

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: APROFUNDANDO O DEBATE

Luciana Tatagiba

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. Avaliar essas novas experiências de gestão é, por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto como o nosso, atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista. Nesse sentido, quero destacar aqui a recente contribuição a esse debate representado pela publicação do livro *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*, organizado por Mário Fuks, Renato Perissinotto e Nelson Rosário de Souza, em 2004. Trata-se de um estudo descritivo sobre diversos conselhos do Paraná, que tem como uma de suas principais contribuições o detalhamento dos processos decisórios no interior dos conselhos.

O livro está organizado em duas partes. Na primeira são analisados os conselhos municipais de Curitiba, na área de saúde, assistência social e criança e adolescente. Na segunda parte, são objetos de análise os conselhos gestores do Paraná, tendo como referentes empíricos o Conselho Estadual de Assistência Social, o Conselho Estadual do Trabalho e cinco conselhos municipais de Maringá (Assistência Social, Criança e Adolescente, Saúde, Trabalho e Fundef). Principalmente na primeira parte do livro, que possui uma unidade analítica maior, o uso da mesma metodologia e de pressupostos e preocupações teóricas comuns resultam em um conjunto precioso de informações que, ao mesmo tempo em que reforçam e consolidam determinadas análises já realizadas sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos, aprofundam o nível de compreensão dos processos decisórios no interior dessas instâncias, lançando pistas importantes para a formulação de novas questões e problemas.

Uma primeira questão que emerge no conjunto dos estudos diz respeito ao perfil dos conselheiros. Nesse quesito, os resultados da pesquisa reforçam avaliações presentes em outros estudos: os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional¹. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. Ainda sobre o perfil geral, um dado chama a atenção: em todos os conselhos analisados, um grande número de conselheiros, inclusive dentre os

¹ Remeto, nesse sentido, às conclusões da pesquisa realizada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, em Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004); à pesquisa realizada por Labra e Figueiredo (2002), junto aos conselheiros de Saúde da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e às análises de Tótor e Chaia (2004), sobre os conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente dos municípios da região metropolitana de São Paulo.

que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público. A partir dos dados da pesquisa, poderíamos imaginar um perfil típico do conselheiro, tal como descreve Tonella: “eles são brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários” (FUKS, PERISSINOTTO & SOUZA, 2004, p. 190). Quanto à distribuição dos recursos individuais, por segmento, os estudos confirmam o segmento dos gestores como o que concentra a maior quantidade de recursos, com maior renda e nível de escolaridade, com uma clara desvantagem dos usuários; essa desvantagem, contudo, parece “compensada” por um nível maior de engajamento político-partidário e de envolvimento em práticas associativas (recursos subjetivos).

Além dos recursos individuais e subjetivos, são também discutidos os recursos organizacionais das entidades representadas nos conselhos. Por “recursos organizacionais” os autores entendem não apenas as condições materiais de funcionamento das entidades, que remete diretamente à questão da sua autonomia financeira, mas também abordam um tema pouco explorado na bibliografia: as redes de apoio das entidades. Embora os estudos não permitam avaliações conclusivas e generalizantes, alguns resultados indicam a potencialidade desse tipo de abordagem, como vemos nesta avaliação de Perissinotto, sobre as redes de apoio dos membros do Conselho de Assistência Social de Curitiba: “Quando analisamos os segmentos, percebemos que somente as entidades dos prestadores de serviço (75%) contam com o apoio de membros do Poder Legislativo [...]. Aqui fica claro que o segmento que é mais eficaz em traduzir busca por apoio em apoio efetivo é o segmento dos prestadores de serviço. Esse segmento, portanto, tem mais recursos organizacionais e mais recursos políticos efetivos como representantes em instâncias importantes do poder estatal (caso do Poder Legislativo)” (*idem*, p. 66).

Nessa mesma direção, Mário Fuks, no seu estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde, destaca a tendência das organizações a canalizar suas demandas para atores estratégicos que fazem parte de sua rede de apoio político ou para os espaços institucionais mais permeáveis às suas demandas: “Cada segmento ocupa, preferencialmente, certos nichos de ação política, possivelmente aqueles espaços mais adequados aos recursos organizacionais de que dispõe e mais permeáveis à sua atuação. Assim, os representantes dos hospitais de Curitiba [...] encontram uma certa facilidade em estabelecer contato e encaminhar as suas demandas ao governo municipal e aos vereadores, enquanto os representantes dos trabalhadores na área de saúde, tendo em vista as experiências com os litígios trabalhistas, adquiriram uma maior capacidade de se fazerem presentes na arena judiciária” (*idem*, p. 23).

Valeria a pena investir mais na compreensão dessas conexões externas, não apenas como forma de identificar a desigualdade de recursos entre os segmentos que compõem os conselhos e o impacto dessa desigualdade sobre o processo deliberativo, mas também para avançar na compreensão do lugar que a participação nos conselhos ocupa na estratégia dos atores da sociedade civil como forma de encaminhamento de suas demandas. Trata-se de compreender se, e até que ponto, uma permeabilidade maior ou menor das instituições políticas influencia a decisão das organizações sociais de participar efetivamente nos conselhos. Ou seja, seria importante analisar até que ponto organizações capazes de mobilizar redes de apoio político no poder Legislativo, no poder Executivo e/ou nos partidos estariam dispostas a investir suas “fichas” em canais públicos de deliberação, como forma de realização dos seus interesses. Sob essa perspectiva, poderíamos investigar a forma como os atores da sociedade civil combinam ou articulam suas várias frentes de atuação e o quanto valorizam de fato a participação em espaços como os conselhos. Isso porque, como a bibliografia vem demonstrando, no geral as entidades indicam seus representantes e então afastam-se do cotidiano dos conselhos, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais.

Um segundo conjunto de problemas analisados nos textos refere-se ao processo de deliberação nos conselhos. Avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de maneira tentativa, seja pelo fato de tratarem-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise. No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Embora os motivos apresentados sejam os mais variados, a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos (TATAGIBA, 2002). Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade,

dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos.

Na análise dos conselhos gestores do Paraná, a metodologia adotada, que privilegiou a análise das atas de reunião, permitiu esmiuçar a dinâmica deliberativa em suas diversas etapas: proposição, debate, encaminhamento e decisão. Em uma abordagem quantitativa, foram identificados os atores relevantes em cada uma dessas etapas e os principais temas em discussão. Os objetivos da análise eram saber quem iniciava as falas, quais os assuntos postos para a discussão, se tais falas eram seguidas ou não por debates e contestações, a forma de encaminhamento das decisões e os atores dominantes em cada uma dessas fases.

No momento da proposição dos temas, os estudos confirmaram uma tendência indicada na bibliografia sobre os conselhos: o debate e a negociação nos conselhos têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. Em várias passagens do livro, foi destacada essa centralidade do poder Executivo na definição dos “assuntos relevantes” para a discussão no interior dos conselhos:

- “O que se pode concluir a respeito da iniciativa de debate [no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba] é que os atores governamentais se fazem presentes em 60,2% dos casos (o segmento gestor em 31,6% e o apoio técnico estatal em 28,6%)” (FUKS, PERISSINOTTO & SOUZA, 2004, p. 30);
- “Os dois segmentos mais atuantes [no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba] [...] são os gestores com 58,3% das iniciativas, seguidos pelos prestadores de serviço, com 12,5% das iniciativas” (*idem*, p. 68);
- “A Secretaria Municipal da Criança (SMC) foi a entidade que mais iniciou a fala no interior do Conselho [Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Curitiba], com o índice de 63,2% das iniciativas” (*idem*, p. 96);
- “O segmento que mais tem apresentado assuntos para serem debatidos e aprovados pelo conselho [Estadual de Assistência Social do Paraná] é o governamental, em particular o órgão gestor” (*idem*, p. 133).

Sobre a sequência do processo decisório, os autores chamam a atenção para a ausência do debate, indicando um certo “consenso”, ou “harmonia”, contrário às expectativas da deliberação democrática, que tem na explicitação dos conflitos um dos elementos centrais:

- “Importante observar que, em 54,5% dos casos, o debate não teve sequência, ou seja, mais da metade dos assuntos da agenda do Conselho [Municipal de Saúde de Curitiba] não geraram debate” (*idem*, p. 33);
- “Pouquíssimas vezes, as iniciativas para a discussão de um dado assunto dentro do Conselho [Municipal de Assistência Social de Curitiba] foram seguidas por uma reação de algum outro ator [...]. Essa informação é importante, pois reflete o grau de ‘harmonia’ existente dentro do Conselho [...]. A contestação é [...] absolutamente ausente da instituição em questão durante as gestões analisadas” (*idem*, p. 69);
- “Existiu pouco debate no Comtiba [Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Curitiba] durante as gestões analisadas e, quando ele ocorreu, ficou circunscrito, principalmente, à ala governamental [...]. O fato de que em pouquíssimas vezes aconteceu diálogo entre dois atores no interior da arena aponta a possibilidade de uma reduzida incidência de conflito nesse espaço [...]. Quando indagamos as atas sobre a ocorrência de contestação no interior do Conselho, fica mais patente a harmonia entre os atores, os segmentos e entidades que o compõe” (*idem*, p. 98);
- “Ainda que o espaço do Conselho deva ser entendido como espaço de negociação, a expectativa era a de que, no processo de discussão, as divergências estivessem latentes. Para a surpresa dos pesquisadores, ao serem indagados sobre o processo de aprovação adotado pelo Conselho nos últimos 12 meses, a maioria dos conselheiros [dos conselhos municipais estudados em Maringá] responderam que ‘todas as proposições foram aprovadas por consenso’” (*idem*, p. 194).

Essa ausência do debate gera ainda mais estranhamento quando somos informados a respeito do assunto sobre o qual os conselhos mais decidem. No que se refere à agenda temática, os resultados das pesquisas

junto aos conselhos do Paraná mostram a predominância dos assuntos públicos, em detrimento de questões mais relacionadas à organização interna, como a elaboração de regimentos e legislações específicas, que foram os temas predominantes na fase de implementação dos conselhos (TATAGIBA, 2002). Esses dados sugerem um amadurecimento dessas instâncias como espaços de formulação e fiscalização das políticas:

- “O Conselho [Municipal de Saúde de Curitiba] é uma arena em que predomina a vocalização de assuntos públicos, ou seja, assuntos que dizem respeito à política de saúde no município” (FUKS, PERISSINOTTO & SOUZA, 2004, p. 113);
- “O CMAS [Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba] [...] dedicou-se a discutir, majoritariamente, assuntos relacionados à área política pública em que atua. Esse é um dado importante, pois podemos ver que, nesse ponto, o CMAS é bastante atuante, isto é, não se perde em questões voltadas exclusivamente para procedimentos internos” (*idem*, p. 70).

Contudo, como vimos, os conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolitização dessas instâncias. Infelizmente, os autores não avançam na tentativa de elucidação dessa característica marcante nos conselhos gestores, tendo em vista o viés mais descritivo que imprimem à análise dos dados.

Todavia, parece correto afirmar que a tendência a uma participação branda e não-crítica não está restrita aos conselhos, mas estende-se a um grande número de experiências consideradas inovadoras, não apenas no Brasil, mas também em outros países latino-americanos. Sobre esse registro, as experiências participativas assumem características profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita à democratização da decisão. Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais, também podem acabar levando à reprodução dos canais tradicionais de definição das políticas, como vemos constatado nesta avaliação sobre a qualidade da deliberação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba: “A única resolução que foi apresentada ao Conselho durante a gestão investigada foi de autoria do segmento gestor. Ou seja, é exatamente aquele segmento que já dispõe de meios próprios para promover normas legais que tem a iniciativa de apresentar o único tipo de deliberação do CMSC que assume a forma de norma estatal” (*idem*, p. 36).

Como nos sugerem os autores do livro é preciso ir mais fundo na compreensão dessas tendências como forma de qualificar não apenas os processos participativos em curso, mas o impacto que representam no que se refere à qualidade da democracia. A efetividade da participação, quanto à democratização dos processos de gestão e a melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão vão continuar animando, por muito tempo, os debates sobre a democracia contemporânea.

Luciana Tatagiba (lucianatatagiba@uol.com.br) é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professora do Departamento de Ciência Política da mesma instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). 2004. *Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba : UFPR.
- LABRA, M. & FIGUEIREDO, I. 2002. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. 2004. Democracia e gestão local : a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In : _____. (orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro : Revan.

- TATAGIBA, L.** 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In* : DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo : Paz e Terra.
- _____. 2004. A institucionalização da participação : os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In* : AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo : UNESP.
- TÓTORA, S. & CHAIA, V.** 2004. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política : a Região Metropolitana de São Paulo. *In* : SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança democrática e poder local*. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro : Revan.