### **6.3.4.1 Vereadores**

Da amostra de 20 vereadores, 75% acreditam que uma maior interação do Legislativo Municipal com os conselhos fortalece a representação eleitoral. Opinião contrária têm 5% da amostra, enquanto outros 5% não formaram opinião e 15% não responderam à questão.

Algumas justificativas partem do argumento de que as instâncias são complementares: “são representações que se complementam”; “fortalece, em virtude da interação entre as duas

representações”. Outra resposta indica que os conselhos “são instituições que devem interagir com os poderes”. Há respostas também que apontam para o fortalecimento da sociedade: “quanto mais agente atuar na defesa do povo o povo fica fortalecido”; “se cada um exercer o seu papel com dignidade a população é quem ganharia, ao fim”; “acho que deveria haver maior interação entre o vereador e os conselheiros onde quem ganharia seria a população”; “bom, quando todos trabalham com o mesmo objetivo, visando o bem estar social, acredito que todos saem ganhando. A representação eleitoral, acredito eu, depende muito dos seus pares”. Alguns respondentes ressaltam os benefícios trazidos para as instâncias e para os atores: “fortalece a representação eleitoral dos dois, pois o conselheiro se destaca no seu universo e o vereador realizando um bom trabalho dentro do conselho ganha visibilidade política”; “fortalece papel legislativo e tem objetivo de fortalecer a participação popular”; “quando há entendimentos entre as partes facilita um bom andamento das ações e consequentemente boa avaliação por parte do eleitorado”. Na visão de um vereador, a interação traria uma imensa contribuição ao Parlamento, já que os conselhos atuariam como uma espécie de extensão ou de braços do vereador.

Não tenho nenhuma dúvida de que traria muitos benefícios. Primeiro, de informações sobre a atuação do governo. Seria um *longa manus*<sup>24</sup> do vereador. Seria mais um instrumento que o vereador iria dispor para fiscalizar, para prestar um atendimento à população, para melhorar a administração municipal. Essa seria uma imensa contribuição se houvesse uma maior integração. (Entrevistado 4).

Um vereador ressalta a interação efetiva como condição para que se fortaleçam as instâncias: “fortalece se houver efetiva participação do Poder Legislativo nos conselhos e o debate do trabalho no conselho pelo Legislativo”. Outras respostas são apresentadas a seguir: “fortalece a troca de conhecimentos é muito importante”; “fortalece a representação eleitoral dependendo da clareza do parlamentar e de seu compromisso com os eixos (ilegível) condutores de seu mandato”; “só fortalece”; “fortalece. Os conselhos são fundamentais”.

Ao mesmo tempo em que confiam nos benefícios de uma interação, a maioria da amostra, ou 65%, não acredita que pode haver conflitos a partir desse relacionamento. Já 20% acreditam que pode haver, sim, enquanto 15% preferiram não responder à questão.

Dentre os motivos que levam a crer que não há conflitos, está o fato de o Legislativo e os conselhos serem "esferas diferentes de representatividade". Nas palavras de um vereador, "as

---

<sup>24</sup> Expressão latina que significa “mão longa”.

funções, apesar de parecerem muito afins, na verdade não o são". Cada instância desempenha o seu papel, entende um dos parlamentares, assim como pensa outro respondente:

A dinâmica da democracia participativa permite a interação de instância de mobilização para garantir políticas públicas de qualidade para a população. Há espaço para as iniciativas da sociedade sem enfraquecimento dos instrumentos do Estado seja no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Apesar da larga maioria não considerar a existência de conflitos a partir da interação entre as instâncias, é possível perceber preocupação, por meio da análise de algumas entrevistas e respostas a questionários. Como exemplo, um dos vereadores declarou acreditar no seu trabalho e por isso não viu razões para conflitos.

Apenas 4 parlamentares consideram abertamente a possibilidade de conflitos. Um dos motivos apontados relaciona-se com a visão que vereadores têm das dificuldades vivenciadas pelos conselhos, conforme relatado na seção 6.3.2.3: a dominação por parte do Poder Executivo. Um vereador acredita que o Poder Executivo desobedece à determinação da Lei Orgânica de ceder assentos no conselho a representantes da Câmara e que "os conselheiros, na maioria, estão à serviço da gestão".

Outra fonte de possíveis conflitos é o uso eleitoral dos conselhos, a exemplo do que já foi relatado em São Paulo (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005) e no Recife (MELO, 2005; CUNHA, 2007). Um parlamentar acredita que "sempre há conflitos, quando tem uma única finalidade, quando se debate a mesma coisa, se tem o mesmo ideal. Tem palanque. Pessoal é conselheiro e quer entrar na política". (Entrevistado 5).

A mesma ideia tem outro vereador, o qual declarou que

a maior parte tem esse foco. Fica no conselho, fazendo o meio de campo, quando não se candidatam, vai apoiar outro vereador, já tem um interesse. E outros conselheiros já são vinculados a alguns vereadores, que faz um trabalho naquele conselho, que às vezes não atende nem às necessidades da comunidade. (Entrevistado 2).

O conflito entre funções também é apontado. Segundo um respondente, conselheiros, "em alguns casos, usurpam as funções constitucionais reservadas aos vereadores". Já de acordo com um entrevistado, esse tipo de conflito não tem sentido, já que "o vereador tem o poder de criar leis e o conselho não. Fiscalizar, qualquer cidadão pode fiscalizar. Agora, criar leis, só os vereadores". (Entrevistado 5).

A resistência de alguns conselheiros em ceder ao diálogo é outro motivo de tensão apontado pelos vereadores.

Às vezes os conselheiros querem subestimar os vereadores. “Aqui não tem negócio com vereador não, aqui quem resolve é a gente”. E que na verdade se não tem a ver com o vereador, mas o vereador para legislar, para fiscalizar, ele está para dar sua opinião. (Entrevistado 2).

Eu percebo que em certos momentos alguns conselheiros estão ali com alguma pretensão política. **Então eles terminam querendo fazer a coisa muito isolada, sem a ajuda do parlamentar, querem sair isolados, não querem misturar as coisas, porque eles querem ter o crédito de que foram eles os denunciante, foram eles os autores, então tem um pouco disso, mas não é gritante ao ponto de gerar uma crise, eu diria.** Acho que são casos isolados, mas acontece um pouco. Se a gente disser que não acontece, a gente tá por fora da realidade porque a gente escuta muito isso aqui na Casa e escuta muito isso do outro lado também. Eu já me ofereci para participar de algumas discussões, “não agora é com a gente e se a gente precisar”, então às vezes eles querem tomar as decisões sem muita participação do político. Só quando realmente a coisa não anda é que eles acionam a gente. É nisso que eu acho que tem que mudar mesmo. [...] A gente meio que entra também, muitas vezes, para apagar incêndio. (Entrevistado 1, grifo nosso).

Se a maioria da amostra apresenta-se simpática à ideia de interação e não enxerga conflitos dela decorrentes, boa parte considera fácil dialogar com os conselheiros. O percentual é de 45%. Um percentual significativo, ou 25%, informou não costumar dialogar com conselheiros. Como será analisado mais adiante, esse diálogo não é generalizado ou permanente. Os que não consideram fácil perfazem 25% da amostra. Abaixo, são listadas as justificativas apontadas pelos vereadores.

**Quadro 8** – Justificativas para a facilidade ou dificuldade no diálogo com conselhos

<b>É fácil dialogar com conselheiros de políticas públicas em seu município?</b>	<b>Justificativa</b>
Sim	“A pluralidade de representatividade, no meu ponto de vista facilita o debate”.
Sim	“Como político, acho-me no dever de procurar esses conselheiros”.
Sim	“Em razão do cargo”.
Sim	“Em Recife existe espaço para os conselhos dialogar com a gestão e a sociedade, um modelo de gestão que prioriza a participação popular”.
Sim	“Sempre atendem”.
Sim	“Sou bastante procurada pelos conselheiros, sociedade civil”.

<b>É fácil dialogar com conselheiros de políticas públicas em seu município?</b>	<b>Justificativa</b>
Sim	“Todas as que houve necessidade o diálogo foi realizado”.
Não costumo dialogar com conselheiros.	“Na condição de parlamentar municipal busco desempenhar o meu mandato com o máximo de independência. Ou seja, busco trabalhar em favor da sociedade sem esperar que façam por mim o que eu devo fazer. Fui eleito para servir a minha cidade, ao meu povo. Estou pleiteando o sexto mandato e, graças a Deus, tenho, com os meus esforços servido ao povo recifense com muita satisfação. Gostaria de fazer muito mais. Pois o nosso povo merece”.
Não costumo dialogar com conselheiros.	“Não enxergo neles os atributos da pergunta 10” <sup>25</sup> .
Não costumo dialogar com conselheiros.	“Os mesmos não me procuram”.
Não	“Não há diálogo, posto que tive pouco ou raros contatos com conselheiros”.
Não	“Não, porque quase a totalidade é cooptada pelo governo e não exerce a função fiscalizadora e de questionamento à gestão”.
Não	“Nunca fomos procurados”.

Fonte: elaboração própria.

#### 6.3.4.2 Conselheiros

Durante as entrevistas, todos os conselheiros entrevistados consideraram importante a interação entre os conselhos e o Legislativo Municipal. Praticamente todos reclamaram da falta de permanência no diálogo entre as instituições e da ausência dos vereadores nos conselhos, a exemplo de um conselheiro de Alimentação Escolar: “A gente sabe que os vereadores não participam dos espaços da sociedade civil como deveria participar”. (Entrevistado 10).

Em se tratando das respostas ao questionário, a maioria, ou 63,16% da amostra, considera que a interação entre Parlamento e conselhos fortalece esse mecanismo de democracia participativa. Três respondentes (5,26%) consideram que enfraquece, enquanto quatro (7,02%) disseram que o fortalecimento depende de algumas condições.

<sup>25</sup> Atributos relatados na seção 6.3.2.2.

Um percentual significativo, 24,56%, preferiu não responder à questão, assim como boa parte das respostas não especificou o porquê do fortalecimento, apenas informou ser muito positiva a interação. O fato de a questão ter sido aberta pode ter inibido muitos conselheiros a escrever.

Outras respostas indicam que a interação fortalece o diálogo entre governo e sociedade. Também há aquelas que ressaltam a prerrogativa legisladora da Câmara, conforme exemplos a seguir: “Com certeza fortalece, pois as deliberações de algumas questões poderiam caminhar c/ maior celeridade”. Alguns respondentes lembraram os benefícios para a população advindos de uma maior integração, como a melhoria da fiscalização, do monitoramento das políticas públicas. Exemplos: “fortalecer, porque podemos ter uma fiscalização melhor dos programas de planos de secretaria de assistência social”; “Fortalece, para a implementação da política para crianças e adolescentes”.

Houve respondentes que ressaltaram o quanto a interação é boa tanto para a Câmara, quanto para os conselho: “Fortaleceria tanto os conselhos, como ia fortalecer o trabalho deles, porque eles iam ter muito mais conhecimento, ia defender bem mais as questões dos conselhos, as reivindicações dos conselhos que sempre saem” (Entrevistado 16); “haveria a descoberta das necessidades e interesses de ambas as partes”. Um conselheiro crê nas vantagens da interação para o vereador compromissado.

O vereador é que é compromissado mesmo, que realmente procura cumprir tudo que ele lançou nas suas campanhas pra comunidade, eu acho que isso aqui é o melhor. Se ele não tem perna pra estar em todo o município, pra ir em todos os postos de saúde, então aqui seria o local ideal pra ele escutar todas as demandas e encaminhar na Câmara. (Entrevistado 22).

A representação exercida por ambos também foi lembrada: “Só fortalece esta interação entre vereadores e conselheiros, da mesma forma que eles são eleitos para representar os interesses da população, os conselhos são órgãos paritários que existe os representantes dos usuários”; “Fortalece em virtude do papel do parlamentar, enquanto representante da sociedade, porém na prática esta relação é fragilizada”.

Conforme mencionado, para quatro respondentes, o fortalecimento dependeria dos interesses e da postura de ambos os grupos e da garantia de execução das deliberações feitas pelo conselho, como pode ser observado nas respostas a seguir:

Depende do interesse tanto dos vereadores tanto dos conselheiros. Se o interesse estiver relacionado ao fortalecimento da política e da garantia dos direitos dos usuários se torna um ponto positivo. Porém se os interesses forem particulares e eleitorais sem dúvida enfraquece os mecanismos de participação, devido ao desvio de finalidade dos conselhos e demais mecanismo de articulação social;

“Dependendo da ideologia/fisiologia política do vereador essa interação poderia ser positiva ou negativa”; “Acredito que fortaleceria caso houvesse e se fosse levada a sério as questões deliberadas no conselho”.

Uma interessante opção para tentar melhorar a qualidade da interação entre as instâncias e evitar uso político foi defendida por conselheiros da Saúde e da Educação: a interação entre o conselho e a comissão temática na Câmara. É no que acredita uma conselheira da Educação, a qual declarou o seguinte: “eu sempre defendo que quando a comissão de educação tenha essa matéria em discussão, que dela demanda uma lei, eu sempre defendo que eles ouçam os conselhos, conselho de educação, embora isso não é uma prática”. (Entrevistado 21).

No Conselho Municipal de Saúde, o entendimento é que são os vereadores da Comissão de Saúde aqueles que devem acompanhar de perto as atividades do conselho, conforme explica o coordenador:

Se for trabalhado que o assento [é] do vereador Fulano de Tal no conselho, fatalmente vai desencadear pra questão política, mas se você constitui uma comissão que está pautando saúde, que dialoga diretamente com os assuntos que são debatidos aqui, e é uma comissão, não são vereadores, vereadores compõem, mas a gente vai dialogar não com o vereador que está na comissão, a gente vai dialogar com a comissão. Eu acho que isso é que quebra essa questão de “ah, eu acho que o vereador vai cooptar”, porque **vai ser o Conselho de Saúde dialogando com a Comissão de Saúde da Câmara, não com o vereador A ou B.** (Entrevistado 22, grifo nosso).

O coordenador acredita que a interação entre conselho e comissão é preferível à destinação de assentos no conselho. Porém, se for necessário contar com a presença de vereadores como conselheiros, que sejam vereadores da Comissão de Saúde. “[...] Eles vão se revezar [...] Não fica condicionado a uma pessoa. Hoje vai um, amanhã vai outro”. (Entrevistado 22).

Para três respondentes, a interação enfraquece a participação social, visto que a população não acredita nos vereadores, os quais só querem usar as pessoas com fins políticos.

Em relação à existência ou não de conflitos, as opiniões variam. Inicialmente, cumpre ressaltar o alto percentual de conselheiros que não responderam à questão: 26% da amostra. Um possível motivo foi o fato de a questão ser aberta.

O maior percentual da amostra, 21,05%, não considera que pode haver conflitos a partir dessa interação. Parte justificou a resposta indicando que o conselho é formado por pessoas conscientes do seu papel, que não se deixariam levar por interesses que não condizem com o controle social.

Creio que não, porque eu acho que o conselho é feito pela sociedade e uma sociedade um tanto quanto consciente do que quer. Então na hora que ele [o vereador] fizer parte do conselho, eu acho que ele vai ter que se adequar à norma do conselho, porque se não o conselho não aceita a participação dele.

Uma participante declarou que não acredita em conflitos, já que "o nível do conselho é muito bom". Outra disse, em entrevista, que "nossos conselheiros já sabem reconhecer vereadores com interesses". (Entrevistado 8).

Outra respondente considerou que não há conflito se cada um tiver clareza de seu espaço. "Se cada um tem uma noção do seu lugar e tem uma perspectiva de construção, eu acho que não existe porque conflito. No máximo, divergência de ideias, de posições, de formas, mas não conflitos". (Entrevistado 13).

Na percepção de uma entrevistada, alguns conselheiros mantêm uma relação de cabos eleitorais com vereadores, mas isso não ocorre no âmbito do conselho.

Na eleição dos diretores, a gente percebe como os vereadores muitas vezes ingerem nessa discussão lá na comunidade local, mas usando o conselho, dificilmente. A gente não tem nenhum pedido assim, digamos, privado de algum vereador pra aprovar algum projeto ou autorização de escola, isso não tem chegado diretamente ao conselho. Pode até chegar na secretaria, solicitando que a secretaria possa pedir agilização no conselho, mas eles próprios, os vereadores, não têm essa prática de solicitar autorizações. Geralmente os vereadores e deputados, alguns deles, ligados às suas comunidades, não é, então ficam muito preocupados em que as autorizações de funcionamento das instituições escolares possam ser mais depressa, enfim, passar na frente de outros, mas isso aqui no conselho do Recife não acontece. Muito menos no estadual. No estadual é que não acontece mesmo. Eles não têm esse hábito de ingerir ou de usar o conselho para outros interesses partidários. (Entrevistado 21).

14,04% consideram que não há conflito, visto que não há interação ou diálogo entre as instâncias na prática. "Não há conflitos, não há diálogo" foi uma das declarações nesse

sentido. Um dos respondentes considera que "não há conflito por não haver interesse de ambas as partes".

Um percentual de 12,28% limitou-se a responder que não há interesse dos vereadores, não há interação. É o que considera um respondente: "Em meu município, o que há é uma total indiferença para com os conselhos, por parte dos vereadores". A mesma ideia é expressa na declaração de outro respondente: "Acho uma ausência profunda da participação do Legislativo junto ao conselho, porque por vezes existem uma falta de capacidade e compreensão da importância e relevância que os conselhos tem na formulação das políticas públicas do município".

Para 17,54% dos conselheiros, há ou pode haver conflitos. O uso do conselho como espaço para promover-se é percebido por um conselheiro, o qual declarou o seguinte: "O que deve ser ressaltado é que na maioria das vezes os vereadores procuram as reuniões ordinárias do Conselho, somente para fazer a divulgação das ações próprias e não procuram efetivar uma política de direito". Outro conselheiro demonstra preocupação com disputa de espaço entre conselheiros e vereadores, caso esses últimos façam parte do conselho:

Se ele faz parte do conselho, ele vai entrar na escola com a gente. Quem entrou foi o vereador, a turma não vai pensar no conselho. "Vereador teve aqui". Aí vai esconder o papel do conselho. É o conselho que agendou a visita, é o conselho que tá visitando. (Entrevistado 10).

Outro conselheiro considera que o conflito pode existir se o vereador tiver assento no conselho:

Eu acho que é possível sim, até porque se você dá ao legislativo a oportunidade de estar no conselho, obviamente o legislativo é quem vai indicar seu representante. E aí, quem será esse representante? Ele é oposição? Ele vai ser governo? Ele vem pra contribuir realmente na questão política-social ou política-partidária, política-pessoal? Enfim, eu fico com essa interrogação. (Entrevistado 17).

Mas esse mesmo conselheiro acredita que o conflito não se perdura caso o vereador participe de maneira espontânea: "Quando se há uma coisa espontânea, a gente consegue perceber, na verdade, qual é o compromisso daquela pessoa, consegue perceber o que é que na verdade ele quer acompanhando mais de perto esse espaço de controle social".

Dado o descrédito da classe política, opinião corroborada pelos conselheiros respondentes, era

de se esperar que houvesse um maior número de conselheiros receosos do uso indevido do conselho. Apenas uma pequena parte das falas demonstra essa preocupação. Talvez isso se deva a uma autoconfiança dos conselheiros: um entendimento do seu papel, amadurecimento e importância para a sociedade. Talvez, o sentimento de ser mal reconhecido por parte do poder público gere o anseio de que gestores e vereadores acompanhem o conselho com mais afinco. Ou, ainda, a própria ausência dos vereadores não permite aos conselheiros enxergar conflitos.

Um percentual de 8,77% da amostra não sabe ou não percebe qualquer tipo de conflito na relação entre legislativo e conselhos.

Se, por um lado, a maioria dos conselheiros é categórica ao afirmar que a interação seria positiva para a participação – apesar de que muitos reconhecem a existência de conflitos – por outro, é difícil interagir na prática. Do total da amostra, 42,11% respondeu que não é fácil dialogar com vereadores. O motivo mais citado foi o difícil acesso ao vereador – falta de tempo, dificuldade em encontrá-los, muitos assessores intermediando. O problema é relatado por uma conselheira entrevistada:

Os que hoje estão lá eles têm uma dificuldade inclusive na relação com o povo. Na minha avaliação, hoje eles ficam num patamar muito distante. A maioria deles lá que estão hoje na Câmara é muito distante. Você sequer consegue uma audiência com algum daqueles. Você consegue quando tem uma amizade. (Entrevistada 25).

Outro entrevistado analisa essa questão comparando a Câmara aos conselhos quando se trata da facilidade de acesso por parte da população.

A população ainda não vê muito aquele plenário da Câmara como um acesso de estar lá reivindicando. Aqui é muito mais acessível à comunidade. Pode ver que tem estudantes das faculdades, tem entidades que representam vários segmentos. Então, o acesso aqui é muito mais fácil, no meu ponto de vista, em relação à Câmara. [...] Aqui é muito a voz da população, lá trata pautas muito específicas. (Entrevistado 22).

Outros conselheiros entendem que os vereadores priorizam correligionários e eleitores e, por isso, é difícil tratar de temas relativos ao conselho.

Catorze conselheiros, ou 24,56% da amostra, não sentem dificuldades em dialogar com vereadores. A presença de vereadores no conselho e o contato informal, “nas festas, nas reuniões da comunidade, as vezes no conselho” facilitam o diálogo.

Igual número de conselheiros não costuma dialogar com vereadores. Um dos motivos apresentados foi o não envolvimento de ativismo social com política partidária: “A instituição não é partidária e nem religiosa. Somos uma ONG de defesa e garantia de direitos”. Um respondente disse não ter interesse, enquanto outro declarou o seguinte: “Não tenho necessidade de procurar, pois não sinto honestidade e compromisso do mesmo”.

O percentual dos que não responderam à questão foi 8,77%.

#### 6.3.4.3 A obrigatoriedade de destinar assentos ao Legislativo

A Lei Orgânica do Município do Recife destina assentos aos vereadores nos conselhos municipais. A origem da exigência é narrada por um parlamentar entrevistado.

Uma coisa que aconteceu e que a gente vinha percebendo era que todos os projetos de leis para criação dos conselhos - esses conselhos novos que antes não existiam e que depois, pra se alinhar com as políticas nacionais, passaram a existir: conselho do idoso, conselho das drogas e mais uns três que foram criados - eles vinham pra cá sem a participação da Câmara. Então na revisão da lei orgânica nós fizemos uma emenda. Antes da gente fazer essa emenda e fazer a revisão da lei orgânica, quando vinha pra cá, a gente já botava, mas a gente corria o risco do veto do prefeito. [...] Quando a gente fez a revisão da lei orgânica, a gente colocou uma emenda e colocou um representante, um titular e um suplente, da Câmara, em todos os conselhos. (Entrevistado 6).

Motivos pelos quais vereadores fizeram questão de determinar na Lei Orgânica a participação em conselhos podem ser extraídos do parecer nº 142/09 da Comissão de Juventude da Câmara, o qual motiva pedido de assentos no Conselho de Juventude da seguinte maneira:

Aqui, faz-se indispensável ressaltar que, o Legislativo, enquanto poder de representação popular, deve integrar o conselho ora proposto para **atender ao fim público que se destina e qualificar o debate destas políticas públicas específicas**. A existência da Comissão de Juventude na CMR é uma evidência de que este tema é um debate vivo na casa, fazendo interface direta com o gênero da juventude, como por exemplo, realizando audiências públicas, visitas direcionadas, entre outras ações e estudos relacionados ao tema.

**O assento de um membro da CMR corroborará a importante interação entre os mais variados representantes da sociedade na elaboração e execução de políticas públicas** que reconheçam a singularidade e diversidade do gênero (p.3, grifo nosso).

Portanto, de acordo com o texto, os vereadores justificam o pleito porque são representantes da população, consideram que podem contribuir ao debate e valorizam a interação entre

diversos segmentos da sociedade.

Se na seção anterior foi possível observar o que vereadores e conselheiros pensam acerca da interação entre as instâncias, nessa seção será possível observar impressões – coletadas nas entrevistas – sobre a determinação de destinar vagas em conselhos ao Poder Legislativo especificamente.

Dos sete vereadores entrevistados, quatro mostram-se favoráveis à participação. Um primeiro motivo levantado é a representatividade do vereador, a qualidade de representante eleito por uma parcela significativa da população, em consonância com o texto do parecer. É o que pensa um vereador entrevistado.

Nós fomos eleitos para representar a cidade. Nada mais justo, e é até uma obrigação do vereador de representar, de ter um assento nessas câmaras temáticas, vamos dizer assim, para poder dar uma opinião da casa, porque ali ele não tá representando ele, ele está representando o Poder. Se eu estou no conselho [...], eu estou representando a Câmara, não é o vereador que está lá, e sim o Poder. (Entrevistado 7).

Considerando a visão do entrevistado sobre a representação nos conselhos, apresentada na seção 6.3.2.1, o trabalho mais global do vereador, o qual teria uma representatividade mais ampla, poderia contribuir para o conselho, cuja representação é por segmento, mais estreita.

A participação de vereadores aumentaria a representatividade do conselho, segundo outro entrevistado, o qual também mencionou a “repartição de responsabilidades” que vereadores e conselheiros compartilham.

Eu acho essa participação da Câmara nos conselhos importante, primeiro porque você tem uma repartição de responsabilidades nos debates, nas discussões e nas elaborações das políticas que serão implantadas nos municípios. Segundo porque a Câmara também é um fórum de discussão e porque eu acho que na tentativa de você ter uma representatividade plural dentro de conselhos, teoricamente, a Câmara incorpora uma parte dessa representação e dá mais representatividade ao conselho.

[...]

É importante a participação. Acho uma prevenção, uma coisa preventiva contra esse discurso de que “ah, não, vereador não gosta de conselheiro e conselheiro não gosta de vereador porque um invade a seara do outro”. Não, não invade não, são searas complementares”. (Entrevistado 6).

Outro motivo apontado são os benefícios que a interação pode trazer para as políticas públicas e para a atividade legislativa, também seguindo a lógica posta no parecer na Comissão de Juventude.

Acho importante essa aproximação, até porque muitas das coisas que o conselho pode indicar para o Executivo pode depender de uma iniciativa legislativa, de um projeto de lei que venha pra cá, que seja aprovado. Então a participação do vereador já facilita até esse trânsito. (Entrevistado 6).

Outro entrevistado tem opinião semelhante.

Eu acho que é positivo, porque aí o vereador vai realmente tomar conhecimento do conselho, do que está ocorrendo. Acho muito positivo. Até porque eles [os vereadores] é que elaboram as leis. Se são eles que elaboram as leis, eles têm que sentir as necessidades, junto ao conselho, da população, do que está se passando. Então é importantíssimo a presença do vereador nesse conselho. (Entrevistado 5).

Outro vereador entrevistado também considerou muito importante a participação do vereador como conselheiro e já se declarou disposto a procurar o Conselho Municipal de Saúde para realizar audiências públicas sobre o assunto. “Acho muito importante e, já que eu estou muito interessado nessa questão da audiência pública sobre a saúde no município, já vou procurar o conselho de saúde pra me integrar com ele”. (Entrevistado 2).

É importante ressaltar que dois dos quatro vereadores que se mostram favoráveis à existência de assentos nos conselhos para os vereadores nunca participaram e não acompanham as atividades dos conselhos, o que talvez possa ter gerado opiniões precipitadas sobre o assunto; ou seja, o vereador mostra-se favorável à participação porque se encontra em situação de pressão, em frente à entrevistadora.

Dos vereadores que se colocam contra tal obrigatoriedade, todos entendem que é importante a integração com o conselho, mas sem ocupar o assento de conselheiro. Uma vereadora não concorda até mesmo com a participação nas reuniões, nos plenos, para que não haja interferência: “Acho que não é legal participar dos plenos. Acho que é legal a gente poder acompanhar através das atas o que foi discutido, quais são as maiores demandas, o que não está funcionando de fato”. (Entrevistado 1).

Uma das justificativas apresentada pelos entrevistados é a sobre-representação que pode acontecer quando um vereador participa de uma deliberação no conselho e depois o assunto vai para votação da Câmara dos Vereadores. Ademais, o vereador conselheiro não teria legitimidade para expressar a opinião da totalidade da Câmara.

[O vereador] já tem uma representação na Câmara que ele pode inclusive atender às demandas dos conselhos, mas não precisa ele estar lá representado. Até porque, vamos citar um exemplo: Conselho do Idoso. O idoso toma uma deliberação, o Executivo manda recomendação para a Câmara e a totalidade dos vereadores vai se posicionar sobre aquele tema. Então fica difícil uma pessoa só ou dois representantes naquele conselho expressar toda uma vontade da Câmara. (Entrevistado 3).

Outro motivo apontado é a apropriação de um mecanismo de participação popular, quando o legislador já ocupa um espaço. É o que pensa um determinado vereador: “Acredito que o vereador já compõe esse conselho que é a Câmara Municipal. Acredito que deveria ser dado espaço para outras pessoas, outros representantes também do povo participar dos conselhos”. (Entrevistado 4). O vereador demonstra, ainda, a preocupação com o excesso de atribuições que os parlamentares já possuem.

O vereador já tem muitas obrigações na Câmara para desenvolver. Esse espaço do conselho seria mais um instrumento, volto a dizer, para que os vereadores utilizem.[...] Se a gente ocupar ainda mais essas vagas, vamos trazer mais atribuições e não vamos também acrescentar mais ao nosso trabalho. Para nós é importante sim a integração com o conselho, mas não diretamente no conselho. (Entrevistado 4).

Assim como os vereadores, os conselheiros divergem quando se trata dos assentos destinados ao Legislativo no conselho. Dos 15 conselheiros que responderam explicitamente à questão, nove consideram que não é interessante a ocupação da vaga de conselheiro por vereadores. Os motivos são diversos. Dois entrevistados alegaram que a visão do vereador poderia tender para o lado governamental, desequilibrando o conselho.

Como o conselho é uma instância deliberativa, de certa forma a opinião dele, que seria governamental, tenderia mais para um foco governamental. Quando a gente vota em alguma coisa, quando pretende fazer alguma coisa, infelizmente ainda tem muito essa recaída de pensar muito enquanto governo. E ele acompanhando, acho que teria uma visão melhor do que é papel do governo e o que é da sociedade civil. De fora, acho que teria uma visão mais ampla e poderia acompanhar melhor do que sendo conselheiro. (Entrevistado 8).

Para o trabalho do conselho, que ele trabalha fiscalizando, se ele fosse um vereador da gestão, comprometia o conselho. A gente teria um número maior de gestores no conselho. [...] Quando se pedisse uma reunião que a gente ia cobrar mais do governo, o quórum caía”. (Entrevistado 10).

De modo semelhante, outras justificativas apontadas foram o receio de uso eleitoreiro do conselho; a sobre-representação, na medida em que o vereador participa de duas instâncias representativas; a interferência de uma instância em outra e a apropriação de uma instância de participação da sociedade civil, conforme mencionado também pelos vereadores. É no que acredita, por exemplo, um Conselheiro da Pessoa com Deficiência:

O espaço de conselho é espaço de representação da sociedade civil. O espaço do vereador é um espaço de representação maior, ou seja, aí existe uma confusão de papéis. O vereador ele é muito importante, mas ele não é um deus, ele não pode estar em todos os espaços. Eu acho que eles se equivocaram quando deliberaram que deveriam eles se fazer representar em todos os conselhos criados aqui no Recife. (Entrevistado 15).

Se, por um lado, a ausência dos vereadores nos conselhos ameniza a ocorrência desses problemas na prática; por outro, ocasiona uma outra questão: os conselhos perdem um ou dois assentos que poderiam ser destinados a quem de fato participasse. Durante as entrevistas, essa questão pareceu bastante relevante para aqueles conselhos que contam com vereadores em seus quadros. Como exemplo, cite-se a declaração da presidente do COMDICA: “não funciona, então a gente fica com uma cadeira a menos”. (Entrevistado 25).

A destinação de assentos em conselhos ao Legislativo Municipal também costumava ser realidade no município de Olinda, vizinho ao Recife. Vereadores eram membros de conselhos municipais até 2006, quando resolução da Câmara suspendeu essa participação. A mudança foi fruto de mobilização da sociedade civil, especialmente a partir do momento em que vereadores aprovaram lei destinando vagas de conselheiros tutelares ao Legislativo. O caso foi narrado, em entrevista, por um vereador olindense durante estudos prévios para elaboração da presente pesquisa. O vereador, que é integrante de uma instituição da sociedade civil, conta que a gestão anterior da Prefeitura deu suporte à decisão do Legislativo e a disputa foi à Justiça. Somente na atual gestão, a Procuradoria do Município desistiu da ação judicial e os vereadores foram obrigados a renunciar à função de conselheiros tutelares.

O entrevistado percebe uma tentativa do Legislativo em se apropriar dos conselhos, especialmente o tutelar, já que esses são espaços de poder e de decisão.

O vereador, estando no Conselho Tutelar, ia estimular o assistencialismo, o clientelismo, etc., no atendimento às pessoas vinculadas àquele vereador que lá se encontrava. [...] Essa questão da influência do poder político na questão dos conselheiros tutelares provoca uma deformação, prejudicando um instrumento tão importante na defesa de direitos e passa a ser instrumento de uma prática eleitoral totalmente viciada, porque tem conselheiro tutelar que, pra ser eleito, dá feijoada, distribui brindes. Muitas questões que a gente condena no processo eleitoral, compra de votos, etc., hoje está se reproduzindo nos conselhos tutelares. [...] **Pra você ver como essa questão é difícil pro Poder Legislativo aceitar não participar de uma esfera de decisão, de poder, que é o conselho.** (Entrevista realizada em 16/03/12, grifo nosso).

Motivo semelhante enxerga um conselheiro recifense entrevistado. Vereadores teriam tentado se apropriar dos conselhos em busca do poder de deliberar sobre recursos e da oportunidade de ganhar votos.

Eu acho que o motivo deles foi pensando na questão dos fundos, do orçamento, dos recursos. E quando se trata de recursos eles querem estar por perto pra poder colocar o nome deles em evidência, que conseguiu tal recurso. Como hoje o orçamento público, o lençol é cada vez menor, o corpo é cada vez maior [...] então eles querem ocupar todos os espaços onde exista a liberação de recursos. (Entrevistado 15).

Porém, o conselheiro crê que a tentativa foi frustrada, pois apenas parte dos conselhos gerenciam fundos.

Acontece que a grande maioria dos conselhos não tem fundo, não tem recursos próprios. Aí foi o equívoco. Como eles não conhecem a fundo os conselhos da cidade do Recife, eles seguiram pelo caminho das verbas, dos recursos públicos e “quebraram a cara”, vamos assim dizer, porque a grande maioria dos conselhos não tem fundo. Eu poderia até apontar pra você os que têm fundo hoje: Conselho de Cultura, de Educação, de Saúde, Criança e Adolescente e Assistência Social. [...] O único conselho que eu vejo vereador participar só no momento da deliberação dos recursos é o da Criança e Adolescente. Assim mesmo está havendo um corte considerável de recursos nesse conselho e eles estão também meio que sem participar. (Entrevistado 15).

A determinação da lei orgânica pode ser comparada às tentativas de institucionalização do Orçamento Participativo ocorridos em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul e relatadas no capítulo 3. Por considerarem que têm mais representatividade do que delegados do OP, por temerem perda de espaço político e para se contraporem ao Executivo fortalecido, especialmente em contextos de escassez fiscal, vereadores tentaram interferir no funcionamento do mecanismo de participação, por meio da tentativa de regulamentação por lei, que passasse pela Câmara. No Recife, não houve a tentativa de institucionalização, mas sim tentativas de se apropriar e, mais drasticamente, acabar com o mecanismo, diante um cenário de escassez fiscal. Nas tentativas de apropriação, uma das estratégias utilizadas foi justamente o pedido formal<sup>26</sup> para incluir representantes da Câmara nas plenárias do OP feito pelo o vereador à época Sílvio Costa (MELO, 2005).

No caso em tela, os vereadores do Recife justificaram a participação em conselhos pela importância da interação entre as instâncias, mesmo que não participem diretamente nos

---

<sup>26</sup> Como o Orçamento Participativo era regulamentado pelo Executivo e não por lei, os vereadores não puderam interferir diretamente.

conselhos, e porque acreditam que assim podem contribuir ao debate sobre as políticas públicas por sua condição de representante do povo. Contudo, é possível identificar como outro possível motivo a tentativa de contrapor-se ao Executivo, conforme ficou bastante claro na fala de um vereador, da bancada de oposição, relatada na seção 6.3.2.3 e complementada abaixo:

Como uma obra da democracia, ele é uma obra imperfeita, que precisa ser melhorado no dia a dia durante o seu funcionamento e para isso é importante a participação e o controle externo e encontrar uma forma de que ele não seja um instrumento de manipulação, um instrumento da administração pra legitimar ações que necessariamente não são. [...] Com controle, inclusive, das entidades envolvidas no conselho pra poder inibir isso. (Entrevistado 6).

Ou seja, a participação da Câmara nos conselhos seria uma forma de prevenir a dominação por parte do gestor e a cooptação.

Se negativa por um lado, já que possibilita uma apropriação do mecanismo por parte dos políticos; por outro, o controle por parte do Legislativo pode ser salutar a fim de evitar os problemas da dominação por parte do gestor, da cooptação, da falta de estrutura etc., os quais são reais em muitos conselhos, conforme relatado no capítulo 2.

## 6.4 INTERAÇÃO NA PRÁTICA

### **6.4.1 Acompanhamento das atividades dos conselhos por parte dos vereadores**

Questionados sobre a frequência com que costumam participar das atividades dos conselhos, 30% dos vereadores declararam sempre frequentar as reuniões. Somando-se àqueles que frequentam às vezes, tem-se um percentual de 50% da amostra. Quando se trata das conferências, o percentual de presença é de 45% da amostra. Dos debates, 40% declararam participar às vezes ou sempre, enquanto nos mutirões de fiscalização esse percentual é de 30%. Contudo, esses dados não guardam coerência com as declarações dos conselheiros entrevistados.

**Tabela 28** - Frequência com que vereador costuma participar das atividades dos conselhos

	Nunca		Raramente		Às vezes		Sempre		Não sei avaliar		Não responderam		Total	
	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Reuniões	25	5	20	2	20	4	30	6	5	1	10	2	100	20
Conferências	30	6	5	1	20	4	25	5			20	4	100	20
Debates	25	5	15	3	25	5	15	3			20	4	100	20
Mutirões de fiscalização	35	7	5	1	20	4	10	2			30	6	100	20

**Fonte:** elaboração própria.

Iniciemos a análise pelos quatro conselhos que têm assentos para vereadores, conselhos de: Juventude, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente (COMDICA). Dos quatro respondentes do Conselho da Juventude, três deles declararam que os vereadores não participam das reuniões ou não acompanham as atividades dos conselhos. Um deles informou, acerca da Câmara dos Vereadores: "enviamos convite de todas as reuniões e nunca esteve presente qualquer representante deste espaço no conselho municipal de políticas de juventude". Apenas um conselheiro não soube responder à questão.

Os cinco respondentes do Conselho de Educação foram unânimes em indicar que os vereadores não acompanham o conselho. Em entrevista, um conselheiro disse que antigamente eles costumavam frequentar as reuniões. Porém, há cerca de 5 anos, o assento fica vazio. O presidente informou que a ausência estende-se às conferências: "Ano passado, nós tivemos uma conferência municipal inclusive para aprovação do plano decenal de Educação e nenhum vereador compareceu. Nem para a abertura, nem para a discussão em si". (Entrevistado 20).

No Conselho de Assistência Social, não é diferente. Dos oito conselheiros respondentes, apenas um informou que eles participam raramente. Os demais disseram que os vereadores nunca participam. De acordo com uma conselheira entrevistada, esse "é um dos maiores problemas que nós temos na parte governamental porque geralmente sempre falta quórum [...] e a gente sempre fica sentindo a falta dos vereadores". (Entrevistado 19).

No COMDICA, a participação ocorre de forma esporádica. É o que indicam cinco dos seis

conselheiros que responderam à questão. "As suas participações acontecem só de forma pontual quando há casos importantes", afirma um conselheiro. Segundo a presidente do conselho, "Em quatro anos aqui neste conselho, se eles vieram aqui seis vezes, vieram muito. (...) Eu estou falando daqueles que são conselheiros e os demais, ninguém nem vê". (Entrevistado 25). O outro afirma que a participação não ocorre.

Nos conselhos onde não há representação do Legislativo, a participação de vereadores nas conferências, nas atividades promovidas pelos conselhos ou simplesmente acompanhando à distância o que é discutido também acontece de forma esporádica ou simplesmente não ocorre.

No Conselho de Saúde, quatro conselheiros informam que a participação ocorre algumas vezes, geralmente em período eleitoral ou quando é para falar de assuntos específicos. Um respondente indicou que houve a participação de um parlamentar para discutir assunto relativo à Saúde, mas acabou por citar o nome de um deputado federal, e não o de um vereador. Outro respondente afirmou que os vereadores participam "indiretamente, através de representantes de comunidades ligadas a eles" e que "alguns conselheiros trabalham para vereadores".

No Conselho de Juventude, todos os quatro respondentes afirmaram que os vereadores não participam. "Enviamos convite de todas as reuniões e nunca esteve presente qualquer representante deste espaço no conselho municipal de políticas de juventude", afirmou um deles.

O mesmo se pode dizer do Conselho de Alimentação Escolar, já que todos os conselheiros afirmaram que os vereadores não participam dos conselhos tampouco procuram saber o que lá ocorre. Um conselheiro entende que outras questões ocupam mais o tempo dos vereadores: "Imagine lá na Câmara do Vereador, que você sabe que tem coisas pra eles mais importantes pra eles se preocuparem. [...] Se preocupa com merenda escolar quando tem um escândalo na mídia, sobre licitação, sobre a qualidade". (Entrevistado 10).

No Conselho da Pessoa com Deficiência, os cinco conselheiros que responderam à questão informaram que não há participação dos vereadores nas atividades dos conselhos. Dois respondentes não se recordam de que vereadores tenham ido à conferência da pessoa com

deficiência. “Não frequenta não. Agora mesmo teve conferência e não apareceu um” (Entrevistado 16). Na percepção de outro conselheiro entrevistado, que já foi do Conselho da Criança e do Adolescente, os vereadores comparecem apenas quando há aprovação de projetos que envolvem recursos.

Mas os outros conselhos em que eu participo onde existe a presença dos vereadores eu posso afirmar categoricamente que eles nunca participam. Exceção feita ao COMDICA, que é o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, que eu já participei algumas vezes. E lá, quando se trata de aprovação de orçamento, e o COMDICA tem um fundo, aí então os vereadores aparecem. Nesse momento dos projetos, da aprovação dos projetos, aí eles aparecem. Mas na discussão da política de um modo geral os vereadores são os grandes ausentes. (Entrevistado 15).

O lançamento da conferência de Igualdade Racial em 2005 ocorreu na Câmara Municipal. Vereadores também têm por prática ir às conferências da área, já que o conselho convida. "Vai pra abertura da conferência. Aí Câmara dos Vereadores sempre esteve presente. Eles com seu representante máximo, com alguns vereadores simpáticos ao tema". (Entrevistado 14).

No caso do Conselho do Idoso, a participação parece ocorrer de forma esporádica, de acordo com os três conselheiros que responderam à questão. Os vereadores aparecem em datas comemorativas, a exemplo do Dia do Idoso, e quando os temas da reunião convergem com o programa de trabalho do vereador. "Eles vêm, falam um pouco do que tá na pauta. Os conselheiros aproveitam essa oportunidade, fazem muitas perguntas, mas como eu falei, é sempre relacionado a um tema específico. [...] Eu acho que ainda precisa assim de uma coisa mais contínua". (Entrevistado 8).

Vê-se que, apesar de terem reivindicado assentos nos conselhos, os vereadores sequer acompanham as atividades, exceto em casos pontuais, ocasionais. Alguns vereadores alegaram que não acompanham os conselhos porque não são convidados, não recebem comunicação sobre datas e locais de reuniões. Essa alegação pode denotar tanto um desinteresse dos vereadores em buscar a informação, como uma dificuldade do conselho em divulgar informações, o que será analisado mais à frente.

### 6.4.2 Convites feitos por vereadores para que conselhos participem de audiências públicas e menções a conselhos nos debates em plenário

Acerca da participação de conselheiros em audiências públicas da Câmara Municipal, uma primeira análise realizada teve por objetivo avaliar em que medida vereadores concedem papel de destaque aos conselheiros nas audiências convocadas para discutir políticas públicas na Câmara dos Vereadores. Foi analisado o teor dos requerimentos de convocação das audiências feitos pelos vereadores e dirigidos à Mesa Diretora da Câmara. Selecionaram-se apenas aqueles relacionados a políticas públicas da área social que são objeto de atuação dos conselhos do universo da pesquisa. No período de janeiro de 2010 a junho de 2012, foram encontrados 26 requerimentos no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da casa. Em apenas sete deles, ou 27% do total, houve menção expressa ao conselho, convidando-o a estar presente à mesa de debates. Em um destes requerimentos, o de número 895/2012, o convite foi feito à Diretora de Igualdade Racial da Prefeitura, a qual é também presidente do Conselho de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Mesmo assim, considerou-se esse caso como um convite ao Conselho. Percebe-se também que as menções expressas partiram de apenas três dos 10 vereadores que requisitaram as audiências, sendo que, das sete indicações de convite, cinco foram feitas pelo mesmo vereador.

Não é possível afirmar que na maioria dos casos não houve a menção expressa ao conselho, já que em oito audiências os vereadores não citaram quaisquer convidados no corpo do texto. Contudo, é bastante considerável o número de audiências em que não houve menção expressa ao conselho, apesar de outras instituições ou autoridades terem sido citadas: foram 11 audiências, ou 42% do total pesquisado.

**Quadro 9 - Audiências públicas convocadas pelos vereadores**

Conselho foi convidado?	Documento	Data	Assunto	Convidados expressamente mencionados	Vereador
SIM	REQ 895/2012	18/04/12	Causa Mortis da juventude negra	Diretora da Igualdade Racial da Prefeitura, a qual também é presidente do Conselho.	Inácio Neto
	REQ 3031/2011	31/08/11	Promover a interação das Políticas de Enfrentamento às Drogas	Conselho Municipal de Saúde (presidente)	Luiz Eustáquio
	REQ 1503/2011	18/05/11	Discutir Questões Referentes à Educação no Município do Recife	Conselho Municipal de Educação (presidente, representantes dos	Aline Mariano

SIM				diretores, dos alunos e dos pais dos alunos)	
	REQ 114/2011	16/02/11	Combate a dengue	Conselho Municipal de Saúde (presidente)	Luiz Eustáquio
	REQ 51/2012	02/02/11	Combate a dengue	Conselho Municipal de Saúde (presidente)	Luiz Eustáquio
	REQ 1669/2010	05/07/10	Debater a execução da Política Municipal Sobre Álcool e Outras Drogas	Conselho Municipal de Políticas sobre Álcool e outras Drogas	Luiz Eustáquio
	REQ 1517/2010	09/06/10	Debater a implantação da “Rede Estadual de enfrentamento do Crack”	Conselho Municipal de Políticas sobre Álcool e outras Drogas	Luiz Eustáquio
NÃO	REQ 1332/2012	24/05/12	Política de Habitação	Não há menção ao conselho	Dra. Vera Lopes
	REQ 3841/2011	21/11/11	Direitos Humanos	Não há menção ao conselho	Aline Mariano
	REQ 3939/2011	09/11/11	Debater o problema do crack	Não há menção ao conselho	Dra. Vera Lopes
	REQ 3451/2011	04/10/11	Debater a realidade do SUS	Não há menção ao conselho	Dra. Vera Lopes
	REQ 916/2011	18/04/11	Não especifica	Não há menção ao conselho	Dra Vera Lopes
	REQ 2208/2010	29/11/10	Audiência pública sobre o atendimento nas grandes urgências do recife e UPAs.	Não há menção ao conselho	Dra Vera Lopes
	REQ 1709/2010	05/07/10	Audiência pública sobre ações do 3º Plano Nacional de Direitos Humanos	Não há menção ao conselho	Aline Mariano
	REQ 1365/2010	18/05/10	Discutir questões referentes à acessibilidade no município	Não há menção ao conselho	Aline Mariano
	REQ 1243/2010	12/05/10	Debater o Projeto de Lei 122/2006 (Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor e etc.)	Não há menção ao conselho	Luiz Eustáquio
	REQ 1046/2010	27/04/10	Audiência pública sobre educação sexual nas escolas.	Não há menção ao CME. Convidou apenas coordenadores dos conselhos tutelares.	André Ferreira
	REQ 547/2010	23/03/10	Carência de leitos e de leitos de UTI's, neonatal, pediátrica e para adultos na rede pública e privada no Estado de PE	Não há menção ao conselho	Dra Vera Lopes
Não disponível	REQ 3436/2011	05/10/11	Debater caminhos para a Educação Infantil	Não especifica os convidados	Priscila Krause
	REQ 2947/2011	31/08/11	Apresentar “uma nova proposta habitacional”	Não especifica os convidados	Edmar de Oliveira
	REQ 2795/2011	23/08/11	Criação de Políticas Públicas para a temática LGBT e o Combate a homofobia	Não especifica os convidados	Osmar Ricardo
	REQ 2912/2011	15/08/11	Tratamento da lipodistrofia aos portadores do vírus HIV	Não especifica os convidados	Aline Mariano

Não disponível	REQ 865/2011	11/04/11	Legalidade do cargo de auxiliar de desenvolvimento infantil do município do Recife.	Não especifica os convidados	Osmar Ricardo
	REQ 1853/2010	27/10/10	Audiência pública sobre as eleições para dirigente escolar	Não especifica os convidados	Múcio Magalhães
	REQ 531/2010	18/03/10	Acessibilidade aos edifícios comerciais e residenciais do Recife	Não especifica os convidados	Vicente André Gomes
	REQ 351/2010	08/03/10	Audiência pública sobre a mulher e a terceira idade.	Não especifica os convidados	Múcio Magalhães

**Fonte:** elaboração própria.

Por meio das entrevistas com os conselheiros, foi possível observar diversas ocasiões em que os conselhos foram convidados para audiências públicas na Câmara. O coordenador do Conselho de Saúde informou que o conselho costuma ser convidado para audiências públicas pela Comissão de Saúde da Câmara, cujo presidente é o vereador Luiz Eustáquio. Informou que não tem conhecimento de audiências convocadas pela vereadora Vera Lopes.

Conselheiros da Pessoa com Deficiência também mencionaram convites para audiências na Câmara. "Eles sempre convidam os conselhos, sempre que eles fazem uma audiência pública, eles convidam tudo que tem de conselho [...] justiça seja feita. Na audiência pública, todo mundo pode participar. Às vezes eles até convidam o conselho para expor a matéria". (Entrevistado 15).

A última que eu estive foi em abril ou foi março que foi sobre o Plano Diretor da Cidade do Recife. Aí inclusive eu fui convocado para ser palestrante nesse dia e o próprio conselho também foi convidado a participar dessa audiência pública, que tratou de acessibilidade no Plano Diretor da cidade. [...] Atendendo a nossa solicitação, eles convocam audiência pública, pra ser discutido de forma mais ampla o tema em questão. (Entrevistado 17).

Do mesmo modo, o Conselho de Igualdade Racial também encontra apoio em alguns vereadores.

Na maioria das vezes, o que mais nos acolhe são aqueles que têm dentro do seu programa, ou diz ter uma bandeira da defesa e do combate ao racismo. (...) Esses quando a gente procura, eles conseguem dialogar, eles são parceiros, eles apoiam, eles chamam a audiência pública (...) é uma coisa esporádica, não é uma coisa contínua. (Entrevistado 13).

Conselheiros da Educação reclamaram que são convidados para algumas audiências públicas, mas que ficam de fora de outras importantes.

Algumas até nós fomos convidados. E outras nem convidado o Conselho Municipal foi, inclusive mostrando até ou desconhecimento, ou não valorização da Câmara com o papel do Conselho Municipal de Educação. O nosso conselho [...] deveria ser convidado pra qualquer audiência pública relacionada à educação na cidade do Recife. [...] Acredito que a única audiência pública que nós fomos convidados inclusive não foi nem pela Comissão de Educação, foi pela Comissão de Direitos Humanos. Mas audiência pública realizada pela Comissão de Educação, nenhuma. Eu fui de 'enxerido'<sup>27</sup>, pra acompanhar a discussão, me apresentei, inclusive registrei a indignação de não convidarem o Conselho Municipal pra participar da discussão (Entrevistado 20).

Outra conselheira entrevistada disse que os vereadores costumam convidar o conselho para audiências públicas, mas chama a atenção para a falta de diálogo entre a Comissão de Educação da Câmara e o CME.

No dia a dia da prática, da discussão das questões da Educação, quantas leis podiam ter como parceiro na discussão os conselhos municipais e isso não acontece. As audiências públicas, quando tem denúncia, que abre-se para todos os conselhos, pra sociedade de um modo geral, isso os conselhos são convidados, uma audiência de fato pública. Mas no trabalho da Comissão (de Educação da Câmara), no dia a dia... (Entrevistado 21).

Apesar dos relatos de convites feitos aos conselhos, vê-se que a prática não é generalizada entre os vereadores e entre os conselhos. Um possível motivo para isso pode ser o fato de que não é a maioria dos vereadores que reconhecem o papel deliberativo dos conselhos, conforme relatado na seção 6.3.2.1.

Além da ocorrência de audiências públicas, procurou-se verificar, também, em que medida vereadores discutem questões relativas a conselhos e a mecanismos de participação cidadã. Por isso, fizeram-se buscas aos termos "conselho", "conselheiro", "sociedade", "controle social", "participação cidadã" no sistema SAPL da Câmara, considerando-se o período de janeiro de 2010 a junho de 2012. Os únicos documentos encontrados – excetuando-se projetos de lei do Executivo – foram um voto de aplausos e congratulações a um conselheiro tutelar e uma audiência pública sobre a situação dos conselhos tutelares.

Vale mencionar que a maior parte dos registros que fogem ao período estabelecido na pesquisa trata de votos de aplausos, congratulações, homenagens e discussões acerca dos conselhos tutelares. Esses não são objeto da presente pesquisa.

---

<sup>27</sup>

Sinônimo de intrometido.

### 6.4.3 Sobre o modo como conselheiros provocam vereadores

Até o momento, vimos que os vereadores não fazem uso do assento de conselheiros que eles próprios reivindicaram, não acompanham as atividades dos conselhos de maneira contínua e generalizada e não convidam, também de modo generalizado, as instâncias de participação para debates sobre políticas públicas na Câmara. Ou seja, são poucos os vereadores que reconhecem, na prática, o trabalho desenvolvido pelos conselhos. Faz-se necessário, agora, compreender em que medida os conselheiros, por sua vez, provocam a aproximação do Legislativo.

Um primeiro questionamento feito aos conselheiros foi em que medida costumam acompanhar as atividades da Câmara dos Vereadores. Do total da amostra, 19,3% respondeu que sempre acompanha, enquanto 38,6% acompanham apenas às vezes.

**Tabela 29** - Com que frequência conselheiros costumam acompanhar a atuação dos vereadores?

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Nunca	2	3,5
Raramente	8	14,0
Às vezes	22	38,6
Sempre	11	19,3
Não sei avaliar	5	8,8
Não responderam	9	15,8
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Quando perguntados se costumam acompanhar as sessões legislativas, o percentual dos que sempre frequentam cai para 5,3%. Mais da metade, ou 52,6% da amostra, nunca ou raramente frequenta.

Treze conselheiros declararam os motivos, listados a seguir: Falta de tempo ou dificuldade em conciliar com o trabalho (5 citações); falta de interesse (4); pouca divulgação (1); site da Câmara não acessível a cegos (1). Um conselheiro justificou o desinteresse comparando alguns vereadores ao personagem bíblico Judas, enquanto outro informou que gosta, mas

raramente participa. Disse gostar de assistir à TV Senado e à TV Câmara pela televisão, mas só compareceria à Câmara se soubesse a agenda com antecedência em um site acessível a cegos<sup>28</sup>. “Porque, pra ficar ali assistindo discurso de político, discurso e mais discurso, aquilo cansa a gente, eu canso”. Esses resultados podem ser reflexo da baixa politização da sociedade brasileira e do descrédito da classe política, especialmente do legislativo.

Por outro lado, é possível observar que alguns conselhos provocam o Legislativo mais fortemente. É o caso do Conselho Municipal de Saúde, que solicitou à Câmara assento na Comissão de Saúde da Casa. O objetivo é acompanhar as discussões sobre a política de Saúde e contribuir para o debate.

É pra abrir o espaço. Por exemplo: uma discussão da política de vigilância (de Saúde). A gente não vai querer discutir aqui não, a gente quer discutir na Câmara. Os vereadores puxam uma audiência pública e o conselho vai lá juntamente com o vereador discutir, dependendo da necessidade. (Entrevistado 22).

Segundo os conselheiros entrevistados, já havia esse canal de interlocução no passado, o que eles estão tentando fazer agora é retomá-lo.

Já uma das coordenadoras do Conselho de Promoção de Políticas de Igualdade Racial informou que o conselho solicitou à Câmara a criação de uma frente parlamentar de política de promoção de igualdade racial, a exemplo do que existe em âmbito federal. “A gente vai dar muita força nesse sentido”. (Entrevistado 13).

Relatos de iniciativa também foram encontrados no COMDICA. A fim de reclamar da estrutura precária e da falta de atenção por parte do governo, o conselho promoveu passeata e entregou documento ao presidente da Câmara e aos dois conselheiros representantes do Legislativo. Como consequência, os dois vereadores apoiaram, cobrando da Prefeitura providências e tentando articular melhorias. O fato foi relatado também pela vereadora Aline Mariano, suplente de conselheiro.

O Conselho do Idoso costuma convidar os vereadores para as reuniões por ofício, enquanto o Conselho de Assistência Social já cobrou da Câmara, sem sucesso, a participação nas reuniões.

---

<sup>28</sup> É importante ressaltar que o site da Câmara ([www.recife.pe.leg.br](http://www.recife.pe.leg.br)) disponibiliza, na primeira página, agenda das audiências públicas e eventos. A reclamação refere-se à falta de acessibilidade.

Tem vários ofícios aí que eu faço, eu provoco, mando. É como eu disse a você: já pedi audiência com o antigo presidente [...] o mesmo nunca marcou audiência. Pedi para a secretária executiva [...] marcar com Aline Mariano [presidente da Comissão de Direitos Humanos]. Se eu disser que fui lá, eu estou mentindo. Pedi que a secretária executiva fizesse esse papel: agendasse uma reunião com Aline Mariano [...] para tratar justamente disso e até hoje não tivemos resposta nenhuma. Não sei se ela foi procurada, não posso também estar julgando. Pedi para que o fizesse. (Entrevistado 18).

Outra questão feita foi quanto ao envio de resultados dos trabalhos do conselho à Câmara. Do total da amostra, 57,9% respondeu que o conselho do qual faz parte não costuma enviar esse tipo de informação.

**Tabela 30** - Conselho costuma enviar para a Câmara Municipal os resultados do seu trabalho?

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Sim	19	33,3
Não	33	57,9
Não responderam	5	8,8
Total	57	100,0

**Fonte:** elaboração própria.

Os motivos apontados são variados: conselho não sabia que poderia enviar; falta de oportunidade; pouco diálogo e interação; desinteresse dos vereadores; medida ineficaz, pois opinião do conselho não seria considerada; somente enviam quando é algo específico; resoluções já são publicadas no Diário Oficial, ao qual vereadores têm acesso; já enviam ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

De fato, não há a obrigação legal geral de se enviar para a Câmara pareceres, resoluções e outros resultados das atividades dos conselhos. Mas a falta de iniciativa de alguns conselhos pode denotar a própria dificuldade desses canais de participação em se fazerem reconhecidos, seja pelo Legislativo, pelo Executivo ou mesmo pela sociedade, conforme já discutido anteriormente.

Do lado dos vereadores, 55% da amostra não costumam analisar os resultados do trabalho dos conselhos. Dos que analisam, seis vereadores informaram utilizar as informações para julgar as contas do prefeito.

**Tabela 31 - V.Exa. costuma analisar os resultados do trabalho dos conselhos?**

	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Não	11	55
Sim	7	35
Não responderam	2	10
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Outro ponto analisado foi o envio de denúncias ao Poder Legislativo. Dentre os conselheiros da amostra, 15 deles, ou 26,3%, disseram já ter feito denúncias a vereadores; denúncias essas apuradas a partir da atuação no conselho. A maioria, ou 64,9% nunca denunciou. De acordo com os conselheiros, em 10 casos os vereadores pediram esclarecimentos à Prefeitura, sendo que, em seis deles, acompanharam o caso até o desenrolar final. Em sete casos, as denúncias foram repassadas aos órgãos competentes, a exemplo de tribunais de contas, Ministério Público, controladorias e polícia. Em quatro casos, os vereadores ou a mesa diretora engavetou o caso, pois não soube como resolver, ou não teve interesse, ou não teve tempo.

Do ponto de vista dos vereadores, 20% declararam já ter recebido denúncias. Dentre as providências tomadas, podem-se citar: pediu esclarecimentos à Prefeitura em seis casos, sendo que em quatro deles o vereador acompanhou o caso até o desenrolar final; mobilizou a comunidade para protestar (três casos), repassou aos órgãos competentes (dois casos) e um caso em que a denúncia foi formalizada na Câmara.

Alguns conselheiros reconhecem a deficiência dos conselhos em provocar o Legislativo, em se fazer presente nos espaços políticos, como é possível perceber nos dois depoimentos a seguir:

Acho que tem duas coisas: desconhecimento deles [vereadores] dos conselhos, eles não buscam esses conselhos e os conselhos também não se fazem visíveis na Câmara. É um pouco culpa dos conselhos. [...] Se esses conselhos marcassem constantemente audiências públicas na Câmara, se se fizessem visíveis lá, eles se envergonhariam e viriam. Aí tem culpa dos dois lados. (Entrevistado 15).

Eu acabei de vir de uma audiência pública dessa Assembleia Legislativa sobre a escola pública. Eu não fui convidada como conselheira estadual, fui convidada como Uneme, como União Nacional dos Conselhos, e vi que o espaço do conselho estadual estava vazio. Também pode haver falha do outro lado, do conselho, né? Porque eu, por exemplo, como conselheira e como presidente do conselho que já fui, esses espaços eu ocupava imediatamente. Muitas vezes o conselho deixa de ocupar alguns espaços que forcem a relação de mais discussão conjunta. Então, muitas

vezes acontece isso, eu acho que também há falha, porque eu já fui a três audiências sobre discussão das escolas estaduais, da situação das escolas estaduais e o lugar do conselho estadual estava vazio. Isso eu acho ruim. Eu sempre insisto que o daqui [do Recife] não perca essas oportunidades. Eu vou nem que não tenha direito à fala. Mas eu vou, porque se não tiver direito à fala, eu tenho direito a perguntar. Então acho que a gente tem que ganhar esses espaços políticos. (Entrevistado 21).

Um possível motivo para esse cenário é apontado por um conselheiro da Igualdade Racial: o desconhecimento do papel do conselho. “Se eu não tenho a percepção de quais são os caminhos que eu tenho que trilhar e o que é [que] eu disponho, eu não tenho essa efetividade na procura e na troca. Então a gente tem uma coisa de base, que é capacitação, para que o conselho tenha condições de fato para se mexer”. (Entrevistado 14).

Outros entrevistados demonstraram desestímulo dado o baixo interesse dos parlamentares em participar. Como, em muitos casos, não sentem reação por parte dos vereadores, acham que é ineficaz provocar.

Percebe-se, portanto, apenas alguns casos em que o conselho provocou o Legislativo, sendo o do COMDICA o mais relevante. Vê-se que os conselhos ainda precisam trabalhar mais fortemente para serem vistos tanto pelos poderes constituídos, quanto pela própria sociedade. Vale compartilhar, aqui, a dificuldade tida pela pesquisadora em obter dados sobre os conselhos na fase de coleta de dados da pesquisa. Não há, no site da Prefeitura do Recife, informações básicas sobre os conselhos a exemplo de telefone de contato, endereço, dados dos conselheiros, até informações como calendário de reuniões, atas e outros documentos.

## 7 CONCLUSÃO

Experiências de participação cidadã na gestão pública têm crescido no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. Conselhos de políticas públicas, fóruns, programas de orçamento participativo são exemplos do modelo de gestão social ou societal, modelo esse baseado na racionalidade comunicativa. Em sua concepção, os mecanismos permitem ao cidadão influir diretamente nas políticas públicas. A tomada de decisões é compartilhada entre Estado, sociedade civil e mercado.

Por se tratar de um modelo em construção, inúmeros desafios colocam-se, a exemplo do reconhecimento por parte do Estado. A luta por participação em um processo dialógico de tomada de decisões é uma luta por reconhecimento do direito que tem a sociedade de participar. Frequentemente, esse direito se mostra violado. Não raramente, instâncias participativas como os conselhos de políticas públicas sofrem com falta de recursos, dominação por parte do Poder Executivo e outras mazelas. Pesquisas mostram, ainda, conflitos diversos entre instâncias de participação e o Poder Legislativo, especialmente quanto à implementação de programas de Orçamento Participativo. Tentativas de boicote e institucionalização, apropriação e interferência no funcionamento ocorreram em cidades como Recife e Porto Alegre, bem como no Estado do Rio Grande do Sul.

Os conselhos de políticas públicas são espaços onde governo e sociedade debatem, deliberam, consultam ou fiscalizam políticas públicas. Dada a importância em atribuições e quantidade de conselhos existentes, é importante verificar como eles são reconhecidos pelo Poder Legislativo. O objetivo dessa pesquisa foi, no âmbito do município, identificar como vereadores reconhecem o direito à participação na gestão pública e, de forma análoga, como conselheiros reconhecem o direito à representação política e às funções daí decorrentes. Para tanto, de acordo com a teoria do reconhecimento, foi necessário analisar como cada grupo reconhece a si próprio.

O estudo de caso restrito ao município do Recife mostrou que vereadores têm entendimento acerca de suas funções constitucionais: legislar – incluindo o debate sobre questões do município e proposições daí decorrentes –, fiscalizar e representar. Contudo, alguns depoimentos sinalizam um possível desejo de executarem eles próprios as ações, por meio da indicação de obras e serviços e do assistencialismo. Um vereador admitiu que presta serviços

assistencialistas à população, mas isso não é suficiente para afirmar que essa prática é generalizada na Câmara do Recife.

Para exercer suas funções, os vereadores consideram essenciais atributos como ética, honestidade, probidade, capacidade de reflexão sobre as questões importantes da cidade, articulação com o eleitorado conhecimentos técnicos sobre assuntos a exemplo de políticas públicas, gestão pública, direito, orçamento e finanças. Apesar disso, o grau de contato com leis que tratam de finanças, compras públicas e orçamento é baixo, o que demonstra a dificuldade dos vereadores, de modo geral, em exercer a fiscalização das finanças, execução orçamentária, compras e contratos. Com outras leis importantes, a exemplo da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, o grau de contato é bom, tendo a maioria as consultado sempre.

Já os conselheiros consideram-se munidos das funções de fiscalizar, especialmente, bem como propor e formular políticas. Com isso, entendem que estão garantindo a execução e a melhoria das políticas públicas. Para bem cumprir seu papel, os conselheiros consideram fundamental articular-se com o segmento, levando e trazendo demandas e informações e dialogando. Também entendem ser fundamental o conhecimento técnico. Quanto a esse, o grau de contato com leis sobre finanças e compras públicas é baixo, o que pode vir a prejudicar o trabalho dos conselhos que aprovam contas. Apesar disso, os conselheiros declaram ter um alto grau de contato com leis que regem o conselho ou a política pública correspondente, bem como com a Constituição Federal. Quanto aos motivos para terem se tornado conselheiros, os que mais se destacam são o desejo de melhorar as políticas públicas ou garantir direitos, a vontade de exercer o controle social, a indicação do segmento e a militância prévia.

Sendo assim, considera-se que vereadores e conselheiros têm um bom entendimento dos seus papéis e um bom grau de contato com leis importantes para suas atividades, excetuando-se aquelas relativas a finanças, compras públicas e orçamento. Se ambos os grupos têm clareza de si próprios, restou saber como eles enxergam um ao outro.

Na visão dos vereadores, conselhos são instâncias fiscalizadoras e de representação da sociedade, elo com o poder público. A ideia de representação é tão presente, que a articulação com o segmento representado foi o atributo necessário aos conselheiros mais citado. A

representação exercida pelos conselheiros difere, contudo, daquela exercida pelos vereadores, já que esta seria mais ampla, envolveria o município, enquanto aquela seria segmentada. A função deliberativa não foi tão citada quanto as outras, o que indica um fraco reconhecimento dos conselhos enquanto instâncias capazes de debater e tomar decisões relativas a políticas públicas.

Muitos vereadores não conhecem os problemas e as questões vivenciadas pelos conselhos. Contudo, foi possível observar a preocupação com a falta de estrutura, de independência e com o excesso de influência do Executivo. Apesar disso, os vereadores têm, no geral, uma visão positiva da participação por meio de conselhos. A maioria reconhece a relevância das instâncias e acredita ser importante a interação dos conselhos com a Câmara Municipal. Essa parece ter sido a opinião da legislatura passada, a qual aprovou, em 2007, emenda à lei orgânica destinando assentos nos conselhos aos vereadores.

Apesar da visão positiva – o que era de se esperar, visto que criticar mecanismos de participação popular é algo difícil para políticos eleitos – algumas declarações dos vereadores indicam receio de que conselheiros promovam-se eleitoralmente e de que o Executivo domine o conselho. Considerando a tentativa de boicote dos vereadores do Recife ao Orçamento Participativo na década de 1990, acredita-se que a emenda à lei orgânica foi uma tentativa de se apropriar de um espaço de participação. Ou seja, um indicativo do não reconhecimento do direito que tem a sociedade à participação.

Contudo, a apropriação não ocorre na prática, visto que vereadores não participam dos conselhos, deixando os assentos subutilizados. Também não dialogam com conselheiros e nem acompanham as atividades. Somente aparecem de forma pontual e dificilmente para discutir a política pública. A prática de convidar conselheiros para os debates na Câmara em posição de destaque também não é generalizada. A exceção ocorre com dois vereadores que são mais sensíveis à participação. Esses convidam conselheiros com mais frequência e acompanham mais as atividades dos conselhos. A própria desconsideração e falta de interesse é, portanto, mais um indicativo do não reconhecimento dos conselhos enquanto instâncias cujas atividades podem ser úteis ao trabalho do parlamentar.

As razões da falta de acompanhamento das atividades dos conselhos não puderam ser apuradas na presente pesquisa. Não se sabe se vereadores constataram que o poder

deliberativo dos conselhos sobre recursos públicos é menor do que imaginavam, ou se não têm tempo, ou se a falta de diálogo indica uma dificuldade do próprio Legislativo em discutir questões importantes para a cidade, legislar e fiscalizar.

Já os conselheiros têm um bom entendimento acerca das funções dos vereadores, apesar de que uma boa parte não enxerga o papel fiscalizador do Legislativo e entende serem atribuições desse Poder atividades assistencialistas ou de apoio ao prefeito.

O descrédito dos políticos e a falta de ética são entendidos como problemas vivenciados pelo Legislativo Municipal. Apesar disso, os conselheiros acreditam que é importante a interação entre conselhos e Câmara Municipal. Assim, questões importantes para a política de atuação do conselho poderiam ser encaminhadas com mais facilidade no Legislativo, melhorando a execução das políticas públicas. A interação deve ocorrer, de preferência, sem que vereadores ocupem assentos de conselheiros, a fim de evitar sobre-representação, uso interesseiro do conselho e a interferência em uma instância de representação da sociedade civil.

Boa parte dos conselheiros não enxerga possíveis conflitos advindos do maior diálogo entre as instâncias. Um motivo apontado foi a confiança no amadurecimento dos conselhos. Por outro lado, um percentual significativo de conselheiros tem receio de conflitos, dentre os quais o uso eleitoral do conselho. Para minimizar esse risco, os conselhos da Saúde e da Educação entendem que a interação deve ocorrer entre o conselho e a comissão temática correspondente na Câmara. Além de evitar a personalização da participação, a presença de vereadores que estão inteirados à política pública qualifica o debate.

Implementar a interação na prática, porém, é assunto difícil. A maioria dos conselheiros acha difícil dialogar com vereadores. Um dos motivos é o distanciamento dos políticos – assessores intermediários, falta de tempo dos vereadores etc. Além do mais, conselheiros reclamam da ausência de participação dos vereadores nos conselhos: os assentos ficam vagos, quando poderiam ser destinados a outras entidades.

Porém, a falta de reconhecimento deve-se também a uma incapacidade dos conselhos em provocar os vereadores ou mesmo à dificuldade que conselhos têm em se mostrar à sociedade. No geral, conselhos não procuram efetivamente o Legislativo, exceto por algumas iniciativas, como a do COMDICA e do Conselho Municipal de Saúde, por exemplo.

Diante do exposto, conclui-se que o reconhecimento do direito à participação nos conselhos pelos vereadores não ocorre em sua integralidade, comprometendo o autorrespeito dos conselheiros. Do mesmo modo, o direito à representação eleitoral – e às funções que daí decorrem – por parte dos vereadores, é reconhecido por conselheiros, os quais anseiam por uma maior interação entre as instâncias. Contudo, o descrédito e a desconfiança em relação ao político fazem com que esse reconhecimento também seja comprometido. A luta por reconhecimento é, pois, uma luta em curso.

A análise do impacto de instâncias participativas sobre instituições tradicionais de representação política sob a ótica da teoria do reconhecimento permite reflexões sobre os avanços necessários ao modelo de gestão social em busca de uma real participação da sociedade na gestão pública. Apesar de entender que o reconhecimento depende dos próprios atores envolvidos na luta, podem-se sugerir algumas iniciativas. Primeiramente, a retirada da obrigatoriedade da participação da Câmara nos conselhos do texto da Lei Orgânica é fundamental para livrar o conselho de uma possível apropriação interesseira por parte dos vereadores e liberar os assentos a quem de fato participe. Em segundo lugar, é necessário que os conselhos provoquem o Legislativo, por meio, por exemplo, do envio dos resultados dos trabalhos à Câmara, da participação em audiências públicas e do acompanhamento da atividade legislativa, especialmente aquela desenvolvida nas câmaras temáticas. Deste modo, a interação entre as instâncias pode ser construída aos poucos, sem prejuízo da relação mantida entre o conselho e o Poder Executivo.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, São Paulo, ano 43, ed. 15, p. 121-140, 2001.

ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges. **A Dinâmica da Participação da Sociedade Civil em Conselhos de Políticas Sociais no Município de Piraí**. 2007. 184 f. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

ARAÚJO, Fábio da Silva et al. Ações de Controle Social: Uma Análise da Efetividade dos Conselhos Municipais à Luz das Constatções de Fiscalização da Controladoria Geral da União CGU, resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região nordeste do Brasil no período de 2003 a 2005. **REAd – Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, vol. 12, ed. 54, n. 6, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática : um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Participação Social no Nordeste**. AVRITZER, Leonardo (Org). Belo Horizonte: UFMG, 2007a.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, pp. 443-464, 2007b.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009a.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009b.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEHRING, Elaine Rosseti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 73, 2003.

BRASIL. **Constituição da República**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 22 out. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 333**. 2003. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_03.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_03.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2011.

- BRASIL. **Decreto nº 2.529**. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2529.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2011.
- BRASIL. **Lei nº 8.142**. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2011.
- BRASIL. **Lei nº 9.604**. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9604.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9604.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2011.
- BRASIL. **Lei nº 11.494**. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2010.
- BRASIL. **Lei nº 11.947**. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Plano Brasil 2022**. 2010. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=475>>. Acesso em: 07 jan. 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina. **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- COELHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- CORTES, Sônia Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, UFRGS, ano 4, n. 7, p. 18-49, 2002.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- CRUZ, Márcia Maria. **Vozes da favela na internet: disputas discursivas por estima social**. 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Anuário das Mulheres Brasileiras**. São Paulo, 2011, p. 231, 243 e 245. Disponível em: <[http://www.dieese.org.br/anu/ind\\_anuario.xml](http://www.dieese.org.br/anu/ind_anuario.xml)>. Acesso em: 25 jul. 2012

EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. **World Development**, vol. 24, n. 06, p. 1119-1132, 1996.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul**. 2005. 260 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: **A Participação Social no Nordeste**. AVRITZER, Leonardo (Org). Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Definindo Gestão Social. In: I ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. 2007, Juazeiro do Norte. Disponível em: <http://www.gestaosocial.org.br/search?SearchableText=fran%C3%A7a+filho>. Acesso em: 26 jul. 2012.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 20(6):1670-1681, nov-dez 2004.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição; DA SILVA, Anieres Barbosa; DA SILVA, Valdenildo. Gestão Social das Políticas Públicas em Pequenas Cidades. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. 09, n. 194, 2005.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'anna. Governança democrática e cultura cívica nos conselhos municipais de educação: ampliação da esfera pública, inclusão e aprendizagem institucional. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, vol. 21, n. 1-2, p 119-136, 2005.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, pp. 49-103, 2006.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 11, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios**

**brasileiros.** 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 29 dez. 2010.

JOFFRE, Joaquim Marcelino. Neto. **Câmaras Municipais do Brasil. Um estudo introdutório do afastamento dos Legislativos Municipais de suas funções constitucionais.** São Paulo: FGV, 2001. 162 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP/FGV. São Paulo, 2001.

LATINOBARÔMETRO. **Informe Anual 2010.** Santiago de Chile, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>>. Acesso em: 23 dez. 2010.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão**, São Paulo, n. 15, jul. 2003.

MELO, Marcus André. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988-2000. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André (Org.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado Habermasiano. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 29, p. 169-185, nov. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, n. 51, fev 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINTO, Célia Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 19, n. 54, fev 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RECIFE. **Lei Orgânica do Município.** 1990. Reformada e atualizada pela emenda nº 21/07. Disponível em: <<http://www.recife.pe.leg.br/leis/lei-organica-do-municipio-do-recife>>. Acesso em: 19 out. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, vol. 26, n. 4, 1998.

SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Jessé. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 133-158, 2000.

STEPAN, Alfred. State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 317-346.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão**, São Paulo, n. 25, out. 2005.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos. Uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

\_\_\_\_\_. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, ano 3, n. 5, p. 101-124, jan/jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2008. p. 157-184.

\_\_\_\_\_ e SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANI, Octavio Penna. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas de candidaturas das Eleições 2008**. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est\\_cand/grau\\_instrucao.htm](http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est_cand/grau_instrucao.htm). Acesso em 25 jul. 2012.

VALENTE, Júlia Leite; DE CAUX, Luiz Philipe. *O que é a teoria do reconhecimento?* Disponível em: <<http://www.polos.ufmg.br/arquivos/downloads/texto-o-que-e-a-teoria-do-reconhecimento>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife. **Caderno de Estudos Sociais**, Recife, v. 15, n. 2, p. 343-374, jul./dez., 1999. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CES/article/viewFile/518/480>>. Acesso em: 28 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Brasília: Ipea, 2011. v. 7. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf). Acesso em: 12 abr. 2012.

WEBER, Luiz Alberto. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros**. 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Questionário aplicado a conselheiros de políticas públicas

#### Pesquisa conselheiros municipais e vereadores: luta por reconhecimento na esfera pública

Caro conselheiro(a),

O(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de pesquisa com o objetivo de identificar a interação entre vereadores e conselheiros municipais de políticas públicas. A pesquisa é parte do projeto de dissertação da aluna Fernanda Montenegro Calado do curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EBAPE. Não é necessário identificar-se. Garantimos sigilo total dos respondentes.

Contato: [fernandacalado@hotmail.com](mailto:fernandacalado@hotmail.com).

**1) Conselho (s)** \_\_\_\_\_

**2) Idade:** \_\_\_\_\_ **3) Gênero:** ( ) Masculino ( ) Feminino

**4) Nível de formação**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Formação não escolar, adquirida na vivência do trabalho | <input type="checkbox"/> Superior incompleto |
| <input type="checkbox"/> Ensino fundamental completo ou incompleto               | <input type="checkbox"/> Superior completo   |
| <input type="checkbox"/> Ensino médio completo ou incompleto                     | <input type="checkbox"/> Pós-graduação       |
| <input type="checkbox"/> Ensino técnico  |  |

**5) Tempo total de exercício da função de conselheiro, considerando todos os mandatos**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Até 2 anos    | <input type="checkbox"/> De 6 a 10 anos   |
| <input type="checkbox"/> De 2 a 4 anos | <input type="checkbox"/> Acima de 10 anos |
| <input type="checkbox"/> De 4 a 6 anos |   |

**6) Segmento representado**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Governo  | <input type="checkbox"/> Trabalhadores |
| <input type="checkbox"/> Sociedade civil (usuários, pais de alunos, estudantes, entidades de assistência social, etc) | <input type="checkbox"/> Outro: _____  |

**1 Ocupação**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Comerciante/ Empresário | <input type="checkbox"/> Profissional Liberal     |
| <input type="checkbox"/> Servidor público        | <input type="checkbox"/> Sem trabalhar no momento |
| <input type="checkbox"/> Professor               | <input type="checkbox"/> Outro: _____             |

**2 Por que o(a) senhor(a) decidiu ser um conselheiro de políticas públicas? O que o motivou?**

---



---

**3 Com que frequência o(a) senhor(a) já utilizou os seguintes instrumentos legais para sua formação profissional e para sua atuação como conselheiro?**

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre
Constituição Federal				
Constituição Estadual				
Lei de Responsabilidade Fiscal – nº 101/2000				

Lei 4.320/64 – Direito Financeiro			
Plano Plurianual do seu município			
Lei de Diretrizes Orçamentárias do seu município			
Lei Orçamentária Anual do seu município			
Lei Orgânica do seu município			
Leis que regulamentam a política pública de atuação do seu conselho. Ex.: LOAS, Lei nº11.494 (Lei do Fundeb), Lei nº 8080 (Lei Orgânica da Saúde)			
Leis de criação do seu conselho			
Lei de Licitações e Contratos – nº 8666/93 e Lei do Pregão			

**4 Em sua opinião, que atributos são mais importantes para ser um conselheiro? Escolha no máximo 3 alternativas.**

	Conhecimento sobre assuntos técnicos. Ex: gestão pública, políticas públicas, orçamento, finanças, direito, etc.
	Articulação com o segmento representado
	Consciência sobre seus direitos e deveres
	Capacidade de dialogar
	Capacidade de reivindicar
	Representatividade
	Capacidade de reflexão sobre as questões importantes em determinadas políticas públicas
	Capacidade de interagir com o poder público (prefeito, secretários, gestores, vereadores)
	Outros. Quais?

**11) Em sua opinião, qual o papel de um conselho de políticas públicas?**

---



---

**12) Em seu entendimento, quais são as principais funções de um vereador?**

	Legislar, produzir e revisar leis
	Ajudar o prefeito a executar as ações necessárias para o município
	Prestar assistência à população, especialmente aquela menos favorecida
	Fiscalizar a Prefeitura
	Ajudar no combate à corrupção
	Atender aos pedidos da comunidade/bairro
	Pensar e discutir questões importantes para o município
	Outro. Qual?
	Não tenho clareza a respeito do papel do vereador

**13) Para o(a) senhor(a), quais são os principais dilemas enfrentados pelo Poder Legislativo Municipal nos dias de hoje?**

	Falta de recursos (financeiros, materiais, humanos) para a Câmara Municipal
	Maior participação da sociedade na gestão pública, disputando espaço com os vereadores.

	Pouco compromisso dos políticos com a sociedade/ descrédito da classe política
	Excesso de influência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo
	Controle da sociedade sobre as ações dos vereadores
	Falta de ética dos políticos
	Baixa capacidade técnica de vereadores e servidores da Câmara Municipal
	Vereadores não conseguem dialogar com conselheiros, delegados do OP e com outros cidadãos que participam.
	Outro. Qual?

**14) Falando como cidadão, e não como conselheiro, o(a) senhor(a) já procurou um vereador para algo? Escolha quantas alternativas desejar.**

	Não, nunca procurei.
	Sim, para trazer alguma melhoria para a comunidade.
	Sim, para que ele ajudasse a comunidade a cobrar alguma demanda à prefeitura.
	Sim, para discutir o orçamento público.
	Sim, para conseguir uma ajuda (um emprego, um bem material, etc)
	Sim, para discutir políticas públicas para o município.
	Sim, para fazer uma denúncia de mau uso do dinheiro público ou corrupção.
	Sim, por outro motivo: _____

**15) É fácil dialogar com vereadores em seu município?**

Sim
  Não
  Não costumo dialogar com vereadores.

**Por favor, justifique sua resposta:**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**16) Em que grau o(a) senhor(a) costuma acompanhar a atuação dos vereadores em seu município?**

<input type="checkbox"/> Nunca	<input type="checkbox"/> Raramente	<input type="checkbox"/> Às vezes	<input type="checkbox"/> Sempre	<input type="checkbox"/> Não sei avaliar
--------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	--

**17) O(a) senhor(a) exerce ou já exerceu mandato de vereador?**

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

**18) Se respondeu “Sim” à questão anterior, avalie a experiência de exercer ou ter exercido mandato de vereador.**

<input type="checkbox"/> Péssima	<input type="checkbox"/> Ruim	<input type="checkbox"/> Boa	<input type="checkbox"/> Ótima	<input type="checkbox"/> Não sei avaliar
----------------------------------	-------------------------------	------------------------------	--------------------------------	--

**19) O conselho do qual o(a) senhor(a) faz parte costuma enviar para a Câmara Municipal os resultados do trabalho do conselho? Exemplo: pareceres do conselho aprovando ou rejeitando a prestação de contas de determinados programas ou fundos.**

<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
------------------------------	------------------------------

Em caso negativo, por quê?

\_\_\_\_\_

**20) Se respondeu “Sim” à questão anterior, informe: há resposta por parte da Câmara ou da maioria dos vereadores?**

<input type="checkbox"/>	Sim
--------------------------	-----

<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----

**21) O(a) senhor(a) já fez denúncias apuradas a partir de sua atuação enquanto conselheiro para algum vereador ou para a mesa diretora da Câmara Municipal?**

<input type="checkbox"/>	Sim
--------------------------	-----

<input type="checkbox"/>	Não
--------------------------	-----

**22) Em caso positivo, que providências foram tomadas pelos vereadores?**

<input type="checkbox"/>	Denúncias foram repassadas aos órgãos competentes (tribunais de contas, controladorias, Ministério Público, polícia)
<input type="checkbox"/>	Vereador ou mesa diretora pediu esclarecimentos à prefeitura, mas não acompanhou o desenrolar final.
<input type="checkbox"/>	Vereador ou mesa diretora pediu esclarecimentos à prefeitura e acompanhou o caso até o resultado final.
<input type="checkbox"/>	Vereador ou mesa diretora mobilizou a comunidade para protestar
<input type="checkbox"/>	Vereador ou mesa diretora engavetou o caso, pois não soube como resolver, ou não teve interesse, ou não teve tempo.
<input type="checkbox"/>	Vereador ou mesa diretora engavetou o caso, pois apurou a denúncia e a mesma não foi confirmada.
<input type="checkbox"/>	Outra. Qual?

**23) O(a) senhor(a) costuma frequentar sessões legislativas na Câmara Municipal?**

<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Sempre	<input type="checkbox"/>	Não sei avaliar
--------------------------	-------	--------------------------	-----------	--------------------------	----------	--------------------------	--------	--------------------------	-----------------

**Em caso negativo, por quê?**

---



---

**24) Os vereadores do município costumam participar ou acompanhar as atividades dos conselhos? Em caso positivo, cite exemplos de vereadores e de como essa participação ou acompanhamento ocorrem.**

---



---



---



---

**25) O(a) senhor(a) considera que há conflito na relação entre vereadores e conselheiros no município? Por quê? Exemplos de conflitos: uso dos conselhos como palanque político; boicote dos vereadores ao orçamento dos conselhos, etc.**

---



---



---



---

**26) O(a) senhor(a) acredita que uma maior interação entre vereadores e conselheiros fortalece ou enfraquece os mecanismos de participação, a exemplo dos conselhos? Por quê?**

---



---



---

**Espaço para comentários gerais:**

---



---



---

**Agradecemos sua participação.**

## APÊNDICE B – Questionário aplicado a vereadores

### Pesquisa Conselheiros municipais e Vereadores: luta por reconhecimento na esfera pública

Exmo(a) Sr(a) Vereador(a),

O(a) senhor(a) é convidado(a) a participar de pesquisa com o objetivo de identificar a interação entre vereadores e conselheiros municipais de políticas públicas. A pesquisa é parte do projeto de dissertação da aluna Fernanda Montenegro Calado do curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EBAPE. Não é necessário identificar-se. Garantimos sigilo total dos respondentes.

Contato: [fernandacalado@hotmail.com](mailto:fernandacalado@hotmail.com)

**1) Idade:** \_\_\_\_\_ **2) Gênero:** ( ) Masculino ( ) Feminino

**3) Nível de formação**

<input type="checkbox"/> Formação não escolar, adquirida na vivência do trabalho	<input type="checkbox"/> Superior incompleto
<input type="checkbox"/> Ensino fundamental completo ou incompleto	<input type="checkbox"/> Superior completo
<input type="checkbox"/> Ensino médio completo ou incompleto	<input type="checkbox"/> Pós-graduação
<input type="checkbox"/> Ensino técnico	

**4) Tempo total de exercício do cargo de vereador, considerando todos os mandatos.**

<input type="checkbox"/> Até 4 anos	<input type="checkbox"/> De 16 a 20 anos
<input type="checkbox"/> De 4 a 8 anos	<input type="checkbox"/> Acima de 20 anos
<input type="checkbox"/> De 8 a 16 anos	

**5) Com que frequência V.Exa. já utilizou os seguintes instrumentos legais para sua formação profissional e para sua atuação como vereador?**

Instrumento legal	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Sempre
Constituição Federal				
Constituição Estadual				
Lei de Responsabilidade Fiscal – nº 101/2000				
Lei 4.320/64 – Direito Financeiro				
Plano Plurianual do seu município				
Lei de Diretrizes Orçamentárias do seu município				
Lei Orçamentária Anual do seu município				
Lei Orgânica do seu município				
Plano Diretor do seu município				
Lei de Licitações e Contratos – nº 8666/93 e Lei de Pregão				

**6) Em sua opinião, que atributos são mais importantes para ser um vereador? Escolha no máximo 3 alternativas.**

Conhecimento sobre assuntos técnicos. Ex: gestão pública, políticas públicas, orçamento,
--

	finanças, direito, etc.
	Articulação com o eleitorado
	Ética, honestidade, probidade
	Capacidade de dialogar
	Capacidade de reflexão sobre as questões importantes para a cidade.
	Bom relacionamento com o Poder Executivo
	Outros. Quais?

**7) Em sua opinião, qual o papel do vereador nos dias de hoje?**

---



---



---

**8) Em seu entendimento, quais são as funções de um conselho de políticas públicas?**

	Apoiar o gestor municipal a executar as ações necessárias para o município
	Funcionar como um elo entre a sociedade e o Poder Executivo Municipal
	Fiscalizar a execução das políticas públicas em diversas áreas
	Ajudar no combate à corrupção
	Ajudar a defender os interesses de determinados segmentos
	Deliberar sobre as políticas públicas no município
	Ser mais um representante da população atuando para a melhoria da vida no município
	Outro. Qual?
	Não tenho clareza a respeito do papel do conselheiro de políticas públicas

**9) Em seu entendimento, que problemas são enfrentados pelos conselhos nos dias de hoje? Para responder à pergunta, indique em que grau V. Exa. acredita que os problemas abaixo listados existam nos conselhos no Brasil, de um modo geral. O valor 1 é se o problema tende a ser inexistente. O valor 5 é se o problema tende a ser generalizado entre os conselhos. Se não souber avaliar, marque o campo “Não sei avaliar”.**

Problemas enfrentados pelos conselhos	<input type="checkbox"/> Inexistente					<input type="checkbox"/> Não sei avaliar
	1	2	3	4	5	
Falta de recursos (financeiros, materiais, humanos) para os conselhos	1	2	3	4	5	
Baixa capacidade técnica dos conselheiros	1	2	3	4	5	
Excesso de influência do Poder Executivo sobre os conselhos	1	2	3	4	5	
Não cumprimento das deliberações por parte do Poder Executivo	1	2	3	4	5	
Falta de envolvimento dos conselhos com a comunidade	1	2	3	4	5	
Conselheiros não têm representatividade para falar em nome da população	1	2	3	4	5	
Mau uso da função por alguns conselheiros, que se utilizam do espaço para se promover com fins eleitorais.	1	2	3	4	5	
Baixo interesse da sociedade brasileira em participar da gestão pública	1	2	3	4	5	
Falta de apoio de instituições como Câmara dos Vereadores, Ministério Público e tribunais de contas.	1	2	3	4	5	

V.Exa. considera que há outros problemas enfrentados pelos conselhos? Quais?

**10) Em sua opinião, que atributos são mais importantes para ser um conselheiro? Escolha no máximo 3 alternativas.**

<input type="checkbox"/>	Conhecimento sobre assuntos técnicos. Ex: gestão pública, políticas públicas, orçamento, finanças, direito, etc.
<input type="checkbox"/>	Articulação com o segmento representado
<input type="checkbox"/>	Consciência sobre seus direitos e deveres
<input type="checkbox"/>	Capacidade de dialogar
<input type="checkbox"/>	Capacidade de reivindicar
<input type="checkbox"/>	Representatividade
<input type="checkbox"/>	Capacidade de reflexão sobre as questões importantes em determinadas políticas públicas
<input type="checkbox"/>	Capacidade de interagir com o poder público (prefeito, secretários, gestores, vereadores)
<input type="checkbox"/>	Outros. Quais?

**11) V.Exa. é ou já foi membro de algum conselho de políticas públicas municipal ou estadual?**

<input type="checkbox"/>	Sim. Qual?
<input type="checkbox"/>	Não

**12) Se respondeu “Sim” à questão anterior, avalie a experiência de ser ou ter sido conselheiro.**

<input type="checkbox"/>	Péssima	<input type="checkbox"/>	Ruim	<input type="checkbox"/>	Boa	<input type="checkbox"/>	Ótima	<input type="checkbox"/>	Não sei avaliar
--------------------------	---------	--------------------------	------	--------------------------	-----	--------------------------	-------	--------------------------	-----------------

**13) Em que grau V.Exa. costuma participar das atividades dos conselhos de políticas públicas em seu município?**

Reuniões	<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Sempre	<input type="checkbox"/>	Não sei avaliar
Conferências	<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Sempre	<input type="checkbox"/>	Não sei avaliar
Debates	<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Sempre	<input type="checkbox"/>	Não sei avaliar
Mutirões de fiscalização	<input type="checkbox"/>	Nunca	<input type="checkbox"/>	Raramente	<input type="checkbox"/>	Às vezes	<input type="checkbox"/>	Sempre	<input type="checkbox"/>	Não sei avaliar

**14) É fácil dialogar com conselheiros de políticas públicas em seu município?**

<input type="checkbox"/>	Sim	<input type="checkbox"/>	Não	<input type="checkbox"/>	Não costumo dialogar com conselheiros.
--------------------------	-----	--------------------------	-----	--------------------------	--

**Por favor, justifique sua resposta:**

---



---

**15) V.Exa. costuma analisar os resultados do trabalho do conselho? Exemplo: pareceres do conselho aprovando ou rejeitando a prestação de contas de determinados programas ou fundos.**

<input type="checkbox"/>	Sim.
<input type="checkbox"/>	Não. Por quê?

16) Em caso positivo, V.Exa. utiliza essa informação para julgar as contas do prefeito?

Sim

Não

17) V.Exa. já recebeu denúncia feita por conselhos?

Sim

Não

18) Em caso positivo, que providências tomou?

<input type="checkbox"/>	Repassei aos órgãos competentes (tribunais de contas, controladorias, Ministério Público, polícia)
<input type="checkbox"/>	Pedi esclarecimentos à prefeitura, mas não acompanhei o desenrolar final.
<input type="checkbox"/>	Pedi esclarecimentos à prefeitura e acompanhei o caso até o resultado final.
<input type="checkbox"/>	Mobilizei a comunidade para protestar
<input type="checkbox"/>	Engavetei o caso, pois não soube como resolver, ou não tive interesse, ou não tive tempo.
<input type="checkbox"/>	Engavetei o caso, pois apurei a denúncia e a mesma não foi confirmada.
<input type="checkbox"/>	Outra. Qual?

20) O(a) senhor(a) considera que há conflito na relação entre vereadores e conselheiros no município? Por quê? Exemplos de conflitos: excesso de representação política, perda da importância do vereador, uso eleitoreiro da função de conselheiro, etc.

---



---



---



---



---

21) V.Exa. acredita que uma maior interação entre vereadores e conselheiros fortalece ou enfraquece a representação eleitoral? Por quê?

---



---



---



---

Espaço para comentários gerais:

---



---



---

Agradecemos sua participação.

## APÊNDICE C – Informações sobre os entrevistados

### Vereadores

Entrevistado 1 (PSDB) – Exerce a primeira legislatura. Graduada em Serviço Social. Atualmente, é presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, do Contribuinte e do Consumidor, Apoio Comunitário e da Criança e do Adolescente e membro suplente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal do Recife. Integra a bancada da oposição. Suplente dos conselhos de Cultura e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA).

Entrevistado 2 (PDT) – Exerce a profissão de autônomo. Cumpre a segunda legislatura (primeira entre 2001 e 2004). Tem como principal bandeira o atendimento à população mais carente. É vice-presidente da Comissão de Obras e Planejamento Urbano, membro efetivo da Comissão de Segurança Pública e suplente da Comissão de Ética Parlamentar. Integrante da bancada governista. Declarou nunca haver participado de conselhos de políticas públicas.

Entrevistado 3 (PT) – Engenheiro civil, cumpre terceiro mandato (1º: 2001-2004, 2º: 2005-2008) e é o atual Presidente da Casa. Já foi líder do governo e líder do Partido dos Trabalhadores em outras legislaturas. Integrante da bancada governista. Declarou fazer parte do Conselho de Cultura.

Entrevistado 4 (PSD) – cumpre o primeiro mandato como vereador. Presidente da Comissão de Segurança Pública e suplente da Comissão de Políticas Públicas da Juventude. Integrante da bancada governista. Não integra conselhos de políticas públicas.

Entrevistado 5 (PPS) – exerce o primeiro mandato na Câmara. Vice-presidente da Comissão de Higiene, Saúde e Bem Estar Social e suplente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, do Contribuinte e do Consumidor, Apoio Comunitário e da Criança e do Adolescente. Integra a bancada de oposição. Não participa de conselhos.

Entrevistado 6 – Pediu para não ser identificado.

Entrevistado 7 – Pediu para não ser identificado.

### Conselheiros

#### Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Recife

Entrevistado 8 – Membro da coordenação colegiada do conselho e representante do segmento governamental.

Entrevistado 9 - Membro da coordenação colegiada do conselho, exercendo função também na área de Finanças do conselho. Representa o segmento sociedade civil. Atualmente, exerce mandato de conselheira tutelar.

#### Conselho Municipal de Alimentação Escolar

Entrevistado 10 – Atual presidente do Conselho, representando a sociedade civil. É diretor do Sindicato dos Gráficos de Pernambuco. Exerce o primeiro mandato no CMAE, mas já foi conselheiro municipal da Educação durante 4 anos. É delegado do Orçamento Participativo na área de Educação e já atuou ativamente em fóruns da política de Habitação.

Entrevistado 11 – Conselheira representando o segmento das merendeiras, no primeiro ano de mandato no CMAE. É presidente de uma entidade em uma comunidade carente do Recife e faz parte do Conselho do Orçamento Participativo.

Entrevistado 12 – Conselheira em primeiro mandato, representa o segmento dos pais de alunos. Já participou de conselhos comunitários.

#### Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Entrevistado 13 – Membro da coordenação colegiada do Conselho, representando o segmento governamental. Atualmente, é Diretora da Igualdade Racial da Prefeitura do Recife.

Entrevistado 14 – Conselheiro representante do segmento governamental. Militante da política de igualdade racial, é membro de movimentos contra o racismo.

#### Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Entrevistado 15 – Membro da coordenação colegiada do conselho. Militante da área há décadas, já foi representante da sociedade civil no conselho. Desde 2006, contudo, representa o segmento governamental.

Entrevistado 16 – Atualmente, representa o segmento governamental, mas já foi representante da sociedade civil, segmento usuários. É militante da política de defesa dos direitos da pessoa com deficiência.

Entrevistado 17 – Representante do segmento governamental, declarou ter 20 anos de participação em conselhos. É militante da política de defesa dos direitos da pessoa com deficiência.

### Conselho Municipal de Assistência Social

Entrevistado 18 – Presidente do conselho, representante da sociedade civil. Já foi conselheira estadual da Assistência Social e hoje é vice-presidente do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente.

Entrevistado 19 – Conselheira do segmento governamental, servidora pública da área de Finanças. Declarou fazer parte do conselho há cerca de 10 anos.

### Conselho Municipal de Educação

Entrevistado 20 – À época da entrevista, era presidente do conselho, representando o segmento dos conselhos tutelares. Participa do conselho há mais de 4 anos e também exerce mandato de conselheiro tutelar.

Entrevistado 21 – representante do segmento governamental. É também conselheira estadual da Educação e presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

### Conselho Municipal de Saúde

Entrevistado 22 – Coordenador do conselho, representante do segmento dos trabalhadores. Já militou no movimento estudantil, foi sindicalista e agente comunitário de saúde.

Entrevistado 23 – Conselheira representante do segmento usuários. No conselho há mais de 3 anos, foi coordenadora da Comissão de Ética e da Comissão Executiva do conselho. Já participou do Conselho de Direitos Humanos. Milita há 23 anos em uma instituição de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Entrevistado 24 – Vice-coordenadora do conselho, representante dos usuários. Exerce o segundo mandato no CMS e participou também de outros conselhos.

### Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Entrevistado 25 – No conselho há 4 anos, representando o segmento sociedade civil, assumiu a coordenação há um ano. Trabalha em uma instituição que desenvolve ações com crianças e jovens.