

**Nielle Diniz Ribas**

**Teorias da Ação Coletiva para Além dos Movimentos Sociais:  
Conselhos Gestores de Limeira, São Paulo**

Brasília  
2010

Teorias da Ação Coletiva para Além dos Movimentos Sociais: Conselhos  
Gestores de Limeira, São Paulo

Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Rebecca Neera Abers

Brasília  
2010

**Teorias da Ação Coletiva para Além dos Movimentos Sociais:  
Conselhos Gestores de Limeira, São Paulo**

Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Ciência Política, UnB, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política e aprovado pela seguinte banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebecca Neaera Abers (Orientadora)

IPOL/ Universidade de Brasília

---

Profa. Dra. Marisa von Bülow

IPOL/ Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Denílson Bandeira Coelho

IPOL/ Universidade de Brasília

Agradeço aos meus pais e irmã, pelo apoio e confiança incondicionais; às incríveis amizades que tornaram minha estada na capital muito gratificante e produtiva; aos professores da UnB, pelo conhecimento transferido, e, em especial, à Prof<sup>a</sup>. Rebecca Abers, pela inspiração, generosidade e paciência; ao pessoal do CMDPD e do CMI, pela receptividade e colaboração; à Juliana, Natália, Karen, Daniel e Marco, pela fé na pesquisa e pelo auxílio ao longo desta caminhada; aos amigos (as) queridos (as) que tanto me inspiram; e a Danilo, pelo amor e humor de cada dia.

*“A participação da sociedade civil na publicização de um enorme número de demandas de direitos tem alterado a face da sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. O fato, inquestionável, de que essas demandas encontrem escasso abrigo nas políticas públicas do Estado não deve obscurecer o avanço que a sua publicização e legitimação no âmbito societal significam”*

Evelina Dagnino, Doutora em Ciência Política

## RESUMO

As teorias da ação coletiva podem oferecer grandes avanços na análise das limitações dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. As teorias da identidade coletiva podem contribuir com o problema de mobilização, participação e conhecimento dos conselheiros acerca de seus e das funções do Conselho, a medida que ressaltam, como sendo partes do processo de construção de identidade, a comunicação, produção e negociação de significados, e a avaliação e reconhecimento das opiniões e crenças compartilhadas que levam a tomada de decisões. As teorias da mobilização de recursos examinam a variedade de recursos necessários a uma ação coletiva. Estes teóricos defendem que capacidade organizacional de uma ação coletiva minimiza os custos que envolvem a participação dos atores e, assim, favorece o desenvolvimento e continuidade da mobilização. Por último, uma importante expansão desta teoria – a qual alguns atribuem o nome de teoria do Processo Político - contribuiu com o tema ao relacionar ações coletivas com os fatores político-culturais e simbólicos do contexto em que a ação se dá e dos quais os agentes da ação coletiva se utilizam. Um estudo mais aprofundado das teorias da ação coletiva e a análise dos Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso são os objetivos deste trabalho.

**Palavras chaves:** ação coletiva, identidade, movimentos sociais, Conselhos Gestores.

## **ABSTRACT**

Theoretical approaches to collective action can support the analysis of stakeholder councils and their limitations. Theories of the collective identity can help understand problems such as mobilization, participation and the knowledge that council members about their responsibilities and about council attributions. Resources Mobilization Theories examine the variety of resources to be mobilized in order for collective action to emerge and develop. These theories argue that organizational capacity helps to minimize the costs of participation and, thus, favors the development and continuity of the mobilization. Finally, Political Process Theory relates collective action to political-cultural and symbolic aspects of the context where the action takes place. The objective of this dissertation is to stakeholder councils in the municipality of Limeira's, São Paulo, based on study of these collective action theories.

**Key-words:** collective action, identity, social movements, councils.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	01
<b>Capítulo 1 - Conselhos Gestores: da institucionalização ao funcionamento</b> .....	07
1.1) Trajetória e determinantes na criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	07
1.2) Características gerais e finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	10
1.3) Potencialidades dos Conselhos Gestores.....	12
1.4) Os limites ao funcionamento dos Conselhos e à participação social.....	13
<b>Capítulo 2 - Entendendo o desempenho dos Conselhos Gestores a partir da perspectiva da ação coletiva</b> .....	19
<b>Capítulo 3 – Da definição à operacionalização das hipóteses</b> .....	29
<b>Capítulo 4 - Os Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso: resultados de uma investigação sob perspectiva da ação coletiva</b> .....	36
4.1) Características gerais e funcionamento dos Conselhos Gestores de Limeira–SP....	36
4.2) Contextualização do surgimento e percepção dos atuais conselheiros do CMDPD e do CMI sobre as características normativas destes espaços.....	42
4.3) Contextualização da trajetória dos membros.....	46
4.4) A fragilidade da "Identidade" de Conselho Gestor no CMDI e CMI.....	47
4.5) Dos elementos necessários para o bom desenvolvimento dos Conselhos e suas Deficiências – Uma análise a partir das teorias da Mobilização de Recursos e do Processo Político.....	73
<b>Capítulo 6 - CMDI e CMI: Diagnósticos e Prognósticos</b> .....	87
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	94
<b>APÊNDICE 1</b> .....	100
<b>APÊNDICE 2</b> .....	102
<b>APÊNDICE 3</b> .....	104

<b>APÊNDICE 4</b> .....	106
<b>APÊNDICE 5</b> .....	109
<b>APÊNDICE 6</b> .....	118



## INTRODUÇÃO

“Temos que nos profissionalizar melhor e contar com uma estrutura de apoio melhor. Estamos em construção”, é o que afirma José Luiz, representante da sociedade civil organizada no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, ao ser questionado sobre sua perspectiva acerca do desempenho do Conselho em que atua.

A falta de “profissionalização” – aqui entendida como a falta de uma atuação mais consciente e efetiva por parte dos conselheiros – aliada com a diminuta estrutura de apoio – espaço físico, incentivos à participação e apoio do governo – constituem problemas comuns nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas constituem importantes espaços de democratização do poder decisório sobre questões relevantes. Ao possibilitarem a inserção de novos atores na tematização de problemas e ao proporcionarem o diálogo direto entre estes e o governo, estes espaços se tornam capazes de operar inúmeras transformações, entre elas: aproximar mais a sociedade civil do governo e dos assuntos políticos, tornar os processos de elaboração e de tomada de decisões mais transparentes e representativos, tornar a elaboração das políticas públicas mais fiel às reais demandas e mais responsiva àquelas que são mais urgentes, aumentar do capital social, diminuir as burocracias que envolvem a tomada de decisão, proporcionar soluções mais criativas, etc.

Para o sucesso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, entretanto, é importante que exista uma sociedade civil mobilizada e atuante e um governo disposto a incluir estes atores no processo político. A existência de instâncias participativas - nas quais o controle social das ações do governo pudesse ser exercido e a participação na tomada de decisões fosse compartilhada – foi algo bastante reivindicado pelos movimentos sociais no final dos anos 60 e ao longo das décadas de 70 e 80. Na mesma época, o Governo Federal passava por uma forte crise econômica e social e entendia que o meio de superar tal situação incluía desresponsabilização de suas funções sociais e delegação destas aos governos locais e à sociedade civil organizada.

Embora a criação dos Conselhos Gestores de Políticas se deva, em partes, às reivindicações dos movimentos sociais e de grupos de pressão por maior controle das ações do governo e pela ampliação do acesso à esfera política, através de canais participativos; a instituição destes espaços teve uma abrangência geográfica maior que o

alcance e domínio destes mesmos movimentos sociais: em muitos municípios a sociedade civil – organizada ou não – sequer participou do processo de reivindicação de espaços políticos participativos ou teve conhecimento dos significados e finalidades do projeto de Conselhos Gestores.

A ampliação das possibilidades de participação social na política através da institucionalização e exigência de criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas pelos governos federal, estaduais e municipais sem que houvesse um debate mais amplo ou uma maior mobilização da sociedade civil, resultou, em muitos casos, em Conselhos tutelados por governos locais resistentes a partilha de poder e em conselheiros pouco conscientes de suas funções e dos objetivos destes espaços (TEXEIRA, 2000; NORONHA, 2000).

As teorias da ação coletiva podem auxiliar a compreensão das consequências mencionadas acima e do funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. As teorias da ação coletiva possuem quatro correntes dominantes que investigam, sob diferentes ângulos, como as ações coletivas surgem; em que momento e de que forma suas demandas são reconhecidas e construídas por seus atores; como os participantes definem as ações a serem empreendidas a fim de alcançar seus objetivos; que tipo de estratégias adotam para motivar a participação contínua de seus adeptos e para conquistarem mais seguidores; as determinantes do fracasso ou do sucesso de um movimento social; entre outros aspectos estudados. São elas: comportamento coletivo, mobilização de recursos, processo político e identidade coletiva (DELLA PORTA e DIANI, 1999).

A literatura sobre movimentos sociais não colaborou apenas para o desenvolvimento dos próprios movimentos. O extenso material produzido não se limitou às fronteiras deste tipo específico de ação coletiva e trouxe grandes avanços e novas leituras à temática de uma maneira mais abrangente. Sobre esse assunto Melucci afirma,

*“A análise dos movimentos sociais oferece uma chave teórica e metodológica que pode ser aplicada para além do campo empírico das ações coletivas. Eles ajudam a entender a criação da ação social, assim como a ação individual, e levam à exploração de novas possibilidades, pois trata-se de uma ação que mantém distância, ela própria, das heranças e dos signos dos lugares e caminhos nos quais a sociedade constrói a si própria. Constituem aquela parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas sociais, em que a ação*

*é portadora imediata da tecitura relacional da sociedade e do seu sentido”  
(1992 : 43)*

A partir de um posicionamento teórico similar ao defendido por Melucci, foi possível reconhecer, inclusive, que alguns dos problemas enfrentados pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas eram, de fato, problemas de ação coletiva, dadas as semelhanças entre os problemas vivenciados nestes espaços políticos de participação social e aqueles sofridos pelos movimentos sociais, conforme é apontado a seguir:

1. Mobilização dos participantes e de novos atores – muitos estudos específicos sobre Conselhos Gestores têm apontado como variáveis limitantes ao desempenho destes espaços o comprometimento dos atores e o baixo nível associativo nacional, que acaba restringindo a participação nos Conselhos e sua representatividade (MACHADO, 2004; SANTOS, 2004; TEXEIRA, 2000; VOLPI, 2000);
2. Dificuldade no reconhecimento das demandas, na definição de objetivos e na adoção de estratégias para persegui-los - uma das variáveis apontadas frequentemente nos estudos de caso como limitadora da atuação dos Conselhos tem sido a falta de conhecimento dos membros acerca de seus papéis e quanto aos objetivos e finalidades desta instituição (BARBOSA, 2003; BONFIM, 2000; CRUZ, 2000, ESMERALDO, 2002; NORONHA, 2000).

Adotando a perspectiva da Mobilização de Recursos, pode-se supor que a escassez de recursos materiais disponíveis para o funcionamento dos Conselhos Gestores – apontada por pesquisas empíricas sobre a temática como outro fator limitante do funcionamento destes espaços - não constitui apenas um problema em si mesmo, pois também influencia diretamente a mobilização, engajamento e continuidade da participação destes atores nos Conselhos Gestores. Sem condições de realizar adequadamente as rotinas de trabalho e de empreender as ações necessárias ao seu funcionamento adequado, aumentam-se os custos transacionais da participação – pois os atores passam a considerar que aquele órgão não conseguirá atender aos objetivos para o qual foi criado – provocando distanciamento e/ou desistência dos membros, e não comprometimento e empenho.

O desconhecimento das atribuições, das funções e dos limites dos Conselhos Gestores que, por sua vez, ocasiona uma deficiência na atuação dos conselheiros, constituindo um dos grandes problemas enfrentados pelos representantes nos conselhos, sejam eles do governo, da sociedade civil ou dos prestadores de serviços. Este problema também pode ser analisado a partir das teorias da ação coletiva: a imposição “de cima para baixo” na criação dos Conselhos, aliada à rápida implementação dos mesmos - o que inviabiliza a mobilização popular e discussões sobre o tema -, podem ter inviabilizado os processos de reconhecimento de demandas, discussão acerca de objetivos e expectativas e formação de uma coletividade com base em realidades compartilhadas.

Outras pesquisas, como o trabalho de ABRANCHES E AZEVEDO (2004), destacam as implicações de uma modernização de cima para baixo (ou modernização conservadora) na criação dos Conselhos, como por exemplo, a influência demasiada de autoridades locais na determinação de alguns membros, na relação clientelística com os conselheiros, na definição da agenda e na decisão sobre o caráter dos conselhos - deliberativo, consultivo ou ambos.

Diante do exposto acima, minha hipótese geral é que as teorias da ação coletiva podem dar um novo entendimento às limitações experimentadas pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) e do Idoso (CMI), localizados em Limeira, interior de São Paulo.

As hipóteses específicas deste trabalho são três. A primeira delas é que os conselheiros do CMDPD e do CMI não participaram de um processo de construção de uma “identidade” de Conselho Gestor e, por este motivo, possuem um vago conhecimento sobre o processo de reivindicação e criação destes espaços em Limeira e, de uma maneira mais geral, no Brasil. Estes conselheiros, também em função da fraca ou ausente construção de uma “identidade” em seu Conselho Gestor, não possuirão visões compartilhadas acerca de suas funções e clareza acerca das finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A segunda hipótese é que, conforme prevê as teorias da Mobilização de Recursos, a escassez de recursos destes Conselhos impacta sobre a participação e engajamento dos Conselheiros nestes espaços, uma vez que sem os incentivos necessários e instrumentos para ação os conselheiros podem ficar desmotivados e dedicar menos esforços à participação.

Os elementos apontados pela teoria de processo político como facilitadores ou inibidores da mobilização e desenvolvimento das ações coletivas também constituem fatores para entender as limitações do CMDI e do CMI. A terceira hipótese deste trabalho é que variáveis como autonomia do Conselho, efetividade, poder de decisão, respaldo político –ou seja, o governo respeita as decisões tomadas pelos Conselhos– influenciam diretamente sobre o desenvolvimento dos CMDPD e CMI e implicam sobre a mobilização e engajamento dos conselheiros, que podem ver este espaço como mais ou menos aberto às reivindicações e mais ou menos efetivo no atendimento às demandas do grupo.

A escolha de se estudar Conselhos Gestores deste município em específico se deve pelo reconhecimento de que as grandes diferenças – materiais, sociais, educacionais, etc. – que assolam o Brasil impactam diretamente no modo como os municípios se desenvolvem, na maneira como os atores sociais e políticos se constituem, e, sobretudo, nas dinâmicas que eles estabelecem entre si. Por isto, um município do interior, desconectado de grandes centros urbanos poderá oferecer experiências diferenciadas das capitais e grandes centros urbanos, que são mais comumente estudadas na literatura sobre Conselhos Gestores. Os Conselhos Municipais dos Direitos do Deficiente e do Idoso da cidade de Limeira, por sua vez, foram escolhidos para esta pesquisa, pois parecem ser “vítimas” da imposição federal e estadual de criação destes espaços e do atropelo no desenvolvimento de uma ação coletiva coordenada.

Para uma investigação mais profunda sobre as hipóteses, participei de reuniões destes espaços, analisei suas atividades e discussões através de atas recentes e entrevistei os membros participantes da atual gestão destes Conselhos tendo como base o questionário exposto no Capítulo 4: “Da definição à operacionalização das hipóteses”.

As motivações, a contextualização, as reflexões e os resultados que perpassaram a hipótese levantada foram dispostas neste trabalho da seguinte maneira: o primeiro capítulo introduz a temática dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, apresentando o cenário em que ocorreu seu surgimento, as características ligadas ao formato e ao funcionamento deste espaço de participação social, além de suas potencialidades e limitações.

O Capítulo 2, “Entendendo o desempenho dos Conselhos Gestores a partir da perspectiva da ação coletiva” - faz uma revisão da literatura acerca das teorias da ação coletiva - detalhando as três correntes mais influentes neste debate: as teorias da

mobilização de recursos, do processo político e as teorias da identidade e do reconhecimento – e confronta suas considerações com as problemáticas experimentadas por estes canais de participação. O objetivo desta seção é unir estas duas temáticas – Conselhos Gestores e teorias da ação coletiva - a partir da ótica da ação coletiva, relacionando os problemas dos Conselhos com os problemas enfrentados por uma ação coletiva.

O Capítulo 3 se encarrega de apresentar detalhadamente toda a trajetória desta pesquisa, desde a escolha do município, passando pela definição das hipóteses, até a escolha do objeto de estudo. Também analisa os instrumentos utilizados para investigação e a relação que desenvolvem com os fins desta dissertação.

No Capítulo 4, “Os Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso: resultados de uma investigação sob perspectiva da ação coletiva”, são apresentadas informações sobre os Conselhos Gestores do Município de Limeira, coletadas a partir de entrevistas realizadas com pessoas chaves ligadas a estes espaços e norteadas por um questionário, num primeiro momento (APÊNDICE 1), e aperfeiçoadas, em seguida, pela adoção de um novo questionário (APÊNDICE 2). O objetivo destas entrevistas, conforme será mais bem detalhado no referido capítulo, era conhecer de maneira mais sistemática os Conselhos da cidade e coletar dados que apontassem particularidades destes espaços que pudessem contribuir para a compreensão dos limitadores ou facilitadores do sucesso desta experiência participativa. Além destas informações, organizo e apresento os dados obtidos pelas entrevistas num esforço de analisar se a hipótese levantada procede.

O último Capítulo, “CMDI e CMI: Diagnóstico e Prognóstico”. Demonstra que os conselheiros de Limeira possuem um desconhecimento acerca de seus papéis e quanto às finalidades dos Conselhos Gestores aliado a uma ligação frouxa entre estes e o processo de criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Pôde ser observado que CMDPD e no CMI os recursos estruturais e materiais que sustentam o funcionamento destes espaços são escassos e a participação dos conselheiros dos CMDPD e do CMI, é obstaculizada pelos entraves físicos, econômicos, temporais, materiais e políticos existentes. Diante destas limitações, concluí-se que os conselheiros de Limeira, de fato, precisam se “profissionalizar”.

## **Capítulo 1 – Conselhos Gestores: da institucionalização ao funcionamento**

A institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas com poder de deliberação representa uma grande inovação no funcionamento de espaços decisórios. Embora a existência de conselhos populares não seja recente - experiências históricas com os conselhos da Comuna de Paris, os conselhos de fábrica da Alemanha, Itália e Espanha, os *soviets* russos e os conselhos de operários nos séculos XVIII e XIX sugerem isto – a possibilidade de participação efetiva da população no processo de elaboração de políticas e de tomada de decisão são oportunidades inéditas oferecidas a estes espaços (RAICHELIS, 2000).

O surgimento dos Conselhos Gestores e sua posterior disseminação, a partir da década de 1980, podem ser entendidos a partir da convergência de dois movimentos independentes e contemporâneos entre si. São eles: 1) demandas cada vez maiores de participação no controle social do Estado e na elaboração de políticas públicas por parte dos movimentos sociais; 2) Governo Federal, diante de forte crise econômica, opta pela transferência de suas responsabilidades – sobretudo nas áreas sociais e de saúde – para subníveis nacionais (TATAGIBA, 2002).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços setoriais institucionalizados de participação social, nos quais, junto com o governo, as demandas relacionadas à temática específica do conselho são levantadas, analisadas e traduzidas em políticas públicas mais inclusivas e universais. Assim como foram essenciais no movimento de criação destes espaços, a participação da sociedade civil e a receptividade política em relação às demandas são imprescindíveis para o bom funcionamento e o sucesso dos Conselhos Gestores, conforme será demonstrado adiante.

### *1.1) Trajetória e determinantes na criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*

A partir da década de 1970, a sociedade civil passa a se mobilizar mais e disputar a esfera política com o Estado, dando origem a novos tipos de organizações - mais combativas que as anteriormente existentes - e a novas práticas sociais. Entre elas,

uma forma de participação social começa a obter destaque. Voltada, sobretudo, para as periferias das médias e grandes cidades, as Pastorais da Igreja Católica, as Sociedades Amigos de Bairro e as Associações de Moradores se organizam em busca não só do controle social das políticas públicas, mas também da própria gestão destas (SANTOS, 2000).

Esta disputa pelo controle social das ações governamentais e pela maior participação nos assuntos políticos foi entendida por Teixeira (1997) como uma nova dimensão da participação social, a qual ele denomina “participação cidadã”. Segundo o autor, trata-se de um processo complexo e contraditório por que passam a sociedade civil, o Estado e o mercado na redefinição de seus papéis perante a demanda de fortalecimento da atuação da sociedade civil por intermédio da assunção de responsabilidades e deveres políticos e através de maior controle social sobre as ações governamentais.

Teixeira (1997) defende que a participação cidadã tornou-se estratégica diante da dominação do Estado por grupos de interesses e representa as exigências de acesso às informações e de mecanismos capazes de influenciar e controlar a gestão pública, conforme evidenciado no trecho a seguir:

*“Face à dominação do Estado por grupos de interesses, a dimensão de controle da participação cidadã torna-se estratégica, no sentido de inverter prioridades das políticas públicas para corrigir desigualdades sociais, superar as exclusões. O controle social traduz-se na exigência de transparência das decisões e atos dos agentes públicos e na consequente responsabilização conforme parâmetros definidos democraticamente nos espaços públicos autônomos. Implica construir alternativas e propor políticas a serem operacionalizadas pelo Estado” (TEIXEIRA, 1997, pp. 206)*

A organização destas entidades - Pastorais da Igreja Católica, Sociedades Amigos de Bairro e Associações de Moradores - em redes maiores - através da organização de federações municipais, estaduais e, até mesmo nacionais - permitiu, a partir da década de 1980, grandes conquistas, como é o caso da gestão participativa nas áreas sociais e de saúde, que foi impulsionada pela Constituição de 1988, ou Constituição Cidadã, como veio a ser chamada.

Paralelamente ao fortalecimento dos novos atores sociais e também dos movimentos sociais, irrompe a crise do Estado de Bem Estar Social, a que, tanto as alas conservadoras quanto as progressistas concordavam em se tratar de uma crise do Estado

(LEAL, 1990 *apud* SOUZA, 1997). Os anos 80 no Brasil são marcados por uma intensificação dos problemas sociais – aumento do número de famílias pobres chefiadas por mulheres, surgimento de novos problemas envolvendo drogas e violência, entre outros. Acresce-se a isso, uma forte recessão econômica, agravada pelo peso da dívida externa e por uma forte crise fiscal (CAMPBELL, 2003).

Diante da necessidade de mudança que se fazia latente, o Governo Federal decide-se por redesenhar sua estrutura organizacional e seu relacionamento com a sociedade civil. Influenciado por ideais neoliberais, opta pela adoção da descentralização política, que surge na época como um novo paradigma para a eficiência no setor público, aliando demandas de diminuição do tamanho do Estado Central com a adoção de um comportamento privado no setor público – comportamento que pode ser entendido tanto a partir da transferência de poderes a esferas mais locais do governo, incentivando a concorrência entre elas, quanto a partir da mercantilização dos serviços (AFFONSO, 2000).

Tais projetos, de maneira geral, resultaram no surgimento de novos modelos de gestão, centrados, sobretudo, na adoção de medidas descentralizadoras, democráticas e participativas e no empoderamento (*empowerment*) dos níveis sub-nacionais. Nesse sentido, conforme defende Souza (1997) “o poder local assume, de modo inédito, a dianteira do processo de desenvolvimento do país”. Tal fenômeno é também conhecido como municipalismo, e teve grande significância nos anos 90 enquanto estratégia de desenvolvimento urbano (SOUZA, 1997).

A coincidência entre as demandas da sociedade e os projetos políticos da época não deve sugerir, entretanto, que ambos os atores partilhavam de perspectivas políticas semelhantes. Enquanto a sociedade civil demandava maior participação nas ações do Estado, sem, com isto, pretender substituí-lo; o objetivo das medidas tomadas pelo Governo Federal era tornar sua estrutura mais enxuta através da transferência de algumas de suas responsabilidades, principalmente aquelas ligadas às áreas sociais, ao delegá-las aos governos locais e às instituições participativas que criara (RAICHELIS, 2000; GOHN, 2000).

A Constituição de 1988 também colaborou para a expansão dessas arenas ao materializar um projeto governamental de descentralização de políticas sociais e fortalecimento dos poderes locais, bem como ao determinar a gestão participativa nas áreas sociais.

A criação dos Conselhos Gestores, decorrente da descentralização e dos imperativos constitucionais, dessa forma, representou um marco nas relações entre Estado e sociedade civil, por que possibilitou à sociedade civil organizada a participação conjunta com o governo em espaços de criação, elaboração e desenvolvimento de políticas públicas (SANTOS, 2000).

### *1.2) Características gerais e finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços de partilha de poder entre o governo e a sociedade civil, normalmente organizada, mas não necessariamente, nos quais a última pode influenciar políticas públicas ligadas a temáticas específicas, através da discussão, planejamento, desenvolvimento e execução das mesmas; além de exercer o controle social das ações governamentais.

Esses espaços foram concebidos para que a sociedade civil se aproximasse da esfera política local, atuando juntamente com o governo no planejamento de políticas públicas setoriais – através da detecção dos problemas; definição de prioridades; estabelecimento de diretrizes e estratégias levando em consideração a disponibilidade de recursos; da elaboração de planos e projetos; entre outros – e no monitoramento de seu desenvolvimento (TATAGIBA, 2002).

Conforme aponta Teixeira (2000), seu formato pode variar de acordo com seus objetivos: Os Conselhos Gestores de Programas Governamentais (como os que cuidam da merenda e/ou alimentação escolar e etc.) são subordinados a programas governamentais e se vinculam a ações focalizadas; os Conselhos de Políticas Setoriais (Saúde, Educação e Cultura, por exemplo) são criados através de Leis Federais para tratar da elaboração, implantação e controle de políticas públicas relacionadas aos direitos de caráter universal; e, por fim, os Conselhos Temáticos, que cuidam do processo de criação, desenvolvimento e controle de políticas a partir da abordagem de temas transversais aos direitos já existentes e aos comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como é o caso dos Conselhos de Direitos Humanos, de Defesa dos Direitos do Negro, dos Direitos da Pessoa com Deficiência, entre outros. Ainda segundo o autor, Conselhos com abrangência ainda mais ampla que os últimos têm sido criados recentemente, como são os casos dos Conselhos de Desenvolvimento Municipal e o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Quanto ao poder atribuído a esses espaços, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, numa definição mais geral, podem classificar-se em consultivos, deliberativos ou mistos. Existem também Conselhos onde seu poder decisório seria um híbrido de cunho consultivo e deliberativo, reunindo, assim, qualidades dos dois modelos descritos anteriormente.

A composição dos conselhos pode conferir uma distribuição equânime dos assentos no conselho entre os atores da sociedade civil e o governo (composição paritária) ou uma divisão equânime entre os diversos segmentos envolvidos na temática (por exemplo, no Conselho de Saúde, em que a composição é tripartite, garantindo poder equitativo entre usuários, governo e prestadores de serviço). A composição também pode seguir outras fórmulas, concedendo maior ou menor número de assentos à sociedade civil em relação aos assentos atribuídos aos representantes do governo.

Geralmente o modo como esses membros da sociedade civil são selecionados é especificado pelo próprio decreto ou lei de criação do Conselho ou até pelo seu regimento interno, sendo, por este motivo, diferenciado entre os conselhos. Normalmente, os membros ou instituições podem ser especificados exclusivamente pelo governo - ou seja, ele nomeia o representante ao seu critério -, ou o governo pode indicar eixos temáticos (entidades que atuem em defesa dos direitos humanos, por exemplo) ou segmentos (representante de empresários) para que estes se candidatem aos assentos. Nesse caso, os candidatos podem ser selecionados tanto por um processo seletivo que se esgota na própria sociedade civil (através de assembleias, indicação feita pela própria entidade, deliberação do segmento, etc.); quanto por um processo em que a sociedade civil indica candidatos, mas sua aprovação ou escolha depende do governo. A lista tríplice é um exemplo disso: as entidades ou segmentos indicam três candidatos e o governo escolhe um deles.

Esses canais deveriam ser autônomos, ou seja, não se configurariam – pelo menos não deveriam se configurar - como partes integrantes do governo ou subordinadas dele. Como acentuam Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004: p. 24), “apesar de estarem vinculados aos órgãos do poder público, os conselhos têm autonomia em suas atribuições para definirem suas regras e dinâmicas de funcionamento, o que deve ser estabelecido com a participação de todos os segmentos sociais representados no seu âmbito, incluindo o próprio poder público”.

### 1.3) Potencialidades dos Conselhos Gestores

O potencial democratizante dos conselhos reside não só na inserção de novos atores em esferas de poder; mas também nas expectativas de que essa participação possa tornar as políticas públicas mais fiéis às necessidades locais e mais representativas dos segmentos e interesses dos diversos setores da sociedade e possa, ainda, influenciar o Estado a adotar práticas mais transparentes e democráticas. O trecho abaixo é bastante ilustrativo sobre o assunto:

*“Incorpora, assim, novos agentes ao processo político e amplia a representação na arena da definição de políticas com a participação de usuários e prestadores de serviços. Através da identificação das necessidades, modifica a natureza dos filtros pelos quais o sistema tradicional processa as demandas da população, sistema que está voltado principalmente para interesses particularistas ou corporativos. Constrói, assim, uma forma de processamento das demandas balizada no interesse público e constituída não apenas pelas representações sociais que fazem parte do Conselho, mas pelo processo de discussão pública, de explicação de interesses, de negociação” (TEIXEIRA, 1997: 104)*

O bom funcionamento dos conselhos, através de uma sociedade civil organizada e mobilizada, poderia constituir uma fonte de capital social, segundo a abordagem de Robert Putnam. Entende-se por capital social,

*“(...) as características de organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas [...] A confiança social pode manar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 1999 : 177 e 181)*

A produção do capital social, a meu ver, pode ser expressa tanto dentro dos conselhos, através do engajamento desses membros que passariam a influenciar de maneira positiva outros membros da própria instituição; quanto na ocasião de uma experiência bem sucedida do conselho, fato que poderia diminuir a descrença de parte da sociedade civil nas ações governamentais e na política em geral e incentivar o surgimento de novos atores ou uma mobilização maior daqueles já organizados.

Além disso, o funcionamento exitoso dos conselhos pode constituir capital social para os membros governamentais. Isso porque a eficácia desses canais pode influenciar a disseminação de gestões participativas, conforme ressaltam Santos Junior, Azevedo e Ribeiro:

*“Espera-se que as novas formas de interação entre governo e sociedade materializadas nos conselhos municipais estejam fazendo emergir novos padrões de governo baseados na gestão democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade” (2004 : 13)*

#### *1.4) Os limites ao funcionamento dos Conselhos e à participação social*

Estudos empíricos sobre o tema, conforme abordaremos mais detalhadamente a seguir, demonstram que esse potencial democratizante acima explorado é ameaçado tanto pela resistência do Estado à adoção de novas formas de fiscalização, controle e participação da Sociedade Civil nos processos de elaboração e desenvolvimento de políticas públicas; como pela falta de mobilização e despreparo da sociedade civil para se apropriar e explorar todas as potencialidades que esses espaços podem oferecer.

No primeiro caso, o fato de no Brasil não haver uma tradição de administrações públicas abertas, democráticas e voltadas às reivindicações populares, aliado a uma relação entre Estado e Sociedade Civil caracterizada pelo foco na partilha do poder (DAGNINO, 2002) pode colaborar negativamente para a eficácia da parceria entre esses dois atores dentro dos conselhos gestores.

Posto isto, o medo dos governantes de terem seu poder diminuído em relação às decisões relativas às políticas públicas pode levar esses atores a adotarem estratégias para impedir a criação desses espaços ou para tirar sua força, minimizando, desse modo, a ameaça que representam. Com relação a essas estratégias, as mais correntemente apontadas pela literatura no que tange a criação dos Conselhos Gestores são:

- 1. Impedir que esses espaços saiam do papel:* governantes locais se recusam a efetivar esses espaços, por esse motivo nomeiam familiares, amigos e/ou cidadãos “fantasmas” apenas para cumprir com exigências legais;
- 2. Garantir o máximo poder e influência do governo na escolha dos representantes da sociedade civil:* o objetivo dessa estratégia é enfraquecer os conselhos ao assegurar a possibilidade de indicar membros que não representem ameaças aos projetos políticos desses governantes. Uma consequência dessa indicação é que estes conselhos funcionam mais como

legitimadores das políticas do governo local que espaços de gestão compartilhada entre Sociedade Civil e o Estado (SOUZA, 2005; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; DOMBROWSKI, 2006)

A falta de mobilização da sociedade constitui outro fator que contribui para que o comportamento antidemocrático de alguns governantes se manifeste através de ações para inviabilizar a criação dos conselhos ou enfraquecê-los de tal modo que sua existência não reflita quaisquer das características e potenciais descritos. Uma sociedade civil pouco mobilizada é incapaz (ou pouco capaz) de defender-se das investidas desses governantes e menos ainda de se apropriar de maneira efetiva desses espaços. Sendo fraca, ela também apresenta maiores chances de não conseguir atuar autonomamente dentro dos conselhos, uma vez que os representantes do poder público teriam mais chances de utilizar-se de mecanismos para manipulá-la ou cooptá-la. Sua pouca mobilização inclusive pode dificultar sua resistência a essa lógica antidemocrática, impedindo que ela se estabeleça nesses espaços com poder equivalente ao daqueles representantes.

Por outro lado, a existência de uma sociedade civil organizada e mobilizada atuaria de duas maneiras na ampliação da democracia. De um lado, contribuiria para a criação de instituições participativas, como os conselhos gestores; de outro, seria capaz de se apropriar de maneira eficiente dos canais participativos já criados. Uma sociedade civil assim estaria menos sujeita às manobras e aos poderes discricionários do governo e poderia pressioná-lo mais e garantir, dessa forma, uma partilha de poder que a beneficiasse adequadamente.

Quanto ao funcionamento dos Conselhos Gestores, os governos locais podem criar inúmeros mecanismos para esvaziar o poder político desses espaços. Um deles é a atribuição de poderes apenas consultivos para esses espaços. Em um conselho cujo caráter seja consultivo, as opiniões da sociedade civil dentro desses espaços funcionam apenas como sugestões e diretrizes às ações dos governos, e este não tem a obrigação de acatá-las. Nesses espaços, nem o controle social, a que muitos autores se referem como função dos conselhos, pode ser exercido de maneira eficaz. Sem conseguir obter sua legitimidade como instância de participação, os Conselhos ficam relegados a simples função de legitimadores das decisões do Estado.

Com relação à composição do conselho, a paridade, por si só, não garante uma equivalência entre atores da sociedade civil e representantes do governo. É necessário

que os envolvidos nesse processo tenham predisposição para dialogar e produzir consensos. Por sinal, mesmo quando existe a paridade numérica, existe a possibilidade dessa composição ainda sim favorecer ao governo. Isso ocorre porque, como os estudos de Tatagiba puderam demonstrar, muitas vezes os setores da sociedade civil estão diretamente ligados ao governo - laços empregatícios, parentesco, etc.- (TATAGIBA, 2002).

Dessa forma, os argumentos apresentados anteriormente demonstram que o governo pode enfraquecer o poder dos Conselhos Gestores, mesmo quando eles possuem caráter deliberativo, sua composição confira a sociedade civil um número pelo menos equânime de assentos em relação ao governo e onde o governo não detenha exclusividade sobre a seleção dos membros da sociedade civil.

A vontade política dos membros representantes do Poder Público nos Conselhos e a receptividade do governo local em relação à atuação e demandas apresentadas pelos Conselhos são imprescindíveis ao bom funcionamento dos conselhos até mesmo naqueles que possuem caráter deliberativo, uma vez que o governo pode permitir essa participação da sociedade na tomada de decisões, contudo, ele pode criar mecanismos, como controlar a agenda dos Conselhos - quem introduz o assunto para apreciação na plenária, quem institui o debate e quem encaminha a proposta para deliberação -, para garantir a diminuição da atuação da Sociedade Civil no âmbito das decisões. Desse modo, aqueles que se mostram resistentes a partilha de poder podem se utilizar desse mecanismo para limitar o escopo de decisão dos conselhos, colocando em pauta apenas assuntos banais ou que não ameacem efetivamente seu poder sobre as decisões referentes às políticas públicas.

Na verdade, antes do controle da agenda, o desconhecimento das atribuições, funções e dos limites dos Conselhos Gestores representam obstáculos a uma partilha de poder entre Estado e Sociedade Civil. Essas situações constituem um dos grandes problemas enfrentados pelos representantes nos conselhos, sejam eles do governo, da sociedade civil ou dos prestadores de serviços. Esse fato pode fomentar a desigualdade de poder dentro desses órgãos, a intensificação de estruturas que deem continuidade às práticas clientelistas ou a utilização dos conselhos enquanto meros canais de legitimação da ação governamental ou instrumentos de repasses de verbas.

A exigência implícita de conhecimento técnico, da mesma forma, se mostra como um grande problema ao desenvolvimento dos conselhos. Primeiramente, por que os setores governamentais estão, na maioria das vezes, familiarizados com as questões

concernentes aos assuntos levantados nas reuniões e com os possíveis encaminhamentos dessas. Quer dizer: os representantes governamentais e, em alguns casos, os prestadores de serviço – a quem darei atenção específica adiante -, detêm, muitas vezes, um conhecimento técnico superior ao da sociedade civil. Essa desigualdade pode levar alguns atores a se sentirem mais preparados para tomar as decisões e, então, minimizarem a voz de outros segmentos.

Em segundo lugar, a necessidade de conhecimento técnico além de dificultar a atuação dos representantes da sociedade civil, atua, junto com outras variáveis – entre elas a falta de mobilização, de tempo, de recursos, de conhecimento dos processos políticos -, minando quaisquer possibilidades de outros segmentos da sociedade civil participarem desses canais. Ora, se a finalidade dos Conselhos Gestores é viabilizar um espaço de participação e atuação conjunta com o Estado, como permitir que sua própria dinâmica de funcionamento colabore para uma lógica de exclusão?

Tatagiba aponta duas consequências para essa polaridade de conhecimento: de um lado, a aquisição do saber pertinente ao trabalho dos conselhos, que se constitui de maneira longa e onerosa para os conselheiros, impede que exista uma alta rotatividade dos representantes, impedindo, assim, a formação de espaços plurais. Trata-se de uma burocratização desses espaços. Por outro lado, essa polarização de conhecimento impede que os representantes da sociedade civil atuem em perfeita conformidade com os desejos de seus representados (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002)

Ainda sobre o tema, a participação dos prestadores de serviço sobre um projeto de participação plural e equânime é permeada por interesses particulares desses sujeitos. Grande parte dos representantes dos prestadores de serviço é beneficiária de verbas públicas e mantém com o governo estreita relação. Conforme adiciona Teixeira, “as entidades dos prestadores de serviços são controladas por elites geralmente com posições políticas conservadoras e que não exercitam mecanismos democráticos internamente” (TEIXEIRA, 1997).

Teixeira (1997) aponta outra problemática envolvendo atores do governo, representação e funcionamento de boa qualidade desses canais de participação. Trata-se da falta de comprometimento do governo em uma atuação conjunta com a sociedade civil, expressa tanto pela nomeação de representantes dessa esfera despreparados para o exercício da função, quanto pela nomeação de funcionários sem poder de decisão. Por consequência disso, os mesmo não conseguem definir uma política coesa, transparecendo muitas vezes suas opiniões pessoais ou não conseguindo que suas

deliberações dentro do Conselho sejam acatadas por instâncias superiores (TEXEIRA, 1997).

Por fim, cabe destacar a influência negativa da assimetria de informações entre governo e sociedade civil sobre a representação nos Conselhos de Gestores. Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) constataram através de uma pesquisa envolvendo conselheiros da sociedade civil que o governo muitas vezes dificulta o acesso às informações relevantes ao processo deliberativo, além de, frequentemente, divulgar a pauta das reuniões com tempo insuficiente para que os representantes possam se inteirar sobre os assuntos e definir junto com seus representados uma posição fundamentada (SANTOS JUNIOR, 2004).

De acordo com o apresentado nesta seção, a eficácia dos Conselhos só pode ser alcançada se houver uma efetividade anterior (TEIXEIRA, 2000). Essa, por sua vez, pode ser analisada sob três aspectos: 1) igualdade na representação e na ação (simetria de informação e disponibilidade de tempo para dedicação às atividades dos conselhos, etc.); 2) representação efetiva tanto do governo quanto da Sociedade Civil; 3) deliberação para além do aspecto formal. Ainda sobre esse assunto, aponta a necessidade de publicização das ações dos conselhos tanto dentro desses canais quanto para a sociedade como um todo.

Outro fator imprescindível para que a parceria entre Estado e Sociedade Civil seja bem sucedida é a garantia a essa última de acesso ao poder decisório e a existência de uma cultura política permeada de valores democráticos. Como bem enfatiza Maria da Glória Gohn (1990), “discutir conselhos populares na atualidade significa discutir a política brasileira. Não é possível inovar sem mexer na estrutura das elites políticas locais, sem questionar os métodos clientelistas, o caciquismo de diferentes tendências, sem colocar em xeque toda uma estrutura econômica e político-simbólica que está arraigada na sociedade brasileira”.

De fato, os diversos problemas que apresentei certamente influenciam de maneira negativa a formação dos Conselhos Gestores enquanto espaços de discussão, participação, deliberação dos diversos atores que compõem a sociedade civil organizada em conjunto com o governo local. Entretanto, não se deve ver tais problemas como obstáculos intransponíveis à realização de um projeto de inclusão da sociedade civil organizada nas decisões políticas. Vale ressaltar que muitos autores (SANTOS, 2004; TATAGIBA, 2002; BONFIM, 2000) apesar de apontarem os problemas enfrentados por essas novas estruturas, mostraram-se bastante otimistas com as possibilidades de

modificações internas dessas estruturas e com as possibilidades de aprendizado que essa experiência proporciona.

## **Capítulo 2 – Entendendo o desempenho dos Conselhos Gestores a partir da perspectiva da ação coletiva**

O presente capítulo tem por objetivo analisar as limitações dos Conselhos Gestores a partir das perspectivas apresentadas pelas teorias da Ação Coletiva. Deve ser enfatizado que o debate aqui apresentado não tem por objetivo esgotar o tema ou atestar a superioridade de uma corrente teórica sobre a outra; pelo contrário: tendo em vista que o objeto de estudos deste trabalho são os Conselhos Gestores, o intuito desta seção é apresentar de uma forma um pouco mais aprofundada as teorias dominantes na temática da ação coletiva - embora ainda de maneira simplista, dada a vasta produção teórica e discussão sobre a temática existentes - para tornar possível a junção entre as teorias de Ação Coletiva e o estudo dos Conselhos Gestores e demonstrar, então, as contribuições que essas teorias podem oferecer ao entendimento das problemáticas que envolvem o objeto de estudo.

As ações coletivas, entendidas como uma “coletividade de pessoas ou uma massa descentralizada dirigida, de modo não-hierárquico, por um ator social” (MUNCK, 1997) que “congrega esforços com vista à prossecução de um ou mais objetivos relacionados com a satisfação de interesses e aspirações comuns” (VILAÇA, 1993), têm se consolidado como importantes e potenciais agentes de transformação. Por isto, têm despertado grande interesse da academia e de ciências como a sociologia, história, psicologia e ciência política, que reúnem esforços para explorar os diversos ângulos da ação coletiva – investigando desde as condições necessárias para seu surgimento passando pelas dificuldades de coordenação até suas estratégias de mobilização e de atuação. Desses esforços, podem ser identificadas quatro correntes dominantes na análise de ações coletivas. São elas: teorias de comportamento coletivo, mobilização de recursos, processo político e teorias de identidade e reconhecimento (DELLA PORTA E DIANI, 1999).

As abordagens do comportamento coletivo estabelecem uma relação causal entre o surgimento de ações coletivas e mudanças sociais amplas e repentinas. Os adeptos destas correntes acreditam que estas mudanças provocariam nos atores um sentimento de falta de pertencimento, de insatisfação social e de privação material que, por sua vez, incentivariam estes indivíduos a buscarem novos caminhos – seja através de cultos religiosos, sociedades secretas, utopias, facções políticas, etc. As ações coletivas, dessa

forma, são entendidas como manifestações de sentimentos de privação de determinados atores em relação a outros e de agressividade dos mesmos atores resultantes de expectativas frustradas (DELLA PORTA E DIANI, 1999).

Para Smelser (1962 *apud* DELLA PORTA E DIANI, 1999: 4), as mobilizações possuíam um duplo significado, refletindo, de um lado, a falta de habilidade das instituições e de mecanismos de controle social na manutenção da coesão social em períodos de transição e, por outro lado, a tentativa da sociedade de reagir a tempos de crise através do fortalecimento da solidariedade decorrente da formação e difusão de crenças compartilhadas.

Para autores das teorias do comportamento coletivo, portanto, a formação da ação coletiva é tratada como efeito direto de momentos de crise. Estas perspectivas reduzem as manifestações coletivas a um aglomerado de pessoas que compartilham um mesmo comportamento diante de suas insatisfações. Além disso, as abordagens comportamentais ignoram a importância das dinâmicas nas quais os sentimentos destes atores passam do nível individual – insatisfações pessoais – para o nível coletivo – insatisfações do grupo (DELLA PORTA E DIANI, 1999).

A corrente do interacionismo simbólico complementa a teoria do comportamento coletivo ao defender que as ações coletivas não são apenas reflexos de momentos de crise, mas também uma atividade que objetiva produzir novas normas e novas solidariedades (DELLA PORTA E DIANI, 1999). O comportamento coletivo passa a ser entendido como comportamento voltado para mudança; e a ação coletiva, como parte integrante da sociedade – mesmo em tempos sem crises e/ou grandes mudanças – e também como um processo mais amplo de transformação deste sistema (DELLA PORTA E DIANI, 1999).

A obra de Marcur Olson (1999), “A Lógica da ação coletiva”, estimulou grandes avanços na investigação das motivações da ação coletiva na medida em que introduz um dilema à participação social. Para o autor, a mobilização da sociedade em prol do bem público é resultado de um cálculo estratégico individual dos atores envolvidos no qual eles ponderam os benefícios pessoais que poderão ser alcançados com os custos da participação na ação coletiva. Tendo em vista que as conquistas relativas a um bem público são universais, ou seja, beneficiam a todos irrestritamente, os incentivos pessoais para o engajamento em prol de uma determinada ação se reduzem, uma vez que o ator gozará dos resultados da ação coletiva independentemente de sua participação.

Os adeptos das teorias da Mobilização de Recursos, influenciados por Olson e por teóricos da escolha racional, colocam o ator racional no centro do estudo da ação coletiva e abordam o tema “sob o ângulo da avaliação estratégica individual dos custos e benefícios envolvidos na participação” (ZALD e MCCARTHY, 1979; OBERSCHALL, 1973 *apud* MUNCK, 1997). Estes atores defendem que a junção de atores em torno de uma ação coletiva é resultante não apenas de motivações emocionais e sim de um cálculo estratégico em que estes indivíduos ponderam os custos de sua participação em relação às possibilidades de ganho decorrentes do sucesso da ação coletiva. (MUNCK, 1997). No entanto, estes autores abandonam a ideia de que o ator racional busca apenas benefícios individuais, propondo que atores com recursos “excedentes” ou “discrecionários” podem os aplicar em causas que beneficiam outras pessoas.

Esta abordagem examina a variedade de recursos necessários a uma ação coletiva; as ligações que esta ação coletiva desenvolve com outros grupos; a necessidade de apoio externo para o sucesso da ação; e as táticas utilizadas por autoridades para controlar ou cooptar esta coletividade. Enfatizando a lógica organizacional, os teóricos da Mobilização de Recursos, acreditam que a capacidade organizacional minimiza os custos que envolvem a participação dos atores nas ações coletivas e, assim, favorece o desenvolvimento e continuidade da mobilização.

Na teoria da Mobilização de Recursos, variáveis como organizações, interesses, recursos e estratégias (VILAÇA, 1993), dessa forma, ganham especial destaque. Da mesma forma, pode-se dizer que a capacidade de mobilização depende tanto de recursos materiais – trabalho, dinheiro, benefícios materiais, serviços - quanto de outros tipos de recursos, como autoridade, comprometimento com a ação, laços de amizade, confiança e liderança (DELLA PORTA e DIANI, 1999). Segundo conclui Gohn, pode-se observar que “os pioneiros da MR concebiam os movimentos sociais em termos de um setor de mercado, livre, em competição com outros grupos, num mercado aberto de grupos e idéias” (1997 : 54).

As teorias que envolvem Mobilização de Recursos também concentram sua atenção nas diversas formas nas quais os atores agem e nos métodos que eles utilizam para adquirir recursos e mobilizar suporte, conforme será exemplificado adiante.

Algumas ênfases são centrais para esta perspectiva (MCCARTHY E ZALD, 1977). Primeiramente, o estudo da acumulação de recursos (dinheiro e trabalho) é crucial para o entendimento da ação. Para que esta acumulação se dê, em segundo lugar,

é necessário – pelo menos – uma forma mínima de organização. Uma terceira ênfase recai sobre a importância da participação dos indivíduos e de organizações que não sejam ligadas diretamente à ação coletiva. A quarta ênfase adota o modelo econômico de oferta-e-demanda para explicar o aumento e a diminuição do fluxo de recursos em uma ação coletiva específica. A última ênfase é sobre a importância dos custos e recompensas na explicação do envolvimento de indivíduos e organizações em uma ação coletiva. Fica claro, portanto, que esta abordagem depende mais de teorias políticas, sociológicas e econômicas do que em psicologia social do comportamento da coletividade (McCARTHY E ZALD, 1977).

McCarthy e Zald (1977), adeptos da teoria de Mobilização de Recursos, reconhecem que os movimentos sociais caminham em direção a uma burocratização, criando normas, hierarquias internas, divisão do trabalho, especializando os membros, reconhecendo seus líderes como gerentes, administrando recursos e coordenando as ações (McCarthy e Zald, 1977 *apud* ALONSO, 2009). A partir disto, estabelecem uma diferenciação entre Movimentos Sociais e Organizações de Movimentos Sociais, adotando uma analogia entre as etapas de desenvolvimento, funcionamento e consolidação dos Movimentos Sociais com as mesma etapas de uma empresa. O trecho abaixo detalha mais esse conteúdo:

*“McCarthy e Zald utilizaram metáforas avançadas do capitalismo burocratizado para descrever as relações entre movimentos e grupos de interesses, assim como suas relações com outras parcelas da sociedade. Eles trabalharam com categorias como ‘organização de movimentos sociais’. Isto porque os movimentos seriam estimulados não apenas pelos interesses de seus membros, mas também pelos de agentes governamentais, entidades particulares e muitas outras organizações interessadas na promoção do produto objeto de demanda do movimento ou que ganhariam algo com ela” (GOHN, 1997 : 52)*

Para McCarthy e Zald, Movimento Social é: “um conjunto de opiniões e de crenças comuns a uma população que demonstra preferências pela mudança de alguns elementos da estrutura social e/ou da distribuição de recompensas numa sociedade” (MCCARTHY E ZALD, 1977: 1217–18, tradução livre). Uma organização de movimento social, por sua vez, é “organização complexa ou formal que relaciona seus objetivos com as preferências de um Movimento Social... e busca alcançar estes objetivos” (MCCARTHY E ZALD, 1977 : 1218, tradução livre).

Estes autores defendem que os Movimentos Sociais – doravante MS - nunca estão inteiramente mobilizados, pois aqueles que possuem opiniões e crenças alinhadas com a proposta de mudanças nunca vão superar, em número, aqueles que participam em atividades relacionadas aos Movimentos Sociais e/ou às Organizações de Movimentos Sociais – doravante OMS. McCarthy e Zald acrescentam, também, que redes informais de relacionamento não conseguem coordenar os desafios apresentados a estes movimentos após sua emergência.

Por outro lado, em suas pesquisas no Ocidente, os autores verificaram que as OMS são organizadas formalmente através de estruturas centralizadas e hierárquicas e com uma clara divisão do trabalho e dos papéis dos atores envolvidos e que a tendência das Organizações de Movimentos Sociais apontam para uma maior profissionalização das estruturas e das lideranças destes grupos (CANEL, 1997).

Por estes motivos, afirmam que, na maioria dos casos, as OMS complexas ou formais são as responsáveis por sustentar os Movimentos Sociais. O desafio de determinar o programa ou objetivos do MS e definir suas táticas e estratégias, dessa forma, também passa a ser assumido pelas OMS (CANEL, 1997).

Uma importante expansão desta teoria – a qual alguns atribuem o nome de teoria do processo político - contribuiu com o tema ao relacionar o surgimento, formação e desenvolvimento das ações coletivas com os fatores político-culturais e simbólicos do contexto em que a ação se dá e dos quais os agentes da ação coletiva se utilizam.

Sem descartar os aspectos organizacionais da ação coletiva, esta corrente se propõe a inserir a mobilização dentro do contexto político. Ao desafiar uma dada ordem vigente, seus empreendedores interagem com atores que possuem posições políticas nesta ordem; o modo como esta interação se dá pode reduzir os custos ou aumentar os benefícios no cálculo estratégico dos atores envolvidos na ação coletiva, e, por isto, é o foco central dos teóricos da processo político (DELLA PORTA e DIANI, 1999).

Para esta abordagem, as variáveis centrais são: estrutura de oportunidade política<sup>1</sup>, instabilidade eleitoral, disponibilidade de aliados influentes, tolerância por parte da elite quanto às diversas formas de ação coletiva, grau de abertura ou fechamento do acesso à política, estabilidade ou instabilidade das posições políticas, conflitos políticos entre e dentro de elites, influência sobre a construção da agenda,

---

<sup>1</sup> Por “estrutura de oportunidades políticas” entendem-se dimensões formais e informais do ambiente político.

participação no processo de tomada de decisões, entre outras (DONATELLA E DIANI, 1999).

Tarrow (1998, p. 20) argumenta que, diante de mudanças favoráveis nas dimensões formais e informais do ambiente político – a que ele chama de estrutura de oportunidades políticas<sup>2</sup> – grupos insatisfeitos passam a se organizar mais efetivamente com o objetivo de levar à arena pública suas reivindicações. Ao tratar desse tema, Gohn afirma que Tarrow considera os movimentos sociais “menos produto do nível de mobilização e mais da vulnerabilidade política dos opositores, ou da receptividade das demandas no sistema político e econômico como um todo” (1997 : 99).

A partir do trabalho de Kriesi (1995), Alonso (2009) aprofunda o tema e afirma que a mudança na estrutura de oportunidades políticas “pode ocorrer pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil, provocadas por crises na coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente a redução da repressão à protestos; e pela presença de aliados potenciais”.

O avanço das teorias de processo político reside no direcionamento do foco de atenção para as interações desenvolvidas entre atores tradicionais e novos atores e, ainda, entre formas menos convencionais de ação e canais institucionalizados de representação de interesses. Neste sentido, torna-se inoportuno insistir que as ações coletivas são fenômenos marginais e anti-institucionais, representantes de disfunções do sistema político (DONATELLA E DIANI, 1999).

Segundo Tarrow (1994 *apud* MUNCK, 1997), as teorias da Mobilização de Recursos nada mais fizeram do que transferir a interpretação de Olson de grupos de interesses para todos os tipos de ação coletiva, sem reconhecer que cada uma guarda problemas específicos de mobilização. Tarrow (1994 *apud* MUNCK, 1997) adota uma abordagem mais crítica com relação à ação coletiva e defende que o problema da coordenação de ações coletivas reside não só em trazer participantes para uma ação, mas na manutenção de uma ação continuada desses atores em favor de um objetivo comum. Munck aborda este tema num resumo da obra de Tarrow:

---

<sup>2</sup> Para Tarrow, “as estruturas de oportunidades políticas são sinais para atores sociais ou políticos encorajarem-se, ou não, para o uso de seus recursos internos a fim de formar movimentos sociais” (1996 : 54). Seu conceito de oportunidades políticas “ênfatisa não somente estruturas formais como instituições estatais, mas estruturas de conflito e de aliança que provêem recursos e opõem constrangimentos externos aos grupos” (TARROW, 1996 : 54). Para o autor, “a abertura do acesso ao poder, mudanças de alinhamentos, viabilidade de aliados influentes e clivagens dentro das próprias elites” constituem os sinais mais evidentes de estruturas de oportunidades políticas (TARROW, 1996 : 54).

*“... o problema de ação coletiva enfrentado pelos movimentos sociais é de natureza ‘social’, não ‘individual’; ou seja, os movimentos sociais enfrentam um problema de custo de transação que obstrui a coordenação social necessária à ação coletiva. O problema não é tanto o de fazer as pessoas participarem, mas o de fazer com que pessoas já envolvidas em diversos grupos e organizações sustentem uma ação continuada visando um objetivo comum. O estudo dos movimentos sociais trata, portanto, da maneira como seus organizadores se valem de uma série de recursos para solucionar esse problema de coordenação” (Tarrow, 1994 : 23 e 27 apud MUNCK, 1997)*

De fato, para que uma ação coletiva surja e consiga se desenvolver alcançando seus objetivos é necessário mais que um bom propósito: é imprescindível que se criem e elaborem novas ideias, símbolos e palavras-chave dotadas de significado e capazes de atrair membros e/ou simpatizantes. É necessário, ainda, que algumas ideias sejam manipuladas, ganhem novos “enquadramentos” – ou seja, à elas sejam atribuídas novos marcos referenciais, mais significativos - para terem seu alcance aumentado (MAIA, 2009).

Neste sentido, uma grande contribuição das teorias da identidade coletiva, reside no reconhecimento de que as ideias, os posicionamentos e as ações não são definidas anteriormente a formação dos grupos; elas são dinâmicas, sendo levantadas e discutidas tanto ao longo do processo de formação quanto também ao longo do desenvolvimento da ação coletiva, conforme detalha o fragmento abaixo:

*“Autores ligados às teorias da identidade coletiva e do reconhecimento defendem que o caráter crítico e autorreflexivo dos grupos não se encontra ‘pronto’, mas se constitui nas relações intersubjetivas, num processo dinâmico (Cohen e Arato, 1992; Melucci, 1996, 2001; Touraine, 1978, 1994, 1997). As necessidades e os interesses precisam ser publicamente tematizados para ganhar existência pública e se transformar em processo, mesmo, de trocar entendimentos, opiniões e argumentos com os outros indivíduos ou grupos” (MAIA, 2009)*

Interessado em entender como um ator coletivo é formado e as relações e processos que o levam a se envolver coletivamente numa ação política, Melucci dá ênfase à comunicação, produção e negociação de significados, avaliação e

reconhecimento das opiniões e crenças compartilhadas que levam a tomada de decisões. Melucci, então, propõe um conceito de identidade que abrange as noções de identidade e de coletividade. Segundo o autor, “a identidade coletiva é uma definição interativa e compartilhada produzida por numerosos indivíduos e relativa às orientações da ação e ao campo de oportunidades e constrangimentos no qual a ação acontece” (MELUCCI, 1988, p. 342). Alonso (2009) defende que a construção da identidade, desta forma, constituiria parte das atividades dos Movimentos Sociais e discorre sobre o conceito proposto por Melucci de maneira mais detalhada no trecho abaixo:

*“Parte substancial da atividade dos movimentos consistiria no processo de construção de uma identidade coletiva, que é um fim em si mesmo; daí a ideia de que os NMS seriam ‘expressivos’. Sendo negociada, a identidade coletiva não se consubstancia, ela é um processo, sujeita continuamente à redefinição, conforme as negociações entre os agentes. Ela envolve uma operação racional, mas a decisão do engajamento não se limita a um cálculo custo/benefício, é também produto de um ‘reconhecimento emocional’” (ALONSO, 2009)*

Para a teoria da identidade coletiva e do reconhecimento, portanto, importa saber as motivações que levam um indivíduo a se juntar a um grupo tendo em vista a construção de um ‘nós’ com o qual ele se identifica e o qual garantirá a consistência e a longevidade da ação. A perspectiva adotada pelos teóricos desta corrente é a hermenêutica, buscando compreender como se dá a construção do auto-entendimento entre os atores de um determinado grupo a partir das interações e dinâmicas sociais estabelecidas entre eles e a partir de contextos sócio-históricos específicos (Touraine, 1978, 1994; Melucci, 1996, 2001; Alexander, 1998, 2006; Cohen e Arato, 1992 *apud* MAIA, 2009).

*“Isto implica em dizer que os grupos não são homogêneos, nem que seus membros possuem preferências e opiniões idênticas no momento de sua formação. Para formá-los é preciso que o processo de construção de identidade tenha alcance e seja reconhecido por todos os atores envolvidos” (MAIA, 2009).*

A abordagem da identidade e do reconhecimento oferece duas vantagens: seus teóricos recolocam o ator – como agente – no centro das ações coletivas; e seus esforços teóricos reconhecem as novas características e demandas dos atores sociais, que não

mais se definem exclusivamente pelas relações que desenvolvem com o sistema de produção (DELLA PORTA e DIANI, 1999).

A construção de uma identidade ajuda atores a enxergar a si mesmo como parte de um grupo nos quais interesses, valores e histórias em comum são compartilhadas. Esta construção não deve ser entendida apenas como pré-condição para a ação coletiva. É fato que a identidade dos atores pode aproximá-los; mas, na verdade, a ação coletiva só acontece quando atores definem a si mesmo, a outros atores e os conteúdos das relações que os unem. É durante o empreendimento da ação coletiva que os sentimentos de pertencimento são reforçados ou minimizados. Além disso, a definição de uma identidade é passível de mudanças. A evolução da ação coletiva produz e encoraja redefinições da identidade (DELLA PORTA E DIANI, 1999). Dessa forma, é possível entender que o processo de construção da identidade é parte integrante da ação coletiva (MELUCCI, 1995 *apud* DELLA PORTA E DIANI, 1999).

Possuir uma identidade compartilhada possibilita ao indivíduo que empreende uma ação coletiva o reconhecimento do outro como semelhante a si, pois compartilha de aspirações e valores comuns, ainda que não desenvolva relações diretas com o outro, e permite que este indivíduo possa contar com a ajuda e solidariedade do outro.

Além disto, a definição de uma identidade de grupo facilita o surgimento de novas redes – *networks* – de relacionamentos baseadas na confiança. Estas relações permitem a disseminação da informação, o fortalecimento das interações, e, quando necessário, o suporte mútuo. O aprofundamento dessas redes amplia as oportunidades disponíveis às ações coletivas.

Por fim, as teorias da ação coletiva atribuem grande importância às lideranças. O papel destes atores é central na formação e desenvolvimento das ações coletivas. Os líderes são responsáveis por coordenar os atores, definir as ações e as estratégias a serem utilizadas.

Nas teorias da identidade e do reconhecimento, uma vez que “esse senso de “nós” depende da permanente negociação e redefinição de orientações comuns acerca dos fins, dos meios e do ambiente da ação” (ALONSO, 2009), a manutenção da estabilidade destas orientações é função exclusiva da liderança. Melucci aprofunda o papel das lideranças no trecho que segue:

*“São elas (as lideranças) que promovem a busca dos objetivos, desenvolvem estratégias e táticas para a ação e formulam uma ideologia. A penetração do movimento na sociedade, a lealdade e o envolvimento de seus membros, o consenso de diferentes grupos sociais, tudo depende da ação dos líderes” (MELUCCI, 1996 : 332)*

Os líderes seriam o equivalente a um gerente em uma empresa, de acordo com a abordagem de McCarthy e Zald. Sendo as ações coletivas compostas por indivíduos e organizações, as últimas também poderiam exercer o papel de líderes. Segundo os mesmo autores, na maioria dos casos é isto o que acontece (MCCARTHY E ZALD, 1977).

### Capítulo 3 – Da definição à operacionalização das hipóteses

As recentes experiências de participação social na política local têm despertado grande interesse de teóricos da democracia participativa que veem nessas práticas uma oportunidade de confronto entre as teorias levantadas e a *práxis*. Além disso, reconhecem que a singularidade destas parcerias e a criatividade como elas são conduzidas são capazes de contribuir significativamente para um melhor desempenho das experiências de uma maneira mais global, uma vez que fornecem subsídios concretos para o entendimento de algumas limitações e possibilidades deste novo arranjo político.

Apesar do número significativo de estudos de caso levantados até hoje, observa-se que, pelo menos no caso das pesquisas que envolvem Conselhos Gestores, os objetos de estudos localizam-se, em sua maioria, nas capitais, regiões metropolitanas ou em grandes centros urbanos. O interesse inicial pelos Conselhos Gestores do município de Limeira, localizada no interior de São Paulo, a pouco mais de 154 quilômetros da capital, é resultante do reconhecimento da necessidade de abranger os estudos empíricos sobre experiências de gestão participativa à cidades menores, onde estes campos ainda foram pouco explorados.

Para tanto, inicialmente realizei um mapeamento dos Conselhos Gestores existentes na cidade. São pelo menos quinze espaços políticos participativos em Limeira, sem contar aqueles desativados por interesse político (Conselho Municipal de Trânsito e Conselho Municipal Agrícola) ou pelo atendimento pleno de um projeto específico para o qual foi criado, como é o caso do Conselho Municipal de Controle do Tabagismo.

Num segundo momento, foram realizadas doze entrevistas com pessoas-chaves e/ou secretários dos Conselhos Gestores locais em funcionamento com o intuito de levantar algumas características básicas acerca do formato, perfil do participante, funcionamento e peculiaridade destes espaços. Essas informações, uma vez compiladas, permitiriam a detecção de Conselhos cujo formato e funcionamento fossem diferenciados, e, por este motivo, pudessem contribuir com apontamentos ou com a resolução de questões colocadas pela literatura dos Conselhos Gestores. As entrevistas foram conduzidas pelo questionário de número 1 (APÊNDICE 1).

Para os mesmos fins, houve o acompanhamento de reuniões e a leitura de atas de alguns destes Conselhos, bem como uma nova rodada de entrevistas (APÊNDICE 2) com conselheiros que se mostraram disponíveis com o objetivo de detalhar melhor seus papéis e finalidades, suas características, seu formato, seu funcionamento e as relações que estes espaços desenvolvem com os conselhos -, e assim levantar Conselhos cujo formato e/ou funcionamento pudessem contribuir com a discussão sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas de uma maneira mais ampla.

A partir desse esforço, foi possível levantar as seguintes hipóteses: 1) a falta de participação e mobilização social durante o processo de criação dos Conselhos Gestores em Limeira e ao longo do seu funcionamento impediu que um ideal em torno destes espaços fosse construído e compartilhado socialmente – uma identidade - de uma maneira natural, dificultando um reconhecimento coletivo entre os membros do grupo e acerca de seus objetivos e *modus operandi*; 2) A escassez de recursos destes Conselhos impacta negativamente sobre a participação e engajamento dos Conselheiros nestes espaços; e, por último, 3) os elementos apontados pela teoria de processo político como facilitadores ou dificultadores da mobilização e desenvolvimento das ações coletivas também constituem fatores para entender as limitações dos Conselhos Gestores.

Para investigar a natureza da falta de conhecimento dos conselheiros acerca de seus papéis e das finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e confrontá-la com as hipóteses levantadas, foi adotado como instrumento de pesquisa um novo questionário (Tabela 1). O questionário elaborado para este fim possui cinco conjuntos de perguntas. A primeira parte busca levantar informações sobre o perfil do Conselheiro, tais como nome, sexo, grau de instrução. O segundo bloco de questões busca fazer um resgate da trajetória do entrevistado até a temática e da temática aos Conselho Gestores de Políticas Públicas. A terceira parte procura coletar informações sobre o conhecimento do indivíduo acerca de seus papéis enquanto conselheiro e acerca das funções e finalidades dos Conselhos Gestores. A parte seguinte trata do desempenho dos conselheiros e suas percepção acerca do desempenho do Conselho, buscando levantar fatores limitantes a essas atuações. O último bloco de perguntas investiga o conhecimento do conselheiro acerca das normas que criam e detalham o formato, funcionamento e objetivo dos Conselhos e a adequação dessas normas às rotinas destes espaços; o objetivo deste conjunto de questões é avaliar o conhecimento dos conselheiros e confrontá-lo com o que determina a lei de criação destes espaços e os

seus regimentos internos. A Tabela 1, abaixo, sistematiza o conjunto de perguntas de acordo com o bloco a que pertence.

**Tabela 1 – Questões apresentadas na entrevista com membros do CMDPD e do CMI, agrupadas de acordo com as características da pergunta**

<b>Características</b>	<b>Questões</b>
<b>Perfil do Conselheiro</b>	Nome? Sexo? Nível de Escolaridade? Membro representante do Poder Público ou da sociedade civil organizada?
<b>Informações sobre as Trajetórias</b>	Conte a história de seu contato com a temática. Como você soube da existência dos Conselhos Gestores? Conte a história da criação deste Conselho. Como você se tornou um conselheiro? Você conhece outro Conselho Gestor? Como ele é? Quais são as vantagens e desvantagens sobre o seu Conselho?
<b>Os papéis do conselheiro e as funções e finalidades dos Conselhos</b>	Quais são as finalidades dos Conselhos Gestores? Qual o papel de um conselheiro? Qual o público alvo dos Conselhos Gestores? A quem o conselheiro deve representar e por quê? Você se reporta a Entidade a que representa? Você acha que o Conselho poderia ter outras funções? Quais?
<b>Limitações e Possibilidades</b>	O que você acha imprescindível para que o Conselho consiga atingir seus objetivos? Quais são as maiores barreiras e empecilhos para que o Conselho consiga atingir suas finalidades? O que é preciso para que o conselheiro desenvolva melhor suas responsabilidades? Atualmente, os conselheiros conseguem desempenhar um bom papel em sua função ou são limitados de alguma forma? Você conhece algum outro Conselho Gestor? Como ele é? Quais são as vantagens e desvantagens sobre o seu Conselho? Você acha interessante abranger outros cidadãos na discussão dos trabalhos do Conselho? Justifique. Você está satisfeito com as conquistas deste Conselho? Como você classifica o trabalho deste Conselho Gestor? Você se considera um bom conselheiro?
<b>Adequação a Legislação</b>	Você teve acesso ao Regimento Interno quando tomou posse no Conselho? Você já leu o RI? Houve discussões sobre o regimento interno neste mandato? Você concorda com o teor? Acha que as atuais atividades do Conselho refletem o RI?

Dado o volume de informações que uma pesquisa como esta demandaria e o tempo disponível para empreendê-la, foi viável escolher apenas dois Conselhos Gestores de Políticas Públicas para se tornarem objetos desta investigação. Reconhecendo a necessidade apontada no início deste capítulo de explorar a singularidade dos arranjos participativos, optei por realizar a pesquisa nos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, tendo em vista que o contexto de seu surgimento, seu funcionamento, suas funções e o modo como atuam parecem ser bastante peculiares à literatura sobre a temática.

O Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência é bastante atuante no município, entretanto suas ações são empreendidas através das reivindicações individualizadas dos conselheiros junto à Prefeitura, vereadores e empresários. Os Conselheiros deste espaço tomam as decisões em conjunto, no âmbito do CMDPD, mas não agem apenas através da instituição CMDPD, segundo vários relatos. Os Conselheiros reconhecem que muitas demandas, para serem atendidas, passam por grandes tramitações (ou burocracias, nas palavras de um dos entrevistados) ou dependem de grande apoio político da Prefeitura Municipal. Para evitar o desperdício de tempo com essas tramitações ou o não atendimento das demandas em função da uma negativa da Prefeitura, os conselheiros do CMDPD buscam outros meios políticos de atingirem seus objetivos.

Para exemplificar o exposto, certa vez, os lojistas da região central de Limeira, com o intuito de tornar a cidade mais bonita e florida, começaram a colocar vasos de flores na calçada, em frente de suas lojas. Esta prática prejudicou muito a locomoção dos deficientes visuais, que encontraram menos espaço nas calçadas da região central e obstáculos nunca presenciados. Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, imediatamente solicitaram à Prefeitura Municipal providências quanto a retirada desses vasos de flores. Entretanto, cientes do tempo que essa solicitação poderia levar até que fosse inteiramente atendida, acordaram em Reunião que seria necessárias outras ações. Decidiram, então, pleitear a retirada dos vasos com flores junto com o Presidente da Associação Comercial e Industrial de Limeira, posicionando-se não apenas como membros do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (e, por consequência, representante dos deficientes visuais), mas também como consumidores (que deixariam de frequentar a região central – dada a reduzida acessibilidade do local – para buscar locais mais seguros e acessíveis). Concomitante a esta ação, foi acordado que os conselheiros também pressionariam os

vereadores da Câmara Municipal, a fim de que o assunto fosse tematizado e pudesse resultar em algum tipo de lei. Não foi necessária, entretanto, a ação dos vereadores, uma vez que o Presidente da ACIL reconheceu a importância da valorização dos direitos e da inclusão social e incentivou os comerciantes locais a retirarem os vasos de flores das calçadas. A ação da Prefeitura, por sua vez, sequer havia sido iniciada quando o assunto foi resolvido.

Se por um lado isto é bastante incomum, pois o formato do Conselho garante um espaço de tomada de decisões que é institucional, a estratégia de utilizar todas as fontes de recursos políticos a favor da coletividade, por outro, constitui uma nova modalidade de ação que garante maior autonomia e mais poder a este espaço, superando a zona de controle dos governantes existente. Estes conselheiros se articulam com vereadores, com grandes empresários da cidade, com chefes de secretarias, e o que mais for necessário, quando querem alguma mudança específica. Recentemente, a sede do CMDPD foi transferida para uma casa de dois andares, sem elevador. Em função da existência de cadeirantes no Conselho e do desejo dos membros de que este Conselho fosse acessível, os conselheiros decidiram se manifestar contrariamente a esta mudança. Fizeram uma carta-manifestação, mas foi o empenho dos conselheiros que pressionaram pessoalmente vereadores do município que garantiu esta vitória.

Entretanto, eles parecem não se importar ou não reconhecer que a existência dos Conselhos poderia estabelecer uma ponte sólida entre sociedade civil organizada e governo, e uma aproximação dos primeiros atores nas esferas de tomada de decisão de maneira mais ampla e efetiva. Estes atores são atuantes, mas suas maiores ações residem na fiscalização da Prefeitura e no controle social das ações governamentais.

Por outro lado, o Conselho Municipal do Idoso, tanto pelo contexto de sua criação – que determinou um vínculo estreito com o Centro de Promoção Social Municipal, conforme será detalhado adiante - quanto pelo fato de alguns membros terem formação acadêmica na área da assistência social, possui uma política interna assumidamente assistencialista. Suas maiores atividades se concentram na análise de denúncias de maus tratos à população da maior idade (de modo individualizada), nas visitas às vítimas, no encaminhamento destas questões – uma vez que esta função foge às atribuições e competências do Conselho e de seus membros – e na inspeção dos asilos e abrigos de idosos. O curioso sobre este Conselho é que os conselheiros, em sua grande maioria, parecem não desejar outra função a este espaço do que a de “fiscalizador” da sociedade.

Escolhidos os Conselhos, iniciaram-se as entrevistas. O questionário elaborado para esta fase da pesquisa contava, em sua maioria, com perguntas abertas, mais específicas para o estudo das hipóteses levantadas (vide Tabela 1). As entrevistas foram realizadas individualmente com cada um dos atuais conselheiros (titulares ou suplentes em exercício) dos objetos de estudo.

Destes membros, não foi possível entrevistar três por indisponibilidade de tempo. No Conselho Municipal do Idoso, ainda, duas vagas para representantes do Poder Público estão disponíveis em função da saída de dois conselheiros titulares com seus respectivos suplentes realizada há alguns meses e sem substituição até o momento. No Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência um conselheiro titular representante da sociedade civil organizada estava ausente das reuniões há alguns meses por motivo de saúde e seu suplente não o substituiu nesta tarefa em nenhum momento. No total foram vinte e dois entrevistados: doze membros do CMDPD e dez do CMI.

Dada à grandeza do questionário e a profundidade das questões, os entrevistados se estenderam muito nas respostas criando uma riqueza de informações muito importante, mas inviabilizando encontros mais rápidos que agilizariam esta etapa. Por este motivo, as entrevistas foram realizadas durante parte de setembro e durante todo mês de outubro e novembro, contando com um total de 22 colaboradores.

A etapa seguinte consistiu em sistematizar tais dados, em um *software* estatístico compatível com os fins dessa pesquisa. No programa *Excel*, foram colocadas as respostas de cada entrevistado de maneira resumida. Em seguida, de acordo com estas respostas, foram criadas categorias para a análise destes dados. Assim, para a pergunta “Você se considera um bom conselheiro”, as respostas que estava próxima de sim (“sim”, “acho que sim”, “sou boa”) foram interpretadas e analisadas como “sim”. Embora o desejo em agrupar as respostas fosse grande, procurei respeitar todas as respostas que não se aproximavam de alguma categoria específica ou que não eram claras. Assim quando um conselheiro do CMI afirmou que a única função do Conselho Municipal do Idoso era a de “discutir problemas”, optei por não agrupar com nenhuma outra categoria criada, sabendo que ele considerava que o Conselho não tinha poder para deliberar sobre problemas, por isso seu papel era exclusivamente o de discutir problemas.

A maior dificuldade enfrentada por esta pesquisa foi o grau de detalhamento do questionário. De um lado, o caráter da entrevista – eu pergunto e conselheiro responde – e o volume de informações por ela exigida podem ter contribuído para que as respostas

não fossem suficientemente detalhadas ou para que elas não representassem efetivamente o que os conselheiros julgam. Com a necessidade de respostas de pronto, os entrevistados podem ter levantado assuntos, problemas e percepções que chamavam sua atenção naquele momento, mas que não representavam um assunto de maior importância ou um problema mais sistemático. Podem também, terem se esquecido de algumas informações no momento da entrevista.

Do outro lado, a riqueza de detalhes do questionário foi proporcionando um grande volume de informações ao longo do processo de entrevistas, que também foi responsável pelo engessamento da própria entrevista. Conforme entrevistados apontavam questões não previstas que poderiam contribuir significativamente com a pesquisa, o desejo de levantar estes pontos era limitado pela dificuldade de implementá-las, tanto em função da extensão da entrevista como também em função da necessidade de realizar um novo contato com aqueles já entrevistados anteriormente numa etapa deste trabalho em que o tempo, de entrevistadora e dos entrevistados, era bastante escasso.

Ainda assim, conforme mostraremos mais detalhadamente adiante, muitas informações foram levantadas e elas contribuíram fundamentalmente para a compreensão das dinâmicas políticas e sociais dentro dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso. Além disto, estes espaços apontaram questionamentos mais amplos que se aplicam a grande parte dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e cuja investigação e considerações poderão contribuir para um funcionamento mais eficaz dos Conselhos Gestores para além das esferas limeirenses.

## **Capítulo 4 - Os Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso: resultado de uma investigação sob a perspectiva das teorias de ação coletiva**

O grande volume de dados coletados ao longo das quatro etapas da pesquisa empírica oferece subsídios para compreender, ainda que de maneira superficial, o formato e o funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Limeira que estão atualmente em funcionamento e, em maior profundidade, o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, também localizados em Limeira.

A apresentação dos resultados da pesquisa empírica mais geral será dada a partir de dois eixos de informação: o primeiro deles dispensará atenção às características gerais dos Conselhos de Limeira e o segundo abordará as percepções dos conselheiros entrevistados acerca do funcionamento destes espaços.

Em seguida será contextualizada a criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e serão apresentadas informações gerais sobre o funcionamento destes Conselhos, tanto a partir das leis que influenciam estes espaços quanto a partir das impressões dos entrevistados acerca do CMDPD e do CMI.

Os problemas envolvendo a trajetória dos conselheiros e seu conhecimento acerca de suas funções e das finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas serão relacionados ao problema de identidade coletiva no próximo momento.

Por fim, analisam-se as condições estruturais, materiais e políticas de ação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência à luz das teorias de Mobilização de Recursos e do Processo Político.

### *4.1) Características gerais e funcionamento dos Conselhos Gestores de Limeira – SP*

O mapeamento realizado na primeira fase desta pesquisa apontou para o funcionamento de pelo menos quinze Conselhos Gestores de Políticas Públicas, divididos em quatro grandes áreas: social, educação, saúde e desenvolvimento municipal e meio ambiente. A Tabela 2 apresenta os Conselhos de Limeira e suas áreas de atuação:

**Tabela 2 – Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Limeira – São Paulo, de acordo com a sua área de atuação**

<b>Área</b>	<b>Conselhos em funcionamento</b>
<b>Saúde</b>	Conselho Municipal da Saúde
	Conselho Municipal de Entorpecentes
<b>Educação</b>	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
	Conselho de Alimentação Escolar
	Conselho Municipal da Educação
	Conselho Municipal de Segurança Alimentar
<b>Social</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente
	Conselho Municipal do Idoso
	Conselho Municipal dos Interesses do Cidadão Negro
	Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes
<b>Desenvolvimento Municipal e Meio Ambiente</b>	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
	Conselho Municipal do Turismo
	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
	Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico e Arquitetônico

A partir deste levantamento, conforme mencionado no capítulo anterior, levantei algumas informações sobre as características e funcionamento destes Conselhos através dos Decretos de Criação destes espaços, atas, e de entrevistas com Presidentes, secretários ou membros atuantes de cada um dos Conselhos, com algumas exceções. Entre estas, o Conselho de Habitação Municipal e o Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio e Habitação de Limeira, que não foram pesquisados preliminarmente, pois sua existência ainda é muito recente e suas características e dinâmicas ainda não estão definidas. O primeiro iniciou seus trabalhos em maio de 2009 enquanto que o segundo começou pouco antes, em outubro de 2008, mas até março de 2009 não havia retornado suas atividades depois do recesso de janeiro do mesmo ano. O Conselho de

Alimentação Escolar de Limeira também não foi estudado por se tratar de um Conselho com foco numa ação específica. Embora ele concretize uma participação mais ampla na discussão deste assunto e gerencie um fundo específico para este fim, suas atribuições se resumem as citadas e o alcance de sua atuação não é maior que isto.

A criação da maioria desses espaços é resultante de uma adequação do Poder Público municipal à leis ordinárias estaduais e municipais, que determinam a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas como condição para o repasse de verba.

Conforme mencionado anteriormente, um dos problemas apontados pela literatura dos conselhos com relação a criação “de cima para baixo” é que isso dificulta ou mesmo impede uma discussão que envolva os atores da sociedade civil acerca das características e procedimentos para o funcionamento desses espaços (CRUZ, 2000; TEIXEIRA, 2000; ABRANCHES e AZEVEDO, 2004). As implicações de uma modernização de cima para baixo (ou modernização conservadora) na criação dos conselhos são, por exemplo, a influência demasiada de autoridades locais na determinação de alguns membros, na relação clientelística com os conselheiros, na definição da agenda e na decisão sobre o caráter dos conselhos - deliberativo, consultivo ou ambos, entre outras (ABRANCHES e AZEVEDO, 2004).

Isso beneficia diretamente os interesses de quem está implementando os Conselhos, que possui maior autonomia para definir as características destes espaços sem discuti-las publicamente e/ou coletivamente, pelo menos num primeiro momento.

É o que parece ter ocorrido nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Limeira: Apenas os entrevistados dos Conselhos de Saúde e de Educação informaram que se ocupam em elaborar Políticas Públicas relacionadas a temática além de se ocupar com atividades de fiscalização; nos demais conselhos a atividade que ocupa o maior tempo dos Conselheiros são aquelas de fiscalização. Além disto, dos doze conselhos pesquisados, seis acabaram tendo status de órgãos consultivos, o que representa, na prática, pouco poder de influenciar as políticas públicas municipais. Os demais, embora tenham caráter deliberativo, parecem não possuir poder efetivo.

Nos Conselhos de Entorpecentes, de Saúde, de Assistência Social e dos Direitos da Criança e Adolescente, houve a reclamação entre os entrevistados de que os representantes do Poder Público não eram indicados com base num conhecimento sobre o assunto ou uma sensibilidade maior com relação ao tema. Foi apontado que os conselheiros governamentais não tinham domínio ou interesse sobre os assuntos dos Conselhos e não possuíam poder de decisão. Por consequência disso, os mesmos não

conseguem definir uma política coesa, transparecendo muitas vezes suas opiniões pessoais ou não conseguindo que suas deliberações dentro do Conselho fossem acatadas por instâncias superiores. Sobre isto, o depoimento da secretária do Conselho de Saúde é bastante ilustrativo:

*“É difícil pensar em políticas conjuntas com outras Secretarias pois os conselheiros não têm força para fazer a ponte entre nosso Conselho e as Secretarias a que representam. Durante a discussão alguns até concordam com deliberações, mas quando chegam aos chefes a “coisa” (as deliberações do Conselho) empaca”*

*Patrícia - Secretária do Conselho da Saúde*

O funcionamento do Conselho Municipal de Entorpecentes também parece ser obstaculizado pela atuação dos representantes do Poder Público que, segundo a secretária deste espaço – que prefere não ser identificada -, “pensam que os drogados são um problema dos familiares”.

Por outro lado, os atuais presidentes dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiente e do Idoso mencionaram que os conselheiros representantes do Poder Público que são mais atuantes são substituídos com frequência e, no caso do Conselho Municipal do Idoso, a presidente relatou que o tempo expendido entre a exoneração e a nomeação de um novo membro é grande, dificultando ainda mais o diálogo entre Estado e sociedade civil.

Além disso, segundo apontamento de muitos entrevistados, a definição dos membros que representariam os interesses da sociedade civil organizada não contempla a real disposição dos tipos de entidades representantes desse segmento existentes na cidade. Muitos conselhos sofrem de uma sub-representação das associações de bairro da cidade, que são as formas mais comuns e numerosas de organização da sociedade civil em Limeira, enquanto existe uma super-representação de organizações não governamentais, das quais a cidade é carente. O resultado dessa discrepância quanto aos assentos para representantes da sociedade civil é que em muitos conselhos há apenas um assento para associações de bairro, que é preenchido por um membro que é uma espécie de representante da associação das associações de bairro.

Quanto aos assentos destinados à representação de entidades não governamentais, muitas vezes os Conselhos acabam sendo compostos pelas mesmas entidades, por não haver outras organizações que se encaixem às exigências para candidatura ao assento. A rotatividade dos membros - que é entendida pela literatura como algo positivo por viabilizar uma representação de interesses mais ampla - dessa forma, fica restringida. É o que constata a Secretária do Conselho Municipal do Meio Ambiente:

*“Temos um membro aqui que já está aqui há duas gestões. Ele não tem uma postura honesta, age sempre de má fé. Mas não temos outra entidade para indicar para ocupar o assento que a entidade daquele membro ocupa. Então, na próxima gestão, provavelmente teremos ele novamente conosco”*

*Ana Maria – Secretária do CONDEMA.*

A Secretária do Conselho Municipal do Turismo aponta que Conselho deveria possuir assentos que envolvessem grupos diretamente ligados ao turismo. Defende que, para pensar de maneira mais global sobre Turismo é necessário, por exemplo, um assento permanente para o sindicato de taxistas.

Um ponto positivo levantado pelos diversos conselheiros entrevistados acerca do mesmo assunto é que apenas com o passar do tempo os conselheiros adquirem o conhecimento necessário para uma atuação consciente e eficiente dentro dos conselhos gestores. A baixa rotatividade destes Conselhos permite, dessa forma, que, depois de adquirir experiência, os conselheiros possam se apropriar efetivamente destes espaços.

Esse aspecto levantado está vinculado com um dilema apresentado com maior profundidade pela literatura de conselhos gestores: conhecimento acerca dos papéis dos conselhos e conhecimento técnico *versus* rotatividade (BARBOSA, 2003; BONFIM, 2000; CRUZ, 2000; ESMERALDO & SAID, 2002).

Observa-se nos Conselhos Gestores de Limeira de maneira generalizada que um dos grandes problemas enfrentados conselheiros, sejam eles representantes do governo, da sociedade civil ou dos prestadores de serviços é o desconhecimento dos limites dos Conselhos Gestores. Uma estratégia para contornar este problema é apontada pela Secretária do Conselho de Educação:

*“No Conselho da Educação os conselheiros inexperientes são colocados como suplentes. Daí convidamos estes suplentes para participar das reuniões como ouvintes, para que eles possam aprender sobre como a gente funciona. Apenas os conselheiros que conhecem a temática e o funcionamento do conselho se tornam titulares”*

*EUCI – Secretária do Conselho Municipal de Educação*

Uma característica bastante peculiar da maioria dos Conselhos de Políticas Públicas de Limeira – pouco explorada pelos Conselhos em geral e pela literatura sobre a temática - é a existência de comissões em seu interior para discussão de assuntos específicos. Algumas delas cumprem apenas o papel de designar um grupo de pessoas para cumprir com a rotina administrativa do conselho, como é o caso da comissão de cadastro de entidades do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente. Outras comissões são responsáveis pela análise dos projetos que pleiteiam verbas, pela gestão das finanças, pela adequação das atividades do conselho à legislação, entre outras atividades.

Um problema sempre abordado na literatura sobre conselhos gestores é a reclamação de que os conselheiros desconhecem o funcionamento da máquina administrativa e, por isso acabam dificultando a tomada de decisão ou tomando decisões que, do ponto de vista prático e administrativo, são inviáveis. Adotar comissões dentro dos conselhos pode representar uma saída para esse impasse.

A Presidente do Conselho Municipal dos Interesses do Cidadão Negro acredita que a falta de conhecimento dos conselheiros acerca de seus papéis e das finalidades dos COMICIN sejam os responsáveis pelo desinteresse destes representantes, que faltam com frequência das reuniões e não se engajam nos assuntos apresentados.

Por fim, os entrevistados destacaram a influência negativa da assimetria de informações entre governo e sociedade civil sobre a representação nos Conselhos de Gestores. Em “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais do Brasil”, Orlando Alves dos Santos Junior, Sérgio de Azevedo e Luiz César de Queiroz Ribeiro abordam essa questão. Através de uma pesquisa envolvendo conselheiros eles puderam constatar que o governo muitas vezes dificulta o acesso às informações relevantes ao processo deliberativo, além de, frequentemente, divulgar a pauta das reuniões com tempo insuficiente para que os representantes possam se inteirar sobre os assuntos e definir junto com seus representados uma posição (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004).

#### *4.2) Contextualização do surgimento e características normativas dos Conselhos*

Os Conselhos estudados foram criados como a maioria dos Conselhos em Limeira: a partir da iniciativa da Prefeitura Municipal tendo em vista a necessidade de adequação às condições impostas pelo Governo Estadual ao repasse de verbas para alguns programas e/ou áreas sociais.

Ainda assim, as trajetórias percorridas para criação destes espaços diferem nos dois Conselhos estudados. O Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, na época de sua criação, contava com uma certa mobilização de grupos de defesa dos direitos deste segmento, estimuladas pela existência de uma sub-comissão de Acessibilidade vinculada à Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal dos Vereadores.

Criada por iniciativa dos Vereadores e sustentada inicialmente pelo interesse e envolvimento destes com a temática, a Comissão dos Direitos Humanos foi se estruturando e alcançando maior efetividade conforme os grupos sociais foram se apropriando deste espaço e organizando suas demandas e ações em eixos temáticos.

A atuação dos defensores dos direitos da pessoa com deficiência se estabeleceu de forma alinhada: inicialmente os grupos atuando individualmente no cenário político foram se juntando em torno da Comissão dos Direitos Humanos; ao longo do tempo eles foram reconhecendo que possuíam demandas e projetos semelhantes ; até que a atuação do grupo se fortaleceu com o Decreto-*lei* 5296 de 2 de dezembro de 2004, também conhecido como Lei de Acessibilidade e com a posterior implementação da sub-comissão de Acessibilidade no interior da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal dos Vereadores.

As experiências participativas proporcionadas por estes espaços contribuíram tão positivamente com os segmentos de defesa das pessoas com deficiência – promovendo a união dos grupos e o reconhecimento das vantagens da participação política - que estes atores passaram a considerar a sub-comissão de Acessibilidade um espaço de reivindicação restrito perante a amplitude de demandas levantadas pelos representantes das pessoas com deficiência. Dessa forma, estes atores passaram a reivindicar a institucionalização de suas demandas através de um espaço em que o deficiente estivesse em foco de uma maneira mais abrangente, mantendo o vínculo com o governo – ainda que superficial - que já existia na época.

Segundo relatos de pessoas envolvidas no processo de criação do Conselho, a demanda por este espaço não era uma demanda necessariamente por um Conselho Gestor de Políticas Públicas especializado na temática, embora tenha sido este o resultado. O que os ‘militantes’ da área do deficiente queriam ao reivindicar um novo espaço de participação era tão somente – pelo menos em um primeiro momento – que o canal de interlocução com o governo para tratar de assuntos ligados a esta área se expandisse para além das diretrizes e foco de atuação da Lei da Acessibilidade, como fica claro no depoimento de uma das atuais conselheiras do CMDPD:

*“Antes do Conselho já existia um grupo que participava de uma Comissão Permanente ligada a Câmara Legislativa Municipal. Como o município tem uma entidade de renome que cuida de deficientes, ao se ligar com esse grupo a causa ganhou maior força. Faziam muitos anos que estavam na luta pela criação de um fórum de discussão sobre as pessoas com deficiência, até que a Prefeitura apoiou a causa e o Conselho foi criado, cuidando inclusive dos primeiros nomeados e influenciando o RI (regimento interno) também”*

Outro indício de que isto é verdade é que, quando a Prefeitura Municipal instituiu a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, em um esforço de atender as sugestões de implementação de espaços participativos no trato de assuntos ligados a pessoas com Deficiência propostas pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência de São Paulo (Decreto nº. 23.131, de 19 de dezembro de 1984) e pelo Estatuto do Idoso (Decreto Federal nº. 3.298, de 21 de dezembro de 1999), e com o intuito de atender as demandas do segmento ligado a temática do deficiente em Limeira; muitos dos conselheiros nomeados, mesmo tendo participado do processo de reivindicação por novos espaços, se encontraram sem saber exatamente a forma de atuação prevista dentro do Conselho, os fins que ele deveria almejar e as características da relação que ele deveria desenvolver com o governo.

Os intensos esforços do presidente da primeira gestão do CMDPD para organizar a ação dos grupos dentro do espaço do Conselho foram interpretados como burocratização do espaço e engessamento da ação, provocando o abandono de alguns conselheiros recém empossados; fato que constitui mais um indicativo que, pelo menos num primeiro momento, não era claro entre os participantes do movimento reivindicativo de um espaço de interlocução com o governo que o espaço demandado fosse o de um Conselho Gestor de Política Pública.

O Conselho Municipal do Idoso surgiu de uma maneira completamente oposta: Num momento em que sequer existia uma demanda da sociedade civil organizada por qualquer espaço de interlocução de suas demandas com a esfera política local, o governo municipal optou por se adequar aos imperativos da Política Nacional do Idoso (*Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro de 1994*) quanto a inclusão do idoso no processo de tomada de decisões relativas à sua área, conforme evidenciam o inciso e o artigo abaixo:

*II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos (Capítulo II, Seção II, artigo 4º, Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro, 1994)*

*IV - descentralização político-administrativa (Capítulo II, Seção II, artigo 4º, Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro, 1994)*

*Artigo 5º - Competirá ao órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social a coordenação geral da política nacional do idoso, com a participação dos conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso (Capítulo III, artigo 5º, Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro, 1994)*

*Artigo 6º - Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área (Capítulo III, artigo 6º, Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro, 1994)*

*Artigo 7º - Compete aos conselhos de que trata o artigo anterior a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional (Capítulo III, artigo 7º, Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro, 1994)*

A ausência de conhecimento sobre os Conselhos, todavia, aproxima estes dois espaços: no CMI, a iniciativa e responsabilidade sobre sua criação foram do Centro de Promoção Social Municipal - órgão vinculado a Prefeitura Municipal, responsável por ações nas áreas sociais –, que, desde o momento de sua criação, impregnou o espaço com seu caráter assistencialista. Os representantes das entidades, desconhecendo as possibilidades dos Conselhos, viram neste espaço um meio de viabilizar os cuidados com a terceira idade, que já eram desenvolvidos por suas entidades, com o respaldo e legitimidade de um órgão da Prefeitura. Desta forma, representantes de asilos e idosos trouxeram sua prática de investigação de maus tratos a idosos na esfera doméstica para

o Conselho, entendendo que fazer uma visita à casa em que este idoso mora em nome de um órgão vinculado a Prefeitura traria mais legitimidade à ação. Da mesma forma acontece com outros representantes, que consideram o CMI um espaço, institucionalizado, de continuidade da atuação profissional do conselheiro.

As semelhanças também existem quanto as especificações legais acerca da estrutura dos Conselhos estudados. Ambos são órgãos paritários - em que a sociedade civil está igualmente representada, em termos de número, com o poder público. Contam com a participação de quatorze membros, cujos mandatos são de dois anos – permitida a recondução por mais uma vez, por igual período. Uma das atribuições comuns aos dois espaços é a elaboração de seu Regimento Interno. Afora isto, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência é um órgão consultivo, enquanto que o CMI é deliberativo. As atribuições do Conselho Municipal do Idoso englobam atividades de caráter mais assistencialista, enquanto que no outro conselho estas funções existem em menor quantidade. A tabela 3, abaixo, detalha, a partir de eixos temáticos, as informações especificadas nas Leis de criação dos Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência (APÊNDICE 3) e do Idoso (APÊNDICE 4) e seus respectivos Regimentos Internos (APÊNDICES 5 E 6).

**Tabela 3 – Características normativas dos Conselhos de acordo com categorias específicas de informação**

<b>Característica</b>	<b>CMDPD</b>	<b>CMI</b>
<b>Criação</b>	Lei nº. 4.034, de 11 julho de 2006	Lei nº. 3.277, de 10 de agosto de 2001
<b>Caráter do funcionamento</b>	Consultivo	Deliberativo
<b>Número de membros</b>	14 membros – sendo 7 representantes do Poder Público e 7 da Sociedade Civil Organizada	
<b>Mandato</b>	Será de dois anos permitida a recondução por mais uma vez, de igual período	
<b>Frequência das Reuniões</b>	Reuniões ordinárias ocorrem mensalmente. Extraordinariamente a qualquer momento, conforme necessidade.	
<b>Mandato do Presidente</b>	Será de dois anos permitida a recondução por mais uma vez, de igual período	Será de um ano permitida a recondução por mais uma vez, de igual período

<b>Característica</b>	<b>CMDPD</b>	<b>CMI</b>
<b>Atribuições</b>	Elaborar seu Regimento Interno	
	Estabelecer diretrizes visando à implementação de planos e programas de apoio; definir prioridades e normas de procedimento sobre a Política Municipal; oferecer orientação técnica e fiscalizar a execução da Política; articular com as demais políticas sociais básicas ações a nível participativo de apoio e prioridade de atendimento; incentivar a participação e promover a inclusão; promover a Conferência Municipal das Pessoas Deficientes.	Garantir a cidadania, integração, dignidade e bem estar do idoso; conscientizar a sociedade; tematizar as problemáticas dos idosos; fiscalizar e encaminhar problemas relacionados ao desrespeito da legislação relativa aos direitos do idoso; estudar problemas e opinar sobre denúncias encaminhadas; estimular e assessorar grupos de terceira idade; definir e aprovar a Política Municipal do Idoso.
<b>Designação da Diretoria do Conselho</b>	Realizada pelos próprios Conselheiros, através de eleições	Realizada pelos próprios Conselheiros, através de eleições, mas um dos membros da diretoria deverá ser necessariamente servidor público vinculado ao CEPROSOM
<b>Peculiaridade</b>	O CMDPD poderá instituir por prazo determinado comissões ou grupos de trabalho para análise, elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do plenário	O CMI poderá instituir por prazo determinado comissões ou grupos de trabalho para análise, elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do plenário
		O Regimento Interno do CMI não traz informações quanto às atribuições de seus conselheiros

#### *4.3) Características gerais e perfil dos Conselheiros*

Os membros do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência entrevistados dividem-se em seis representantes do Poder Público e seis representantes da sociedade civil organizada. Destes, quatro conselheiros são homens e oito são mulheres. No Conselho Municipal do Idoso foram entrevistados seis representantes do Poder Público e quatro representantes da sociedade civil organizada. Ali a quantidade

de conselheiros do sexo feminino também supera significativamente a de conselheiros do sexo masculino: são sete mulheres conselheiras contra apenas três homens.

**Tabela 4 – CMDPD e CMI relacionados com o Grau de Instrução de seus conselheiros**

Conselho	Grau de Instrução								Total
	Ensino fundamental		Ensino Médio		Nível Superior		Pós-Graduação		
	Sociedade Civil Org.	Poder Público							
<b>CMDPD</b>	0	0	0	1	2	2	4	3	12
<b>CMI</b>	0	1	2	5	0	0	2	0	10
<b>Total</b>	0	1	2	6	2	2	6	3	22

Conforme apresenta a Tabela 4, as primeiras diferenças entre os dois Conselhos estudados se mostram em relação ao grau de instrução dos conselheiros. NO CMDPD, dos doze entrevistados apenas um não possui nível superior. Destes, sete membros possuem inclusive pós graduação. No CMI, 80% dos membros possuem, no máximo, Ensino médio, sendo que apenas dois membros possuem pós-graduação (um deles possui pós completa e o outro ainda está cursando). Estes dados reafirmam o que uma série de estudos em apontando sobre os conselheiros gestores: eles são identificados como parte de uma elite brasileira (SANTOS JUNIOR, 2003; FUKS, 2002; Lima e BITOUN, 2004).

#### 4.4) A fragilidade da "Identidade" de Conselho Gestor no CMDI e CMI

*“O Poder Público teve que engolir a criação de um espaço próprio para os deficientes, atendeu sua exigência, mas e agora? As coisas não se criaram de maneira organizada. Não foram discutidos os papéis e finalidades do conselho até o momento, então muitos conselheiros ainda precisam aprender sobre esses assuntos”*

*Conselheira representante da Sociedade Civil Organizada no CMDPD*

Ao investigar se os conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e os conselheiros do Conselho Municipal do Idoso têm conhecimento de como esses espaços foram criados, encontramos uma grande diferença entre os conselhos estudados. As respostas sugerem que o CMDPD teve maior participação

popular em sua criação enquanto que o CMI contou com pouca colaboração da sociedade em seu movimento de criação. Como demonstra a Tabela 5, no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, quatro dos doze membros entrevistados sinalizaram conhecer a história de criação detalhadamente. Se agregar ao grupo aqueles que conhecem superficialmente a história de criação, a relação sobe para oito dos dozes membros. Enquanto no CMDPD, apenas quatro membros desconhecem a história de criação deste espaço, no Conselho Municipal do Idoso o número de membros que desconhecem tal história é sete.

**Tabela 5 – Conhecimento dos conselheiros acerca do processo que culminou na criação do CMDPD e do CMI**

Conselho	Você conhece a história da criação deste Conselho Gestor?			Total
	Não Conhece	Conhece Superficialmente	Conhece	
<b>CMDPD</b>	4	4	4	12
<b>CMI</b>	7	2	1	10
<b>Total</b>	11	6	5	22

Se, por um lado, a diferença de informações correlatas a criação dos Conselhos é significativa entre os CMDPD e o CMI; por outro, em ambos os conselhos o número de conselheiros que desconhece essas histórias ainda é grande e, no geral, representa 50% dos entrevistados. Estes dados constituem um indicativo de que esses espaços contaram, em sua criação, com pouca colaboração da sociedade civil organizada. Sem o envolvimento da sociedade em busca do reconhecimento e tematização de suas demandas, o projeto e objetivos envolvidos no processo de criação dos Conselhos ficam restritos aqueles que participaram do projeto, e têm seu alcance prejudicado, em função do reduzido número de atores envolvidos. Dada a necessidade de rotatividade de seus membros, eventualmente membros que não participaram do projeto irão participar, e estes possivelmente desconhecerão as demandas e objetivos iniciais.

Quando perguntados sobre o momento em que primeiro ouviram falar sobre a existência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as respostas também apontaram a falta de conhecimento dos membros sobre esses espaços. Dos vinte e dois entrevistados, seis conselheiros assumiram que a primeira vez que ouviram falar sobre os Conselhos foi no momento em que receberam indicação para participar. Outros seis afirmaram que conheciam superficialmente os Conselhos através das legislações, mas que só vieram a saber o que eram os Conselhos, de fato, a partir da indicação. Sete

entrevistados souberam da existência de Conselhos Gestores de Políticas Públicas através da Associação com que colaboram. Um entrevistado afirmou que seu primeiro contato com a temática foi numa palestra que apresentava os Conselhos Gestores como um instrumento para captação de recursos. Apenas um conselheiro afirmou que conheceu o conselho por militar na área e sentir a necessidade de buscar outros meios para dar visibilidade e de fortalecer sua luta.

Esses dados dialogam com os resultados obtidos ao se questionar os entrevistados sobre como vieram a se tornar conselheiros. Doze membros - sete deles representantes do Poder Público e cinco deles representantes da sociedade civil organizada – assinalaram que foram indicados pela Prefeitura ou pela Entidade a quem representa. Outros dois representantes governamentais afirmaram que também foram indicados, mas que tiveram a oportunidade de escolher entre uma variedade de Conselhos e optaram por estes em razão da afinidade ou simpatia pela temática.

A indicação das Entidades merece destaque porque, pelo teor das entrevistas de uma maneira mais geral, demonstraram um distanciamento destes espaços em relação aos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e o Idoso . Era como se a participação nos Conselhos fosse *pro forma* e constituísse mais uma função entre as muitas atribuições destas instituições. Uma das entrevistadas assinalou que em sua entidade ninguém quer participar destes espaços e que, neste mandato, “sobrou para ela” (*sic*). Outro entrevistado também manifestou um desinteresse, a princípio, em participar do Conselho. Contou que sua Entidade gostaria que alguém com nível superior de instrução participasse do Conselho. Como apenas ele tinha essas qualificações, a entidade insistiu muito para que ele participasse; momento em que ele aceitou participar.

Apenas dois conselheiros representantes da sociedade civil organizada explicitaram em suas respostas um interesse em participar dos Conselhos. Outros dois conselheiros foram indicados para participar por um vínculo estreito que possuíam com o movimento que deu criação ao Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Interessante ressaltar que a indicação de funcionários do Poder Público sem qualquer ligação ao tema ou conhecimento dos papéis do Conselho constitui um problema já apontado pela literatura sobre Conselhos Gestores. Nos Conselhos estudados, o mais interessante é que não só funcionários do Poder Público tiveram seu primeiro contato com os Conselhos a partir da indicação. No CMI, dois conselheiros

representantes da sociedade civil organizada informaram que seu primeiro contato com os Conselhos foi a partir da indicação de sua entidade.

Quando se leva em consideração também aqueles que informaram que “conheciam superficialmente os Conselhos Gestores através das legislações sobre o tema, mas que conheceram mais no momento da indicação”, o número de membros da sociedade civil organizada que se mostrou pouco familiarizada com esse instrumento de partilha de poder e democratização aumenta para três, sendo um deles conselheiro do CMDPD.

A construção de uma “identidade” de Conselho Gestor, neste caso, seria importante para criação e continuidade dos Conselhos. Em primeiro lugar, auxiliaria no reconhecimento das demandas. A tematização destas demandas com o objetivo da criação de projetos comuns, por sua vez, poderia auxiliar no desenvolvimento de relações baseadas na confiança e no fortalecimento da participação e envolvimento dos grupos. Em segundo lugar, a construção de uma “identidade” de Conselho Gestor, clara e definida, ajudaria no reconhecimento destes espaços por outros atores, que passariam a enxergar estes espaços como instrumento ou facilitadores das mudanças sociais.

Os produtos do processo de criação da “identidade” do Conselho Gestor contribuiriam para a continuidade e consolidação desse espaço. Isto porque, além da “identidade”, o processo de construção de uma identidade de grupo resulta também no levantamento de demandas, na definição de objetivos, no planejamento de ações e na definição dos papéis dos envolvidos neste processo.

Estando estas variáveis discutidas, reconhecidas e incutidas entre os envolvidos, minimizariam-se os problemas de mobilização e seriam garantidas as possibilidades de continuidade do projeto, ainda que surgissem novos atores.

Embora a construção de uma “identidade” de Conselho Gestor seja mais efêmera, pois o foco de atuação dos Conselhos reside nas políticas públicas, cuja construção e demandas são dinâmicas; ainda assim seria necessária a construção desta “identidade” do Conselho, para que seja possível o reconhecimento de novos atores e para que estes, sendo indicados a participar destes espaços em grande parte das vezes, consigam dar continuidade às ações desenvolvidas e definir outras metas e objetivos, “dentro do espírito dos Conselhos Gestores”.

Já foi abordada detalhadamente neste trabalho a influência negativa que a falta de conhecimento dos conselheiros sobre os papéis dos conselhos exerce sobre o desenvolvimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. No CMI e no CMDPD,

os dados demonstram que doze entrevistados chegaram aos Conselhos com pouco ou nenhum conhecimento sobre a história da criação desta instância participativa, seus papéis e objetivos. Isso sugere que essas pessoas dificilmente se apropriarão destes Conselhos como instrumento para desenvolvimento políticas públicas imediatamente.

Esta situação é agravada ao se observar que todos aqueles que afirmaram que não possuem qualquer contato e/ou conhecimento sobre a temática (Idosos ou Deficientes) também sinalizaram sua falta de conhecimento sobre os Conselhos Gestores. No total, quatro pessoas afirmaram que conheceram a temática a partir da participação no Conselho. Duas delas são membros do CMDPD, uma representante do Poder Público e a outra da sociedade civil organizada; as outras duas são representantes do Poder Público no Conselho Municipal do Idoso.

Dos quatorze entrevistados que mostraram ter proximidade com a temática, apenas um conselheiro explicitou sua participação em Movimentos Sociais. As respostas dos demais entrevistados sempre remetiam ao conhecimento da temática em consequência do vínculo com a entidade e/ou interesse pessoal. O pouco envolvimento com outros segmentos que lutam pelas mesmas temáticas pode ser reflexo de Movimentos Sociais fracos na cidade e esse distanciamento pode facilmente comprometer uma visão mais sistêmica dos conselheiros e, até mesmo, influenciar os trabalhos do Conselho para que estes sejam desenvolvidos a favor das entidades que o compõem e não em favor do segmento para o qual o Conselho foi criado.

Na literatura sobre os Conselhos Gestores muitos autores atribuem a criação dos Conselhos Gestores a crescente cobrança da sociedade por maior controle social sobre as ações do governo e participação na criação e desenvolvimento das políticas públicas (SANTOS, 2000; BECKER, 2003; GOHN, 1990). Por seu histórico, poderia se dizer que as finalidades dos Conselhos seriam executar o controle social e produzir políticas públicas de maneira mais democrática.

Ao se incluir a questão “Para você, quais são as finalidades dos Conselhos Gestores?” pretendia-se observar se os conselheiros percebem os objetivos dos Conselhos Gestores de maneira semelhante. Entende-se que o sucesso de qualquer ação coletiva depende da definição de objetivos claros, compartilhados pelo grupo, que se traduzam em ações concretas e coordenadas. Reconhece-se também a importância do processo de formação de “identidade” do Conselho na definição destas variáveis.

Os Conselhos, sendo constituídos por um grupo envolvido na mesma temática, teriam seu sucesso vinculado também a uma percepção compartilhada acerca das

finalidades dessas instâncias. Uma visão heterogênea sobre esses fins poderia comprometer a mobilização dos atores, as relações que eles desenvolvem entre si, o desenvolvimento de ações, a definição de prioridades, a continuidade das atividades; e até mesmo a razão de existência dos Conselhos, pois a falta de uma percepção compartilhada dos objetivos desses espaços poderia dar espaço a disputa de ações que refletem as finalidades dos Conselhos tais como são entendidas por cada membro, tornando essas esferas menos democrática. Além disso, a falta de clareza sobre esses objetivos poderia facilitar a corrupção desses espaços ao aproximar os projetos pessoais de interesse das entidades dos projetos do Conselho e transformando o Conselho num interlocutor das demandas das instituições que ali têm assento e não das demandas da sociedade de uma maneira mais ampla e generalizada.

Talvez esse não seja um risco que os Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso correm. De acordo com a maioria das respostas dos entrevistados à questão “Qual é o público alvo dos Conselhos Gestores?”, o público dos Conselhos Gestores é o segmento para o qual ele foi criado, no caso dos conselhos em estudo, seriam os deficientes e os idosos. Em seguida, 22,73% dos entrevistados apontaram que o público alvo dos Conselhos Gestores seriam pessoas carentes que necessitassem de auxílio.

**Tabela 6 – Relação entre a opinião dos conselheiros quanto ao público alvo dos Conselhos e o Conselho em que atuam**

<b>Público Alvo dos Conselhos - Categorias</b>	<b>CMDPD</b>	<b>CMI</b>	<b>Total</b>
<b>Segmento</b>	<i>7</i>	<i>3</i>	<i>10</i>
<b>Necessitados</b>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>5</i>
<b>Cidadão</b>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
<b>Entidades</b>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<b>Segmento e Poder Público</b>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<b>Segmento e Cidadão</b>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Qual é o público alvo dos Conselhos Gestores?”<sup>3</sup>

O problema de apropriação dos Conselhos por seus representantes com o objetivo de conseguir auto-beneficiamento, muito apontado pela literatura sobre a temática, parece não ser um grande obstáculo ao funcionamento das instituições em estudo: apenas três conselheiros manifestaram que entendiam as entidades a que

<sup>3</sup> As categorias surgiram a partir do agrupamento das respostas dadas pelos entrevistados que possuíam alguma semelhança entre si. Embora muitos conselheiros não tivessem utilizado exatamente esses termos, suas assertivas expressavam estes conteúdos.

representam e o Poder Público como público alvo dos Conselhos. Além disso, em outros momentos da entrevista, apenas três conselheiros manifestaram que os conselhos serviam ou deveriam servir aos interesses das entidades. Um conselheiro defendia melhorias para as entidades envolvidas com a temática de uma maneira generalizada. A outra conselheira, representante do Poder Público, assumia que a Prefeitura tinha interesses e uma agenda própria e que, quando os interesses do Conselho divergiam dos do governo, ela tinha que se manifestar a favor da Prefeitura, conforme seu diálogo explícita:

*“Mas em certa medida eu levo em consideração também os interesses da Prefeitura. Gostava mais quando eu era da SC (sociedade civil), porque era mais livre. Agora que represento a Secretaria, temos que defender seus interesses, temos menos autonomia. Sempre tem alguém dando um toque sobre nossa atuação: ‘cuidado quando você fala isso, cuidado com aquilo’”*

Sobre o mesmo assunto, outra entrevistada afirma:

*“Mas respondo pela Prefeitura e nem sempre o que é melhor para eles está na agenda da Prefeitura ou da minha Secretaria. Eles não priorizam esta temática”*

*Conselheira representante do Poder Público no CMI*

Tampouco os conselheiros parecem compartilhar da idéia de que participam de um espaço que é privado. Dos vinte e dois entrevistados, apenas um conselheiro (do CMI, representante da sociedade civil organizada) se manifestou contrário a inclusão de outros cidadãos nas reuniões e nas discussões dos assuntos de seu Conselho; sua justificativa era a de que “já tem gente suficiente contribuindo”, segundo suas próprias palavras. Para os demais, a inclusão de outros cidadãos, envolvidos ou não com a temática, só pode contribuir com os trabalhos do Conselho seja pela ampliação do envolvimento de pessoas com a temática; pelo conhecimento agregado por meio de outros pontos de vista; pela dinamização gerada; pela possibilidade de formação de novos conselheiros, agentes multiplicadores ou líderes; pelo controle destes sobre as ações dos conselheiros; pelo fortalecimento desses espaços; pela legitimidade

alcançada; e também por torná-lo mais representativo em relação à sociedade. O depoimento de um dos entrevistados é bastante ilustrativo dessas respostas:

*“Não adianta só eu ter o conhecimento e o resto da sociedade não. Assim perdemos a possibilidade de apoio e de ação”*

*Milton, representante da sociedade civil organizada no CMI*

Estes dados, embora não apontem diretamente para a existência de uma “identidade” de Conselho Gestor, apontam uma identificação de grande parte do grupo com um projeto político participativo. Esta predisposição a um diálogo mais amplo e interesse na mudança voltada ao público podem ser fatores muito importantes na construção e consolidação da referida identidade. Se um público maior é envolvido nos Conselhos Gestores no processo de construção de “identidade”, ainda que estes contribuam de maneira indireta, reúnem-se mais colaboradores, legitimam-se com maior força as demandas e ações do grupo e é ganho um maior reconhecimento externo para o grupo. Estas variáveis, conforme abordado anteriormente, contribuiriam com a consolidação e continuidade do projeto “Conselhos Gestores”.

Por outro lado, não parece haver interesse dos conselheiros em dialogar com as entidades a quem representam sobre os assuntos relativos aos Conselhos. A grande maioria dos entrevistados, ao ser perguntada se leva ao conhecimento da entidade a que representa às questões abordadas pelo Conselho, demonstrou não julgar necessária a construção de opiniões sobre as atividades e/ou decisões a serem tomadas de maneira conjunta com a entidade a quem representa. Apenas sete conselheiros conversam com suas Entidades sobre o que se passa no Conselho e sobre as decisões a serem tomadas enquanto que dez deles assumem não conversar sobre o Conselho com as entidades a quem representam em momento algum. Uma entrevistada afirma que “apenas comunica suas decisões a Entidade a que representa” (*sic*). O restante afirma trazer as rotinas e problemas do Conselho apenas esporadicamente ou quando é necessário apoio ou suporte da Entidade.

**Tabela 7 - Relação entre o grau de representatividade dos conselheiros em relação a entidade a que representa e os CMDPD e CMI**

Você conversa com sua entidade/órgão acerca das atividades do Conselho e das decisões a serem tomadas?	CMDPD		CMI		Total
	Poder Público	Sociedade Civil Org.	Poder Público	Sociedade Civil Org.	
Apenas nas reuniões técnicas, não antes das tomadas de decisões	1	0	0	0	1
Apenas quando precisa pedir algo para o Conselho	0	0	1	0	1
As vezes	1	1	0	0	2
Só comunico	0	0	1	0	1
Conversa	0	4	1	2	7
Não conversa	4	1	1	4	10

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Você conversa com sua entidade/órgão acerca das decisões a serem tomadas”

Ao se analisar separadamente os Conselhos, o que se percebe é que os representantes do Poder Público do CMDPD não têm efetuado a ligação entre a sociedade civil organizada e o Governo Municipal desejada para estes espaços. Dos seis representantes entrevistados, quatro afirmaram não levar informações sobre as rotinas do Conselho ou sobre as decisões a serem tomadas aos órgãos a quem representam. Nenhum conselheiro afirmou dialogar sistematicamente com a Secretaria ou Prefeitura, a quem representa.

No Conselho Municipal do Idoso os dados referentes aos conselheiros do Poder Público não são diferentes: dos quatro representantes entrevistados, três afirmaram não estabelecer um diálogo frequente com os órgãos a quem representam; mas, diferentemente do CMDPD, pelo menos um dos conselheiros afirmou intercambiar de maneira sistemática as informações do Conselho com a Secretaria para qual trabalha.

Em resumo, os dados obtidos apontam para, de um lado, um número significativo de conselheiros representantes do Poder Público que, por desconhecimento ou por instrução específica dos órgãos vinculados à Prefeitura, não promove a esperada aproximação ou diálogo entre governo e sociedade civil organizada. De outro lado, o completo desconhecimento dos representantes não governamentais – em destaque aqueles pertencentes ao CMI – sobre os papéis e finalidades dos Conselhos, já que não se preocupam em reunir demandas ou construir posicionamentos alinhados às Entidades a quem representam e, por isto, minimizam a representatividade desses espaços e reduzem as funções do Conselho à mera ouvidoria da temática, na qual as demandas e

ações são levantadas e sugeridas por cidadãos e não por representantes de grupos e segmentos, ainda que pertençam e representem grupos e segmentos.

Estes dados estão alinhados com aqueles obtidos anteriormente no que concerne a construção da “identidade” do Conselho Gestor. Sem a tematização das demandas e das expectativas dos participantes acerca destes espaços não existe clareza acerca das funções dos Conselhos Gestores, dos papéis dos Conselheiros e, de uma forma mais ampla, sobre os próprios potenciais destes canais.

Os conselheiros, ao optarem por não tratar dos assuntos dos Conselhos com sua entidades, restringem as informações e minimizam as possibilidades de mobilização de novos apoiadores e colaboradores. Minimizam, ainda, as possibilidades de reconhecimento externo, uma vez que as informações sobre estes espaços ficam restritas aos atores que ali atuam. Tendo em vista que o funcionamento dos Conselhos exige a rotatividade dos atores, esta opção dificulta a sobrevivência dos Conselhos a longo prazo, uma vez que os conselheiros de uma nova gestão possuirão poucas informações acerca daquele espaço e agirão, dessa forma, sem qualquer comprometimento com a continuidade dos projetos desenvolvidos na gestão anterior ou conhecimento sobre como devem atuar nestes espaços.

Foi mencionado anteriormente que um dos produtos do processo de construção de uma “identidade” do Conselho é o conhecimento dos papéis e funções dos atores envolvidos no processo. Com o intuito de evidenciar ou não uma visão compartilhada pelos membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso em relação às finalidades desses espaços, ou ainda, se elas refletem os fins pretendidos pelos movimentos que lutaram pela criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, analisaram-se as respostas à questão “Para você, quais são as finalidades dos Conselhos Gestores?” a partir das seguintes óticas: de todos os conselheiros, dos conselheiros do CMDPD, dos conselheiros do CMI, entre outras.

O entrevistado pôde responder livremente à questão e pôde apontar quantas finalidades julgasse existir ou serem necessárias ressaltar. Para compreender a gama de respostas obtidas, aquelas se aproximavam foram agrupadas de acordo com o objetivo almejado. No total, foram levantadas 44 finalidades para os Conselhos Gestores, distribuídas em 14 categorias.

Algumas categorias reúnem apenas uma resposta por apresentar alguma especificidade ou grande distanciamento em relação aos outros objetivos. Com relação a resposta que define como objetivo do conselho “sugerir de ações”, optei por não

agrupá-la em nenhuma outra categoria por entender que, dentro da variedade de respostas obtidas, dependendo da ação sugerida a resposta poderia pertencer a uma categoria diferenciada – conscientizar a sociedade, propor políticas públicas, etc.

Ainda sobre as categorias que contaram com apenas uma resposta, vale ressaltar que discutir problemas enfrentados pelo segmento público alvo do Conselho não se aproximou de nenhuma categoria, pois a entrevistada reconhecia no Conselho Municipal do Idoso apenas um canal de discussão entre os membros, sem poder de mudança efetiva. Segundo este membro,

*“O CI só serve para discussão, seu sentido é figurativo. As ideias são ótimas, mas o governo não acata nossas decisões, não atende nossos pedidos. As vezes rouba nossas ideias para ter mais controle sobre o desenvolvimento delas. O CAS é mais deliberativo. Tem assuntos lá que só caminham com a aprovação do Conselho.”*

*Lenina, representante da sociedade civil organizada no CMI*

Um dos membros representantes do Poder Público do Conselho Municipal do Idoso definiu como uma das funções do conselho a proposição de políticas privadas (*sic*). Por políticas privadas, a conselheira entendia o desenvolvimento de políticas voltadas para a criação de entidades e seu fortalecimento, tal finalidade foi categorizada sob o rótulo de “propor ações para entidades não governamentais”.

A sistematização desta e das demais respostas obtidas estão demonstradas na Tabela 8, abaixo, que relaciona as finalidades indicadas pelos conselheiros com a totalidade de entrevistados e com o Conselho a que pertencem.

**Tabela 8 – Finalidades dos Conselhos levantadas pelos entrevistados e classificadas de acordo com o segmento proponente e o Conselho Gestor de origem**

Finalidades dos Conselhos	CMDPD		CMI		Total
	Poder Público	Sociedade Civil Org.	Poder Público	Sociedade Civil Org.	
Propor políticas públicas	0	3	3	1	7
Diagnosticar problemas enfrentados pela temática	1	2	2	2	7
Conscientizar a sociedade	2	3	0	1	6
Controle Social das ações do governo	2	1	1	1	5
Cobrar o respeito aos direitos	2	1	0	1	4
Investigar denúncias	0	2	1	1	4
Pleitear melhores condições	1	0	1	1	3
Fiscalizar	0	1	1	0	2
Sugerir ações	0	1	0	0	1
Discutir problemas	0	0	0	1	1
Sensibilizar o Estado	1	0	0	0	1
Conscientizar o Estado <sup>4</sup>	1	0	0	0	1
Diagnosticar problemas das entidades	0	1	0	0	1
Propor ações privadas	0	0	1	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>44</b>

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Para você, quais são as finalidades dos Conselhos Gestores?”

De acordo com os dados apresentados na tabela, propor políticas públicas e diagnosticar problemas foram os objetivos dos Conselhos mais indicados pelos entrevistados. Isto, apesar de demonstrar certa consonância entre alguns membros, certamente não indica que as visões entre os conselheiros sobre as finalidades dos Conselhos são compartilhadas.

Primeiramente, as respostas elencadas pelos conselheiros foram distribuídas em quatorze categorias diferentes, o que representa uma variedade muito grande, apontando, de início, que os objetivos dos Conselhos não são percebidos da mesma forma entre os entrevistados. Em segundo lugar, a grande quantidade de respostas que não foi compartilhada por ninguém além do próprio entrevistado, totalizando seis das 44 das manifestações, também sugere uma dispersão dos entendimentos. Por último, o fato dos objetivos mais citados serem apontados por apenas sete membros (num total de 22

<sup>4</sup> As finalidades “sensibilizar o Estado” e “conscientizar o Estado”, não foram agrupadas sob uma mesma categoria porque foram respostas de uma mesma entrevistada. Segundo a conselheira do CMDPD, pelos termos entendem-se, respectivamente, “Pleitear junto aos Órgãos Públicos a atenção do Estado para o segmento” e “levar as demandas dos clientes ao conhecimento dos Órgãos competentes”

membros), é pouco significativo tendo em vista a possibilidade que foi dada de se citar quantas finalidades o conselheiro encontrasse para os Conselhos dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso. Analisando o número de respostas que sugeriam que as finalidades dos Conselhos eram “propor políticas públicas” ou “diagnosticar os problemas enfrentados pela temática” em relação ao número total de respostas levantadas, essa proporção torna-se ainda menos significativa, são sete indicações dentre as 44 realizadas.

No Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, as finalidades apontadas estão mais agrupadas que aquelas levantadas pelo Conselho Municipal do Idoso. Isso quer dizer que os conselheiros do CMDPD estão mais próximos de compartilhar uma ideia comum acerca das finalidades destes espaços. Ainda assim, naquele Conselho a finalidade mais citada foi a de conscientizar a sociedade, possuindo cinco dos vinte e cinco objetivos apontados, contra três indicações para cada uma das finalidades “propor políticas públicas” e “diagnosticar problemas da sociedade”.

No Conselho do Idoso, os dados são mais curiosos pois, ainda que se alinhem com os resultados globais apresentados, as finalidades “propor políticas públicas” e “diagnosticar problemas da sociedade” não refletem as atividades desenvolvidas pelo Conselho, pelo menos na última gestão. Segundo os depoimentos dos conselheiros do CMI, seus maiores esforços estão direcionados para a investigação de denúncias de maus tratos e abusos, seja por familiares ou por entidades de apoio ao Idoso, como abrigo e asilos. O depoimento de Mary, representante do Poder Público no Conselho Municipal do Idoso, participante há duas gestões, acerca deste tema é ilustrativo. Ela conta que há menos de dois anos o conselho só fazia visita de “comadre” (*sic*). Quando participou da Comissão Interna de Pesquisas, Mary percebeu que o papel do Conselho estava bastante esvaziado em relação a sua leitura do decreto de Lei que criou o CMI e ao seu Regimento Interno. Sugeriu, então, ao grupo uma atuação mais ampla, procurando levantar e buscar objetivos mais sólidos, que só foi acatada superficialmente. A entrevistada conta que acha importante a temática de habitação, por este motivo pressionou a criação de uma Comissão Interna sobre o tema. O grupo estudou como a sociedade vêm alocando os Idosos em outros estados e municípios. Conseguiram, então, junto com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), um projeto de vila, exclusiva para Idosos, que tem sido implantado em alguns locais e tem sido bastante elogiado, a Vila da Dignidade. A conselheira

atribui a si esta conquista porque, segundo ela, “se dependesse do Conselho esse projeto não sairia do papel”.

Se as respostas dos Conselheiros do CMI quanto as funções “propor políticas públicas” e “diagnosticar problemas da sociedade” fossem mais significativas – elas representam, cada uma, apenas quatro indicações do total de dezenove apontamentos – poderia-se questionar por que essa percepção não implica na adoção de ações para que os fins sejam atingidos. Nesse caso, uma hipótese seria que, embora existisse um conhecimento das finalidades dos Conselhos, estes objetivos não conseguiriam ser postos em prática em função do pouco poder destinado a estes espaços. Os conselheiros poderiam entender que os objetivos ideais dos Conselhos fossem, de fato, “propor políticas públicas” e “diagnosticar problemas da sociedade”; mas também poderiam reconhecer que suas únicas possibilidades reais de ação no Conselho fossem investigar denúncias de maus tratos ou articular seminários com o objetivo de dar mais visibilidade a temática e criar maior conscientização na sociedade.

Ao aprofundar e observar como sociedade civil organizada e Poder Público de um mesmo Conselho enxerga as finalidades desses espaços, a falta de clareza dos conselheiros sobre este assunto fica evidente. No Conselho Municipal do Idoso as respostas foram pulverizadas pelas quatorze categorias sendo que apenas uma delas recebeu mais de uma resposta. As respostas do Poder Público do CMI estavam um pouco mais agrupadas, mas ainda pôde-se verificar alguma dispersão das percepções dos conselheiros sobre as finalidades dos Conselhos. O mesmo aconteceu com as respostas dos representantes da sociedade civil organizada do CMDPD e em menor escala com os representantes do Poder Público do mesmo Conselho.

A falta de conhecimento dos conselheiros acerca das finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas também se mostra na Tabela 8. Receber, analisar e encaminhar denúncias, uma atividade quase que exclusiva do CMI, apareceu muito pouco, embora tenha sido ressaltada diversas outras vezes ao longo das entrevistas com os conselheiros, conforme trechos de entrevistas destacados abaixo:

*“Fiscalizar: o conselho recebe uma denúncia e tem que verificar o que tá acontecendo. Além disso tem que divulgar suas ações e os direitos dos Idosos para aprofundar a conscientização”*

*Cleusa Pizani, conselheira representante da sociedade civil no CMI, ao descrever as funções do Conselho*

*“Um espaço físico destinado especialmente ao Conselho. No CEPROSOM o CMI fica junto com o CMDPD e isso tira um pouco da privacidade de uma pessoa que queira fazer denúncia. Além disso, é preciso de uma equipe de apoio que inclua assistentes sociais e veículos a disposição”*

*Maria, conselheira representante da sociedade civil no CMI, ao apontar as mudanças necessárias ao bom funcionamento do Conselho*

*“(estou satisfeita) Pelo que conquistamos, sim. Mas ainda tem muito a conquistar. Essa semana, por exemplo, fechamos com a Pastoral do Idoso e isso vai ajudar muito no nosso trabalho de investigação de denúncias de abusos e maus tratos porque são mais pessoas se envolvendo e pessoas que estão mais próximas da base”*

*Cleusa, presidente do CMI, ao avaliar os trabalhos deste Conselho*

*“Investigar denúncias, trazer problemas ao Conselho a partir da vivência”*

*Pracídio, conselheiro representante da sociedade civil no CMI, ao descrever as funções do Conselho*

Entende-se que um indivíduo participante de um grupo que desempenha algumas funções e possui objetivos determinados contribui necessariamente, ainda que em maior ou em menor grau, para execução dessas tarefas e metas. Conforme abordado no Capítulo 2, as variáveis que colaboram com o sucesso de uma experiência coletiva que busca atender a fins específicos são: 1) mobilização dos atores, 2) reconhecimento das demandas; 3) permeabilidade política em relação às reivindicações; 4) recursos – materiais, humanos, cognitivos, etc.; 5) definição de funções, 6) boas estratégias.

Fica claro, portanto, que o papel do participante é imprescindível para o cumprimento das funções e objetivos propostos pelo coletivo organizado. Dentro dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas tal importância não é minimizada: frequentemente estudos de caso apontam para as dificuldades de continuidade das atividades decorrentes da mudança da gestão; destacam a dificuldade de mobilizar os conselheiros para que eles participem assiduamente das Reuniões e dos trabalhos desenvolvidos; ressaltam pouco comprometimento dos participantes, que diversas vezes, se propõem a executar algo e, sem fazê-lo, acabam prejudicando a todos.

Nesse contexto a análise da percepção dos conselheiros sobre sua participação nos Conselhos Municipais dos Direitos das Pessoas com Deficiência e do Idoso é bastante pertinente e fornece material interessante para confrontar com variáveis com que estabelecem alguma relação.

Ao serem perguntados sobre como classificam seu desempenho enquanto conselheiros, dos vinte e dois entrevistados, quatorze membros afirmaram ser bons conselheiros, quatro conselheiros consideraram sua atuação nesses espaços razoável e apenas quatro entrevistados se julgaram ruins como conselheiros, conforme aponta a Tabela 9, abaixo.

**Tabela 9 – Auto-avaliação dos conselheiros acerca de seu desempenho, de acordo com o segmento e Conselho a que pertencem**

Você se considera um bom conselheiro?	Representantes CMDPD		Representantes CMI		Total
	Poder Público	Sociedade Civil Org.	Poder Público	Sociedade Civil Org.	
Não	2	1	0	1	4
Razoável	1	1	0	2	4
Sim	3	4	4	3	14
<b>Total</b>	6	6	4	6	22

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Você se considera um bom conselheiro?”<sup>5</sup>

Apenas doze entrevistados justificaram seu posicionamento. Aqueles que se assumiram ruins como conselheiros alegaram que falta conhecimento sobre o papel do Conselho e seus limites, falta priorização dos trabalhos do Conselho, falta uma união maior entre o Poder Público e a Sociedade civil organizada e falta tempo para participar mais do Conselho. Essas respostas, embora pouco representativas, evidenciam problemas enfrentados pelos Conselhos que já foram reconhecidos em outros momentos da entrevista pelos dados levantados pelas entrevistas.

Esforço, dedicação, comprometimento e participação ativa dentro do Conselho e nas atividades exercidas pelo Conselho, foram as respostas apresentadas para justificar o perfil de bom conselheiro atribuído a si por alguns entrevistados. Estas também apresentam consonância com elementos entendidos pelos conselheiros do CMDPD e CMI como importantes para o sucesso dessas experiências.

Em sua maioria, os Conselheiros em estudo, tanto pelo teor de suas entrevistas quanto pelo acompanhamento de algumas reuniões desses espaços, demonstram se interessar pela temática e ter disponibilidade de contribuir mais ativamente.

<sup>5</sup> As categorias surgiram a partir do agrupamento das respostas dadas pelos entrevistados que possuíam alguma semelhança entre si. Embora muitos conselheiros não tivessem utilizado exatamente esses termos, suas assertivas expressavam estes conteúdos.

Esta dissonância representada pelos dados sobre a falta de uma concordância dos conselheiros acerca do que sejam suas funções em oposição a auto-avaliação dos conselheiros quanto a participação sugere, novamente, que o processo de construção da “identidade” Conselho Gestor é fraca. Existe uma vontade inicial dos participantes que é obstaculizada pela ausência de uma construção conjunta de ideais, metas e objetivos para a atuação dos Conselhos Gestores e também pela escassez de recursos materiais e humanos e de cooperação do governo, itens que serão abordados a seguir.

O que é surpreendente, apesar destes dados, é o número de entrevistados que se julgou um bom conselheiro num cenário em que os mesmos conselheiros definiram, de modo geral, o Conselho como ruim ou com muitas deficiências.

Quando perguntados sobre as barreiras existentes ao bom funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, dezoito das 48 respostas levantadas indicaram que o desempenho destes espaços é prejudicado em função da atuação do Poder Público, seja pelo pouco comprometimento, pela falta de conhecimento sobre a temática, pelas substituições frequentes, entre outras razões, conforme aponta a Tabela 17, do próximo subcapítulo. Na análise dos resultados obtidos da mesma questão, foram verificados que os empecilhos impostos pelo Poder Público ao bom desempenho dos Conselhos eram reconhecidos inclusive pelos membros dos Conselhos estudados representantes do governo. Dentre as dezessete respostas desses membros, quinze delas relacionavam os empecilhos enfrentados pelo Conselho ao Poder Público ou à própria atividade de representação dos representantes governamentais dentro desses espaços.

Na contramão desses dados, os representantes do Poder Público dentro dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso que se consideraram bons conselheiros são sete dos dez dos entrevistados desse segmento. Em outras palavras, a despeito de serem os representantes mais criticados e críticos em relação as possibilidades de sua atuação, dos dez representantes do Poder Público que colaboraram com essa pesquisa apenas três consideraram seu desempenho no Conselho em que participa como ruim. Os resultados são mais controversos se for levado em conta que o Conselho que possui maior índice de insatisfação quanto às conquistas e com relação ao seu desempenho, o Conselho Municipal do Idoso, é o que menos possui conselheiros que se autodefinem como ruins: apenas três dos oito conselheiros se julgam ruins ou consideram seu desempenho razoável pertencem a este Conselho.

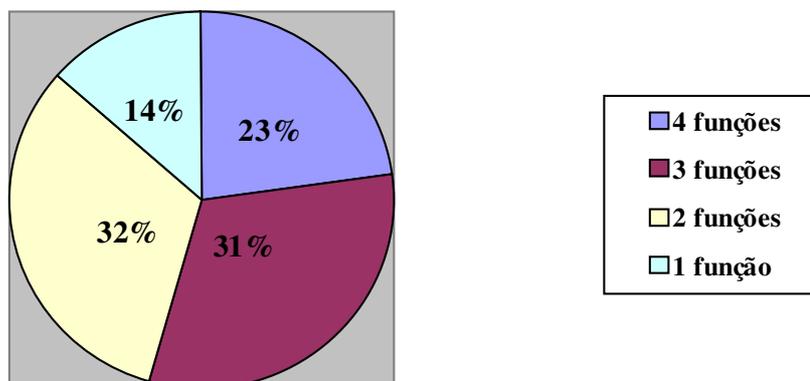
Essa dissonância pode ser justificada pelo fato de a questão tratar especificamente de uma deficiência pessoal, o que pode deixar o entrevistado pouco a vontade de revelá-la. Ainda que eles reconheçam que sua atuação nos Conselhos poderia ser melhor em alguns ou muitos aspectos, assumir isso poderia comprometer sua imagem perante a pesquisadora – e indiretamente, perante todos aqueles que lêem os resultados desta pesquisa.

Também pode acontecer de as expectativas em relação ao desempenho do Conselho serem altas, mas as demandas pessoais para uma boa atuação nesses espaços estarem num nível abaixo numa atitude de transferência de responsabilidades, ao que a Psicologia Social atribui o nome de indolência social. Pesquisas nesta área demonstram que as pessoas, quando em grupos em que a avaliação de seu desempenho se dá ao grupo e não individualmente à cada participante, tendem a não assumir responsabilidades considerando que alguém já as assumiu ou que outra pessoa as assumiria, ou tendem a ter um desempenho mais fraco. O princípio adotado é que, quando estamos em um grupo nos tornamos menos visíveis do que quando estamos sozinhos e por este motivo nos esforçamos menos para ter um desempenho melhor. (ARONSON, WILSON E ROBIN, 2002)

Os membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiências e do Idoso se consideram responsáveis por todas as funções, campanhas e objetivos ambicionados? Um caminho para esta investigação foi questioná-los acerca de seus papéis e funções enquanto conselheiros. Cada entrevistado foi instruído a apontar pelo menos uma variável que defina tais papéis e funções. No total foram cinquenta e oito respostas apontadas, numa média de 2,6 indicações por conselheiro; algumas delas foram citadas repetidas vezes, permitindo seu agrupamento e resultando em vinte e quatro elementos levantados que versaram basicamente sobre as características desejáveis do Conselheiro para sua atuação naqueles espaços – representando pouco mais de 41% das indicações - e sobre as ações que ele deve executar durante seu mandato.

O número de variáveis levantadas por cada conselheiro constitui um grande indicativo de dispersão de responsabilidade. Ao se analisar a totalidade de entrevistados, pouco mais de 45% apontaram até duas funções dos conselheiros, enquanto o restante julgava existir até quatro funções para os conselheiros.

**Gráfico 1 - Relação entre o número de funções do conselheiro apontadas e a percentagem de membros que as indicaram**



A análise da quantia de funções levantadas pelos conselheiros do CMDPD e do CMI separadamente também forneceu números parecidos. No Conselho Municipal do Idoso, metade dos entrevistados de cada segmento - Poder Público e sociedade civil organizada – considera que os conselheiros possuem até duas funções; a outra metade considera que as funções dos mesmos atores são três ou quatro. Para os representantes do Poder Público do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, metade apontou apenas duas funções para os conselheiros, enquanto a outra metade apontou pelo menos três. O único dado um pouco mais significativo veio dos membros representantes da sociedade civil organizada do mesmo conselho, eles consideram que as funções dos conselheiros são pelo menos três, de acordo com 66,67% dos entrevistados.

Estes dados não são suficientes para que seja constatada uma situação de indolência social. Muitos conselheiros podem ter se esquecido de mencionar outras funções na hora da entrevistas. Outros podem ter levantados funções com caráter amplo, sem citar separadamente as funções que as compõem, enquanto outros podem ter sido mais específicos. Uma análise mais profunda desta questão levaria em conta o teor das funções elencadas e procuraria tirar o peso daqueles que são mais específicos daqueles mais sintéticos, entretanto, sem ser este o foco desta pesquisa os dados obtidos não são suficientes e o exercício de esmiuçar funções amplas poderia incluir funções que o entrevistado não previa, comprometendo a veracidade dos resultados.

Além disto, como veremos no próximo capítulo, uma hipótese alternativa para essa dissonância entre a percepção do conselheiro sobre seu trabalho e a qualidade do trabalho nos Conselhos é que a causa do mau funcionamento destes espaços se deva não

a atuação dos conselheiros, mas sim à estrutura mais ampla – física e política - fraca, que dificulta o desenvolvimento de ações e os trabalhos.

**Tabela 10 – Características ideais do conselheiro, por segmento e Conselho**

Área	Características levantadas	CMDPD		CMI		Total
		Poder Público	Sociedade Civil Org.	Poder Público	Sociedade Civil Org.	
Perfil Conselheiro	Se comprometer	2	1	2	2	7
	Se conscientizar	2	0	2	2	6
	Participar	2	1	0	1	4
	Ter iniciativa	1	1	0	1	3
	Conhecer a legislação	2	0	0	0	2
	Conhecer o funcionamento do Conselho	0	1	0	0	1
	Levar em consideração a representatividade	1	0	0	0	1
Ações desejadas	Tentar resolver problemas	2	2	1	2	7
	Conscientizar	1	0	1	2	4
	apresentar problemas	1	1	1	0	3
	defender os direitos do segmento	0	2	1	0	3
	exercer o controle social das ações do governo	1	0	1	1	3
	Fiscalizar	0	1	0	2	3
	agir de acordo com as diretrizes do Conselho	0	1	0	0	1
	apresentar problemas das entidades	0	1	0	0	1
	Buscar auxílios para o segmento	0	0	1	0	1
	discutir problemas	0	0	0	1	1
	Exercer a cidadania	1	0	0	0	1
	Informar outros conselheiros	0	1	0	0	1
	Orientar	0	1	0	0	1
	Promover inclusão	0	1	0	0	1
	Propor ações	0	0	0	1	1
	Respeitar as rotinas dos Conselhos	1	0	0	0	1
	Tentar resolver problemas das entidades	0	1	0	0	1
Total levantado		17	16	10	15	58

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Para você, qual é o papel do Conselheiro?”

Ainda sobre a mesma questão, a Tabela 10 demonstra a dispersão das percepções dos conselheiros acerca das suas funções dentro dos CMDPD e CMI. Esses indicadores apontam, embora de maneira menos evidente, um desconhecimento dos papéis e funções dos Conselheiros – e, em consequência, a um desconhecimento das finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, afinal, a ação destes conselheiros impacta diretamente sobre os resultados alcançados por estes espaços.

No total de entrevistados, treze respostas receberam apenas uma indicação, num universo de 24 indicadas; em outras palavras, mais de 54% do total de funções e papéis levantados são entendidos como tais apenas pelo conselheiro que as indicou<sup>6</sup>. Dos vinte e dois entrevistados, três apontaram apenas atividades que apenas eles julgaram ser papéis e funções dos conselheiros – mais de 13% - e outros cinco membros possuíam, em suas respostas, além de elementos que apenas eles consideram ser papéis ou funções dos conselheiros, algumas respostas que eram compartilhadas com outros entrevistados. A Tabela 11, abaixo, demonstra, por Conselho e segmento, aqueles entrevistados que apontaram, em sua resposta à pergunta “Para você, qual é o papel de um conselheiro?”, função(ões) que nenhum outro entrevistado entendeu como sendo a(s) de um conselheiro. As variáveis sublinhadas representam as funções e papéis dos conselheiros que receberam apenas uma indicação entre o total de entrevistados.

---

<sup>6</sup> As categorias surgiram a partir do agrupamento das respostas dadas pelos entrevistados que possuíam alguma semelhança entre si. Embora muitos conselheiros não tivessem utilizado exatamente esses termos, suas assertivas expressavam estes conteúdos.

**Tabela 11 – Características do conselheiro levantadas por apenas um entrevistado, de acordo com o segmento e Conselho a que pertencem**

Conselho a que pertence	Representante de qual segmento?	Categorias de resposta à pergunta: “Para você, qual é o papel de um conselheiro?”
CMDPD	Poder Público	<u>Exercer a cidadania</u> , exercer o controle social das ações do governo
CMDPD	Poder Público	comprometer-se; tentar resolver problemas; <u>respeitar as rotinas dos Conselhos</u> ; <u>levar em consideração a representatividade</u>
CMDPD	Sociedade Civil Org.	<u>apresentar problemas das entidades</u> ; <u>tentar resolver problemas das entidades</u> ; <u>promover inclusão</u>
CMDPD	Sociedade Civil Org.	defender os direitos do segmento; fiscalizar; <u>orientar</u>
CMDPD	Sociedade Civil Org.	<u>conhecer o funcionamento do Conselho</u> ; <u>agir de acordo com as diretrizes do Conselho</u> ; <u>informar outros conselheiros</u>
CMI	Sociedade Civil Org.	comprometer-se; tentar resolver problemas; <u>discutir problemas</u>
CMI	Sociedade Civil Org.	<u>propor ações</u> ; conscientizar-se; exercer o controle social das ações do governo; fiscalizar
CMI	Poder Público	<u>Buscar auxílios para o segmento</u>

Isto não quer dizer, entretanto, que as indicações levantadas por apenas um entrevistado não são funções de outros conselheiros. Muitas delas se aproximam de outras características apontadas pelos entrevistados e dos objetivos gerais que inspiraram a luta pela criação de espaços participativos como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como o caso das respostas “exercer a cidadania”, “levar em consideração a representatividade”, “promover a inclusão”, “discutir problemas” e “propor ações”. Da mesma forma, estes dados não indicam, necessariamente, que essas variáveis não sejam reconhecidas por outros entrevistados como funções dos conselheiros, ainda que eles não as tenham citado.

Estes dados apenas sugerem que as funções dos conselheiros não são claramente compartilhadas entre eles, e, por consequência, que a atuação deles, sendo guiada pelas percepções sobre quais são seus papéis e funções nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, pode não ser coordenada e pode não buscar os mesmos fins. Isto também fica evidenciado, conforme abordado anteriormente, quando se comparou o número de papéis e funções apontados por cada conselheiro. Enquanto uns acreditam que sua função seja apenas conhecer a legislação e se conscientizar, outros creem que seja necessário participar ativamente, ter iniciativa, apontar problemas e tentar resolvê-los. Como construir a agenda destes Conselhos diante de tamanha diferença de percepção? Como dividir as tarefas dentro destes espaços? Seria possível a colaboração entre

membros com diferentes percepções acerca de suas funções? Como seria a atuação dentro do Conselho e colaboração com os atores e com as ações desenvolvidas neste espaço pelo entrevistado do CMDPD que defende que a única função do conselheiro é, em suas palavras, “trazer as dificuldades da entidade para o Conselho, tentar resolvê-las e lutar para promover a inclusão das entidades“ A visão limitada das funções do conselheiro pode impactar negativamente na atuação dos membros nos CMDPD e CMI.

Embora não seja é possível afirmar o que é causa e o que é efeito, a falta de conhecimento dos conselheiros acerca de seus papéis é associada com a falta de conhecimento acerca das funções e finalidades dos Conselhos. Sem um projeto claro a ser perseguido pelos Conselheiros, como definir os papéis dos conselheiros? Por outro lado, sem que os conselheiros saibam seu papel nesses espaços, como construir uma agenda? Da mesma forma, como mobilizar potenciais conselheiros se não existe uma clareza sobre a finalidade dos Conselhos? Como empreender ações coletivamente sem que os envolvidos saibam seus papéis e os objetivos destas ações? Estas questões estão envolvidas com a fraca construção da “identidade” de Conselho Gestor .

**Tabela 12 – Características do conselheiro do CMDPD, por segmento**

<b>Características</b>	<b>Poder Público</b>	<b>Características</b>	<b>Sociedade Civil Org.</b>
comprometer-se	2	defender os direitos do segmento	2
conhecer a legislação	2	tentar resolver problemas	2
participar	2	ter iniciativa	1
tentar resolver problemas	2	apresentar problemas	1
conscientizar-se	2	Fiscalizar	1
exercer o controle social das ações do governo	1	apresentar problemas das entidades	1
apresentar problemas	1	tentar resolver problemas das entidades	1
ter iniciativa	1	promover inclusão	1
Exercer a cidadania	1	comprometer-se	1
conscientizar	1	Participar	1
respeitar as rotinas dos Conselhos	1	orientar	1
levar em consideração a representatividade	1	conhecer o funcionamento do Conselho	1
<b>Total levantado</b>	17	agir de acordo com as diretrizes do Conselho	1
		informar outros conselheiros	1
		<b>Total levantado</b>	16

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Para você, qual é o papel do Conselheiro?”

Segundo evidencia a Tabela 12, a análise das respostas levantadas pelos entrevistados de acordo com o segmento a que pertencem estão alinhadas com os números apresentados anteriormente e também sugere o desconhecimento de suas funções por parte destes conselheiros. Os conselheiros representantes do Poder Público do CMDPD demonstraram pouca concordância entre si sobre quais seriam as funções dos conselheiros. As funções que foram apontadas um número maior de vezes receberam apenas duas indicações. São elas: se comprometer, conhecer a legislação, participar, tentar resolver problemas e conscientizar-se. As demais, totalizando pouco mais de 41%, receberam apenas a indicação do próprio conselheiro que a apontou.

O segmento representante da sociedade civil organizada do mesmo Conselho apresentou ainda menos concordância entre seus representantes acerca do que são suas funções. Apenas duas funções receberam duas indicações – tentar resolver problemas e defender os direitos do segmento -, representando apenas 14,3% das funções levantadas e tendo recebido apenas 12,5% das indicações dos conselheiros, cada uma; as funções que receberam apenas uma indicação totalizam 75%.

Entre as funções que receberam mais indicações, apenas a função “tentar resolver problemas” foi reconhecida por ambos os segmentos. As funções “se conscientizar” e “conhecer a legislação”, ambas com duas indicações dos entrevistados representantes do Poder Público sequer foram apontadas como funções dos conselheiros pelos entrevistados representantes da sociedade civil organizada.

A percepção não compartilhada entre os conselheiros representantes do Poder Público do Conselho Municipal do Idoso também é evidente. Das dez indicações de funções levantadas por eles, apenas duas receberam dois votos cada uma, correspondendo a 40% das indicações. As indicações destes conselheiros acerca de funções que apenas eles entendem como sendo do conselheiro somam 60%. A Tabela 13, abaixo, detalha essas informações:

**Tabela 13 – Características do conselheiro do CMI, por segmento**

Características	Poder Público	Características	Sociedade Civil Org.
comprometer-se	2	comprometer-se	2
conscientizar-se	2	conscientizar-se	2
apresentar problemas	1	conscientizar	2
tentar resolver problemas	1	Fiscalizar	2
Buscar auxílios para o segmento	1	tentar resolver problemas	2
Conscientizar	1	exercer o controle social das ações do governo	1
exercer o controle social das ações do governo	1	participar	1
defender os direitos do segmento	1	ter iniciativa	1
<b>Total levantado</b>	10	discutir problemas	1
		propor ações	1
		<b>Total levantado</b>	15

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Para você, qual é o papel do Conselheiro?”

Os representantes da sociedade civil organizada do CMI concordam um pouco mais acerca das funções dos conselheiros. Neste espaço, das quinze respostas obtidas, apenas cinco delas receberam uma indicação. “Se comprometer”, “tentar resolver problemas”, “conscientizar”, “fiscalizar” e “se conscientizar” receberam duas indicações cada, correspondendo a 66% das indicações. Destas, apenas “fiscalizar” não foi entendida por nenhum conselheiro representante do Poder Público como sendo sua função. As funções “se comprometer” e “se conscientizar” receberam duas indicações cada, por ambos os segmentos.

Os dados apresentados até o momento podem ser analisados a partir das teorias da identidade e do reconhecimento, uma das abordagens das teorias da ação coletiva. Segundo esta corrente, a identidade coletiva é um componente essencial na ação coletiva. O processo de sua construção produz uma identificação entre os atores envolvidos, ou seja, os envolve com um sentimento de pertencimento, ativa o desenvolvimento de relações baseadas em confiança e conecta eventos de diferentes períodos (DELLA PORTA e DIANI, 1999).

A aplicação das teorias da identidade na análise do funcionamento dos Conselhos Gestores – de uma maneira geral, e mais especificamente os CMDPD e CMI – não se dá de maneira absoluta: não se trata de sugerir que os conselheiros devam criar uma nova identidade que os definam no eixo de temática em que atuam. Antes, refere-se a necessidade de que os atores se apropriem (e se sintam efetivamente parte de um todo) dos Conselhos Gestores, como se esta fosse a identidade (“nós, do CMDPD” e “nós, do CMI”).

Trata-se, também, dos benefícios decorrentes do processo de construção dessa coletividade: 1) discussões “cara-a-cara” ajudam as pessoas a desenvolverem crenças em relação à causa; 2) tomar decisões coletivamente encoraja os atores a se comprometer com a ação; 3) mobilizações bem sucedidas demonstram que o grupo existe e que pode fazer a diferença; 4) quando os membros aceitam riscos fortalece-se o comprometimento do grupo (ABERS, 2007).

Além destes benefícios, aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas importa saber que o processo de produção de uma identidade coletiva passa pela definição dos objetivos e influencia a definição das ações e estratégias a serem tomadas para alcançá-los. Dentro disto, os papéis e as funções de cada ator envolvido na ação coletiva é definido. Neste sentido, as teorias da identidade podem colaborar significativamente para a análise do funcionamento destes espaços.

Retomando os resultados a partir da perspectiva teórica da identidade coletiva, no caso do Conselho Municipal do Idoso, não houve um reconhecimento de pessoas e grupos com atuação nesta área sobre a necessidade de um espaço como este na época de sua criação. Não houve um processo de reconhecimento das insatisfações na área do idoso, identificação de outros atores com insatisfações iguais ou semelhantes, nem de discussão no grupo tendo em vista a elaboração de estratégias para alcançar mudanças – sendo o Conselho Gestor de Políticas Públicas uma destas estratégias.

Por outro lado, no Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência, embora um grupo de pessoas e organizações tenham se juntado em busca da criação de um espaço em que suas demandas em relação a temática fossem discutidas e encaminhadas, o pouco conhecimento dos novos conselheiros sobre este processo pode resultar numa descontinuidade no processo de elaboração de objetivos e ações que se iniciou na época da criação do CMDPD.

Outro fator que aponta para um processo de construção de “identidade” fraco (ou inexistente) nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas estudados é a pouca

proximidade dos atuais conselheiros com o contexto de surgimento dos Conselhos Gestores de um modo geral e com outras experiências práticas deste canal.

Por fim, a falta de um acordo entre os conselheiros acerca de suas funções e das finalidades dos CMDPD e do CMI também apontam para ausência de um debate que oferecesse a oportunidade aos conselheiros de abordarem suas expectativas quanto ao Conselho e a partir do qual fossem construídos, coletivamente, os objetivos e metas para este espaço e designadas as funções de cada um.

#### *4.5) Dos elementos necessários para o bom desenvolvimento dos Conselhos e suas Deficiências – Uma análise a partir das teorias da Mobilização de Recursos e do Processo Político*

A ênfase utilitarista das teorias da Mobilização de Recursos sob os recursos necessários para surgimento e desenvolvimento das ações coletivas também pode contribuir para o entendimento dos Conselhos Gestores. A pouca (ou ausência) de variáveis como recursos humanos e materiais impacta negativamente no desenvolvimento e consolidação destes espaços. Dado que estas variáveis se relacionam entre si – poucos recursos desestimulam a participação, pouca participação dificulta a busca e acúmulo de recursos -, é muito importante analisá-las no contexto dos Conselhos Gestores; uma vez que, de outra forma, podemos fazer análises parciais e incorretas.

As teorias dos Processo Político também fornecem subsídios para a análise destes espaços a partir da análise da participação dos conselheiros representantes do Poder Público, da receptividade do Governo às demandas dos Conselhos em estudo, do respeito às decisões tomadas, entre outros.

Ao perguntar o que o entrevistado considera imprescindível para que o Conselho consiga atingir seus objetivos e solicitar que aponte um ou mais fatores, foram levantados trinta e cinco elementos, alguns deles citados repetidas vezes, como é o caso de “comprometimento com a causa”, que foi apontado por seis entrevistados como imprescindível para o bom desempenho do Conselho.

**Tabela 14 – Fatores considerados essenciais ao bom desempenho dos Conselhos**

<b>Tipo</b>	<b>Fatores levantados</b>	<b>Número de Vezes que apareceram</b>
<b>Do perfil do Conselheiro</b>	Comprometimento com a causa	6
	Conhecimento da temática	3
	Conhecimento da temática, inclusive dos membros do PP	1
	Envolvimento na temática, inclusive dos membros do PP;	1
<b>Das funções do Conselheiro</b>	Dedicação ao Conselho	4
	Responsabilidade dos Conselheiros	1
	Empenho dos conselheiros representantes do Poder Público	2
	Determinação dos conselheiros	2
	Assiduidade dos representantes do Poder Público	1
	Conhecimento do papel do Conselheiro	1
	Conhecimento das funções dos Conselhos	1
	Autoridade para os conselheiros representantes do Poder Público	2
	Capacitação anterior ao início do mandato	1
	Capacitação dos conselheiros	1
	Conhecimento técnico para os representantes da Sociedade Civil Organizada	1
	Conselheiros representantes do Poder Público com mais autonomia para tomada de decisão	1
	Harmonia entre o grupo	1
	Ser íntegro	1
	Representatividade dos representantes do Poder Público em relação à Prefeitura	1
	Representatividade nas Instituições	1
Transparência	1	
<b>Da estrutura do Conselho</b>	Recursos materiais a disposição	4
	Autonomia	3
	Recursos humanos de apoio capacitados	3
	Conselho ser deliberativo	2
	Estrutura física adequada	2
	Governo Municipal que respeite as decisões do Conselho	2
	Independência;	2
	Reconhecimento do poder do Conselho pelo Poder Público e pela sociedade	2
	Recursos financeiros	2
	Diretoria do Conselho bem estruturada	1
	Equilíbrio entre Sociedade Civil Organizada e Poder Público	1
	Parceria sólida entre Poder Público e Sociedade Civil Organizada	1
	Conselheiros remunerados	2
<b>Do apoio</b>	Suporte da Mídia	1

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “O que você acha imprescindível para que o Conselho consiga atingir seus objetivos?”

A Tabela 14, que relaciona todos os fatores apontados com o número de vezes que eles foram citados, discrimina todas as respostas levantadas, procurando agrupar aquelas que se aproximam ou que buscam um fim semelhante. Deste esforço, surgiram quatro grupos de respostas, aquelas que descrevem o perfil desejado dos conselheiros; aquelas que tratam das funções dos conselheiros; aquelas que abordam as características estruturais dos Conselhos; e aquele grupo que conta apenas com uma resposta, que trata dos apoiadores dos Conselhos.

A proximidade entre as opiniões dos entrevistados já aparente em função da recorrência de vários elementos nas respostas dos entrevistados, fica evidente ao se analisar as respostas de acordo com o grupo a que pertencem: onze respostas sinalizaram características do conselheiro como imprescindíveis ao sucesso da experiência do Conselho; vinte e três delas apontaram algumas funções dos conselheiros como essenciais ao bom funcionamento do Conselho; e, por último, o maior grupo de respostas condicionou o sucesso dos Conselhos à estrutura desses espaços.

Alguns fatores levantados pelos entrevistados apontam, para a já enfatizada importância de uma estrutura política favorável e colaborativa para o sucesso de uma ação coletiva; neste caso, para o bom desempenho dos Conselhos Gestores. Entre eles estão a autoridade para os conselheiros representantes do Poder Público, o reconhecimento do poder do Conselho pelo poder público e pela sociedade, o respeito às decisões do Conselho por parte do Governo Municipal, e a parceria sólida entre Poder Público e sociedade civil organizada; os demais fatores podem ser observados na Tabela 15, abaixo. Uma das questões da entrevista que procurou investigar as barreiras existentes ao bom funcionamento dos Conselhos também pôde contribuir com a investigação dos Conselhos sob as óticas das teorias da Mobilização de Recursos e de Processo Político.

Sobre este assunto, a conselheira do CMI é enfática:

*“Precisa de leis mais sólidas que dêem autonomia aos Conselhos e conselheiros. Precisa de um Governo Municipal que respeite as decisões dos Conselhos e não veja eles como inimigos. Meu chefe, por exemplo, participava do CS e quando não votava de maneira alinhada com a prefeitura o Governo ameaçava tirar as verbas que destinava ao Abrigo ou puni-lo de alguma outra forma. Quando o assunto é mais espinhoso o CS convocava as reuniões em cima da hora, para não dar tempo dos opositores irem ou se mobilizarem contra o que seria votado”*

*Conselheira representante da Sociedade Civil Organizada no CMI*

**Tabela 15 - Fatores considerados imprescindíveis ao bom desempenho dos Conselhos que mencionam o Poder Público**

<b>Tipo</b>	<b>Fatores levantados</b>	<b>Número de Vezes citados</b>
<b>Das funções do Conselheiro</b>	Conselheiros representantes do Poder Público com mais autonomia para tomada de decisão	1
	Representatividade dos representantes do Poder Público em relação à Prefeitura	1
	Empenho dos conselheiros representantes do Poder Público	2
	Autoridade para os conselheiros representantes do Poder Público	2
	Assiduidade dos representantes do Poder Público	1
<b>Da estrutura do Conselho</b>	Reconhecimento do poder do Conselho pelo Poder Público e pela sociedade	2
	Equilíbrio entre Sociedade Civil Organizada e Poder Público	1
	Parceria sólida entre Poder Público e Sociedade Civil Organizada	1
	Governo Municipal que respeite as decisões do Conselho	2
	Independência;	2

**FONTE:** Categorização de respostas à pergunta aberta: “O que você acha imprescindível para que o Conselho consiga atingir seus objetivos?”

A Tabela 16 agrupa as vinte e oito barreiras apontadas pelos entrevistados em categorias e as relacionam com o número de vezes em que esses fatores foram apontados. Dentre as respostas elencadas, recebeu maior destaque as barreiras existentes ao funcionamento dos Conselhos, merecendo atenção especial “escassez de tempo para se dedicar a esses espaços” e a “falta de recursos financeiros próprios”. Em seguida, mas com menor destaque que as primeiras, seguiram as barreiras “Poder Público” com onze apontamentos e “conhecimento”, com dez indicações.

Embora represente menos que 20% das queixas dos entrevistados, as barreiras impostas pelo Poder Público apontam para a falta de poder dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso. Dentro dessa categoria, os entrevistados destacaram a pouca vontade do Poder Público, a falta de respeito do governo quanto às decisões tomadas pelo Conselho e a falta de priorização do Poder Público de ações voltadas a temática alvo do Conselho. Se agregarmos as barreiras apontadas pelos entrevistados relacionadas a atuação específica dos membros representantes do Poder Público, o percentual de respostas que aponta barreiras impostas pelo Poder Público sobe para pouco mais de 38%, entre elas merece destaque a queixa dos entrevistados quanto a falta de conhecimento do Poder Público sobre a temática assistida pelo Conselho e a falta de comprometimento dos conselheiros representantes do Poder Público. Neste sentido, o depoimento de um dos conselheiros é bastante pertinente:

*“Boa vontade do Poder Público. O governo indica pessoas da Secretaria do Esporte, mas que não trabalham com a temática. Além disso, a Prefeitura não dá suporte para ações que também envolvam Esportes e Deficientes. Mas também é difícil receber Deficientes quando as salas de aulas práticas contam com mais de 30 alunos, como acontece hoje”*

Interessante ressaltar que os conselheiros representantes do Poder Público entrevistados demonstraram ser críticos em relação a sua própria atuação e em relação às barreiras ao bom funcionamento dos Conselhos impostas pelo Governo. Dentre as respostas desses membros, quase 58% relacionavam os empecilhos enfrentados pelo Conselho ao Poder Público ou a própria atividade de representação do Poder Público.

**Tabela 16 – Barreiras levantadas ao bom desempenho dos Conselhos**

<b>Tipo de Barreira</b>	<b>Barreiras levantadas</b>	<b>Número de Vezes citadas</b>
<b>Conhecimento</b>	Falta de conhecimento sobre a temática por parte do Poder Público	4
	Falta de conhecimento sobre os papéis do Conselho	3
	Falta de conhecimento sobre o funcionamento do Governo	1
	Falta de capacitação dos representantes da Sociedade Civil Organizada	1
	Falta de informação por parte dos Conselheiros;	1
<b>Funcionamento</b>	Falta de comprometimento dos conselheiros	4
	Falta de indicações sérias para membros dos Conselhos por parte da Prefeitura	1
	Falta de mobilização da sociedade	1
	Muitas substituições dos representantes do Poder Público	1
	Falta de articulação entre os Conselheiros	1
	Falta de autonomia na tomada de decisões	1
	Escassez de tempo para dedicação ao Conselho	3
	Conselho não ser deliberativo	1
	Muitos embates com o Poder Público	1
	Falta de união entre sociedade civil e Poder Público	2
	Pouca vontade dos representantes da sociedade civil organizada	1
	Falta de comprometimento dos conselheiros representantes do Poder Público	2
	Falta de recursos financeiros próprios	3
	Falta de estrutura adequada (recursos materiais, físicos e humanos)	1

<b>Tipo de Barreira</b>	<b>Barreiras levantadas</b>	<b>Número de Vezes citadas</b>
<b>Poder Público</b>	Falta de respeito do governo pelas decisões tomadas pelo Conselho	1
	Falta de agilidade do Poder Público no atendimento das demandas	1
	Burocracia do Poder Público	1
	Pouca vontade do Poder Público	3
	Falta de sensibilidade do assunto por parte do Poder Público	1
	Falta de priorização da temática por parte do Poder Público	4
<b>Sociedade</b>	Falta de reconhecimento da sociedade sobre o poder e capacidade dos Conselhos	1
	Falta de conhecimento sobre a temática por parte da sociedade	2
<b>Outras</b>	Falta de divulgação das informações necessárias	1
<b>Total de Barreiras Levantadas</b>		<b>48</b>

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Quais são as maiores barreiras e empecilhos para que o Conselho consiga atingir suas finalidades?”

A percepção compartilhada por esses entrevistados de que “o Poder Público não faz indicações sérias” (*sic*) de Conselheiros para participar desses espaços, de que existe pouca vontade do Poder Público na assistência desses espaços e, sobretudo, que o Governo não prioriza as temáticas assistidas pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso; todas as barreiras levantadas apenas corroboram a hipótese de que estes Conselhos não possuem poder efetivo, ainda que sejam deliberativos no projeto de lei que previu a criação destes espaços. Abaixo segue tabela discriminando as barreiras ao bom funcionamento dos Conselhos estudados de acordo com os conselheiros representantes do Poder Público.

**Tabela 17 - Barreiras ao bom desempenho dos Conselhos que mencionam o Poder Público**

<b>Tipo de Barreira</b>	<b>Barreiras levantadas</b>	<b>Número de Vezes Citadas</b>
<b>Conhecimento</b>	Falta de conhecimento sobre a temática por parte do Poder Público	<i>4</i>
	Falta de conhecimento sobre os papéis do Conselho	<i>3</i>
	Falta de informação por parte dos Conselheiros;	<i>1</i>
<b>Funcionamento</b>	Falta de recursos financeiros próprios	<i>1</i>
	Falta de indicações sérias para membros dos Conselhos por parte da Prefeitura	<i>1</i>
	Muitos embates com o Poder Público	<i>1</i>
	Falta de união entre sociedade civil e Poder Público	<i>1</i>
	Falta de estrutura adequada (recursos materiais, físicos e humanos)	<i>1</i>
	Falta de comprometimento dos conselheiros representantes do Poder Público	<i>1</i>
<b>Poder Público</b>	Burocracia do Poder Público	<i>1</i>
	Pouca vontade do Poder Público	<i>1</i>
	Falta de sensibilidade do assunto por parte do Poder Público	<i>1</i>
	Falta de priorização da temática por parte do Poder Público	<i>2</i>
<b>Total de Barreiras levantadas</b>		<i>19</i>

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Quais são as maiores barreiras e empecilhos para que o Conselho consiga atingir suas finalidades?”

Analisando separadamente os dados obtidos de cada Conselho, observa-se que o maior descontentamento com relação ao desempenho encontra-se entre os conselheiros representantes da sociedade civil organizada do Conselho Municipal do Idoso: metade deles considera o trabalho daquele espaço fraco. No CMDPD apenas um conselheiro destacou que o desempenho deva ser melhorado, os demais consideraram os trabalhos pelo menos como bons.

**Tabela 18 – Avaliação Geral do desempenho do Conselho, de acordo com o segmento e o Conselho de origem**

Desempenho	CMDPD		CMI		Total
	Poder Público	Sociedade Civil Org.	Poder Público	Sociedade Civil Org.	
<b>Fraco</b>	0	0	0	3	3
<b>Precisa melhorar</b>	0	1	1	0	2
<b>Bom, mas sempre há algo para ser melhorado</b>	1	3	0	0	4
<b>Bom</b>	3	2	2	2	9
<b>Muito bom</b>	2	0	1	1	4
<b>Total</b>	6	6	4	6	22

\*Embora a questão fosse aberta, de uma maneira geral, os entrevistados ofereceram respostas semelhantes ou iguais entre si, por isto foi possível agrupá-las nas categorias acima

Foi solicitado aos entrevistados que especificassem o que torna o desempenho do Conselho bom ou o que precisaria ser melhorado. Entre os membros que consideram os trabalhos bons, foi destacada a persistência e dedicação dos conselheiros; a visibilidade desse espaço, recentemente alcançada; a adequação das atividades do Conselho às reais funções dos Conselhos Gestores; e ampliação do atendimento às denúncias e inspeções.

Muito dos pontos entendidos como determinantes para o bom desempenho dos Conselhos foram percebidos como características que precisam ser melhoradas por outros conselheiros. O maior envolvimento da sociedade, a dedicação dos conselheiros, a inadequação das atividades do Conselho, foram alguns dos fatores apontados entre os entrevistados que sinalizaram os trabalhos como fracos ou que ressaltaram a necessidade de melhorias. Outros pontos levantados que comprometem o desempenho dos Conselhos foram: a burocracia que o Conselho enfrenta; a sujeição deste espaço a “politicagem” (mudança de Prefeito, de chefe de Secretaria e, de um modo geral, às vontades do Governo); a falta de tempo dos conselheiros para dedicação aos trabalhos; a falta de capacitação e conhecimento sobre os Conselhos por parte dos conselheiros; a frequente substituição dos membros representantes do Poder Público, a atuação do Conselho voltada mais para fiscalização que para proposição; foco maior em ações

individualizadas (investigação de denúncias, por exemplo) e não em ações universalizantes e sólidas ; e, por último, foi sinalizado que a própria criação recente dos Conselhos Gestores constitui um problema para o bom desempenho dos mesmos. Segundo depoimento do entrevistado do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência: “(...) Mas ele (o conselho) está no início do processo de mobilização e definição das regras; quando conseguir isso, vai ganhar muito”.

Os conselheiros também manifestaram, em alguma medida, satisfação em relação às conquistas dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso. Dos entrevistados, apenas cinco (equivalente a 22,7%) se manifestaram contrariamente, todos eles membros do Conselho Municipal do Idoso. A maior insatisfação encontra-se entre os membros representantes da sociedade civil daquele Conselho, atingindo 66% dos entrevistados. Entre as justificativas apontadas estão, na percepção destes conselheiros, o reduzido número de conquistas, a falta de apoio do Poder Público e de seus representantes, falta de estrutura de apoio e falta de mobilização dos conselheiros.

Estas respostas estão alinhadas com o julgamento quanto ao desempenho fraco do Conselho Municipal do Idoso. Ao combinar a respostas daqueles que não se consideram contentes com as conquistas do Conselho com as respostas que eles forneceram à questão “Como você classifica o desempenho deste Conselho Gestor?”, o que se vê é que, no geral, aqueles que estão descontentes com as conquistas também julgaram como fraco o desempenho do Conselho Municipal do Idoso, sendo que apenas dois dos entrevistados que sinalizaram esperar mais conquistas desses espaços julgaram o desempenho do Conselho bom ou ótimo.

O diálogo entre Conselhos e a troca de experiência entre diferentes conselheiros também constitui uma possibilidade de melhoria para estes espaços. Conforme destacado inclusive por um entrevistado, a experiência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é recente. Por este motivo, muitas regras e *modus operandi* ainda estão sendo estabelecidas. Quando um Conselho ainda possui pouca experiência, é ideal que ele analise o funcionamento de outros Conselhos com o objetivo de conhecer as dificuldades passadas por esses espaços e as soluções levantadas para elas. Este esforço pode minimizar o tempo dedicado a experiências fadadas a falência e contribuir ao proporcionar o contato com outras práticas, algumas delas possivelmente desejáveis para o desenvolvimento do Conselho.

Os membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, com relação a isso, parecem não valorizar o intercâmbio de experiência nos Conselhos Municipais. Sete entrevistados sinalizaram não conhecer nenhum outro Conselho Gestor e três outros alegaram conhecer outros espaços apenas por nome e/ou superficialmente; números que equivalem a pouco mais de 45%. Dos que efetivamente conhecem outros espaços, 40% deles julga que o funcionamento dos Conselhos é bastante parecido entre si. Entre os pontos positivos e negativos da experiência própria ou da análise de outros Conselhos, foram destacados: a necessidade de recursos financeiros próprios, como acontece no Conselho de Assistência Social de Limeira e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA); a estratégia do CMDCA e do CONDEPHALE de buscar melhorias na legislação; a realização de reuniões do Conselho em espaços comunitários por toda a cidade com o objetivo de sensibilizar e mobilizar a comunidade e democratizar a informação, tal como o Conselho de Educação de Limeira e o Conselho Municipal de Saúde fazem; a necessidade do fortalecimento das Comissões internas; atuar cuidando da comunidade e sociedade em geral através da análise de denúncias, como faz o Conselho Municipal do Idoso. Por último, houve quem negasse a importância do intercâmbio de experiências entre os Conselhos alegando a experiência dos Conselhos é única e cada conselho é diferente do outro.

O subcapítulo anterior procurou investigar a percepção que os entrevistados têm de seu desempenho enquanto conselheiros, uma vez que se reconhece a importância dos conselheiros para o sucesso da experiência dos Conselhos.

Num cenário em que os conselheiros definiram, de modo geral, como ruim ou com muitas deficiências, as respostas dos entrevistados pareceram ausentá-los de quaisquer responsabilidades sobre este cenário. Dos vinte e dois colaboradores desta pesquisa, apenas quatro deles – menos de 20% - se consideraram conselheiros ruins. O desempenho dos demais oscilou entre razoável e bom.

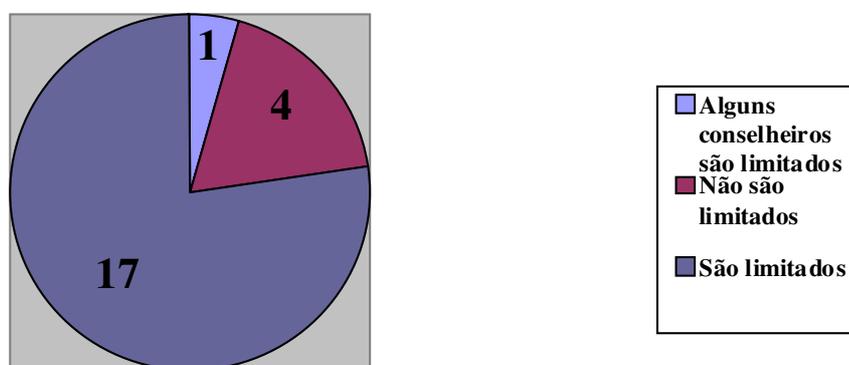
Naquela seção foram levantadas três explicações para esses índices: 1) os conselheiros se sentiram constrangidos em assumir um desempenho pessoal abaixo do satisfatório; e 2) os entrevistados, ao participarem de um grupo, se desvincularam de algumas responsabilidades acreditando que outros as fariam, numa atitude de indolência social; 3) os conselheiros não conseguem ter um bom desempenho pois sua atuação é limitada por uma estrutura física e material e por condições políticas desfavoráveis.

Nenhuma das duas primeiras hipóteses pôde ser comprovada, ainda assim, os dados otimistas acerca do desempenho dos entrevistados enquanto conselheiros não desqualificam todos os outros momentos em que se evidenciou descontentamento em relação ao Conselho e aos conselheiros.

Neste sentido, a pergunta “Atualmente, os conselheiros conseguem desempenhar um bom papel em sua função ou são limitados de alguma forma?” dá subsídios para investigar de maneira mais aprofundada a terceira hipótese. Ora, para serem bons, os conselheiros não devem sofrer qualquer tipo de limitação; ou, se sofrem alguma limitação, não conseguem desempenhar um bom papel enquanto conselheiros.

Não é o que parece acontecer nos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso. Os membros daquelas instituições, em sua grande maioria, afirmaram que sofrem limitações em sua atuação enquanto conselheiros. Dezessete conselheiros – num universo de 22 entrevistados - afirmaram sofrer alguma limitação contra apenas quatro que assinalaram não sofrer limitação alguma em sua atuação.

**Gráfico 2 – Relação entre as limitações existentes à atuação dos conselheiros e número de entrevistados**



FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Atualmente, os conselheiros conseguem desempenhar um bom papel em sua função ou são limitados de alguma forma?”

No CMDPD, apenas um entrevistado, representante do Poder Público afirmou que os trabalhos dos conselheiros não sofrem limitações. No CMI esse número foi maior: um representante do Poder Público e dois da sociedade civil organizada afirmaram que a atuação dos conselheiros não sofre limitações.

Segundo os 18 entrevistados que afirmaram existir limitações a sua atuação, a falta de tempo para se dedicar mais ao Conselho – com 39% das indicações - e a falta de

capacitação dos membros – indicado por 22,3% dos membros - constituem os fatores que mais limitam a atuação destes conselheiros.

A comparação entre os Conselhos sugere que suas limitações possuem natureza diferenciada. Para o CMDPD, a escassez de tempo para atuação neste espaço também foi a limitação mais apontada entre os entrevistados. Com igual força, os conselheiros reclamaram que sua atuação é limitada pela falta de autonomia que possuem. Com menos força apareceram os problemas ligados a capacitação dos conselheiros.

**Tabela 19 – Limitações à atuação do Conselheiro, de acordo com o segmento e Conselho a que pertencem**

Área	Limitações levantadas	CMDPD		CMI		Total
		Poder Público	Sociedade Civil Org.	Poder Público	Sociedade Civil Org.	
Conhecimento do Conselheiro	Falta de capacitação	0	1	3	0	4
	Falta conhecimento técnico	1	0	0	0	1
	Desconhecimento do papel do Conselho por alguns	0	1	0	0	1
Atuação do Conselheiro	Falta de tempo para se dedicar mais ao Conselho	2	2	1	2	7
	Falta de participação	0	0	1	1	2
	Falta autonomia	1	1	0	0	2
	Falta de autonomia dos representantes do Poder Público	1	1	0	0	1
	Falta de indicações sérias dos representantes do Poder Público.	0	0	0	1	1
	Falta de sensibilização de alguns conselheiros	0	0	1	0	1
	Falta de comprometimento dos representantes da sociedade civil organizada.	0	0	0	1	1
	Falta envolvimento dos conselheiros do Poder Público	0	0	0	0	1
	Falta assiduidade	0	0	0	1	1
	Falta de poder de decisão	0	0	0	1	1

FONTE: Categorização de respostas à pergunta aberta: “Descreva as limitações existentes a atuação dos conselheiros?”

Diferentemente, os membros do Conselho Municipal do Idoso não consideram que autonomia constitui uma limitação a sua atuação. Neste espaço, os maiores problemas enfrentados pelos conselheiros são a falta de capacitação e a falta de tempo para se dedicar mais ao Conselho.

As informações analisadas neste subcapítulo e no anterior podem ser entendidas sob luz das teorias dominantes da ação coletiva: teorias da Mobilização de Recurso, do Processo Político e da Identidade Coletiva. Este subcapítulo apresentou dados que evidenciam a dificuldade de atuação dos atores diante da escassez de recursos – estrutura física deficiente, recursos materiais limitados, recursos humanos limitados – e de um meio político desfavorável à atuação dos conselhos – representantes dos Poder Público com pouca força para falar em nome do governo, falta de priorização e sensibilidade por estas temáticas pela Prefeitura Municipal, entre outros.

Estes dados colaboram para a compreensão do por quê de alguns conselheiros não se comprometerem tanto, da pressão do CMDPD em outros canais que não aqueles que são ligados ao Conselhos por meio dos representantes do Poder Público, como vereadores e empresários, tendo em vista o encaminhamento e resolução dos problemas e demandas apontadas.

Estas teorias são importante não apenas para analisar estes espaços, mas também para uma intervenção nos Conselhos a partir do seu esforço teórico em delinear meio de superar os obstáculos a mobilização e sustentação de uma ação coletiva ao longo do tempo.

Da mesma forma que ficou evidente no subcapítulo anterior que, a partir das teorias de identidade, o CMDPD e o CMI não têm uma “identidade” de Conselho; as mesmas teorias oferecem subsídios para que possam ser criado meios para a construção de uma identidade, junto com todos os benefícios que esta construção faz: engajamento, relações baseadas em solidariedade, definição clara de objetivos, designação de papéis e funções, entre outras.

As problemáticas relacionadas a falta de conhecimento dos conselheiros quanto às suas funções e às finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas se deve, como os resultados apresentados neste subcapítulo sugerem, não apenas a ausência de uma agenda de ação compartilhada e da definição destas funções entre os membros: a dificuldade do exercício de conselheiro ante a escassez de recursos estruturais e materiais e as barreiras impostas pela prefeitura municipal em relação ao funcionamento e atuação dos Conselhos em estudo se relacionam com a motivação dos conselheiros,

que, diante desse cenário podem resolver dedicar seus esforços de transformação em outros meios que sejam mais capazes de traduzir demandas e mudanças concretas ou optam apenas em não atuar de maneira efetiva.

## Capítulo 5 - CMDPD e CMI: Diagnósticos e Prognósticos

O reconhecimento de que o funcionamento dos Conselhos Gestores depende da ação conjunta dos atores que compõem estes canais e que, enquanto grupo, os conselheiros vivenciam problemas de ação coletiva, possibilita a adoção de uma nova perspectiva teórica na análise de seu desempenho, qual seja: as teorias da ação coletiva.

No estudo de caso dos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, o reconhecimento mencionado implicou no levantamento das seguintes hipóteses: 1) a falta de conhecimento dos Conselheiros do CMDPD e CMI acerca que suas funções e das atribuições destes espaços é consequência da ausência (de um processo de formação) de uma identidade coletiva; 2) A escassez de recursos destes Conselhos impacta sobre a participação e engajamento dos Conselheiros nestes espaços; e, por último, 3) os elementos apontados pela teoria de processo político como facilitadores ou dificultadores da mobilização e desenvolvimento das ações coletivas também constituem fatores para entender as limitações do CMDPD e do CMI.

A noção de identidade coletiva nos Conselhos Gestores de Política Pública, entretanto, não pode ser adotada de maneira fiel àquelas propostas pelas teorias da identidade, como a já mencionada definição proposta por Melucci. Diferentemente dos outros tipos de ação coletiva, como os movimentos sociais, ao qual os teóricos dessa abordagem dispensam especial atenção, nos Conselhos Gestores a identidade já está parcialmente definida, segundo as Leis e Regimentos internos que criam estes espaços e norteiam suas ações. Dessa forma, a noção de identidade relaciona-se ao Conselho Gestor e não aos grupos que dele fazem parte.

Outra diferença das teorias de Identidade é que nos Conselhos Gestores o processo de mobilização dos atores em torno da criação ou apropriação desses espaços pode ocorrer de maneira não espontânea. Porque são canais institucionalizados de participação social, a existência e funcionamento dos Conselhos Gestores independem da existência de uma mobilização anterior da sociedade civil organizada a fim de criar e se apropriar desses espaços.

Em muitos locais os movimentos sociais são fracos, a população local é pouco mobilizada ou a influência de políticas coronelistas é grande. Nesses locais, a imposição de cima para baixo na criação dos Conselhos aliada a rápida implementação dos mesmos - o que inviabiliza a mobilização popular e discussões sobre o tema -

dificultaram os processos de reconhecimento de demandas, discussão acerca de expectativas e objetivos e, também, a formação de um coletivo com base nas realidades compartilhadas.

Entretanto, também porque são canais institucionalizados de participação social, os Conselhos Gestores podem constantemente e a cada gestão redefinir seus objetivos e ações, dando novas feições a “identidade” destes espaços. A cada mandato, o processo de construção da identidade pode ajudar os membros a interpretar as relações desenvolvidas entre si de uma maneira positiva, a reconhecer os problemas comuns e a acreditar que, trabalhando de maneira colaborativa, o Conselho Gestor poderá resolver estes problemas.

Nos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, muitas variáveis apontam para um fraco (ou inexistente) processo de construção de uma “identidade” do espaço. Quando questionados acerca das finalidades das arenas participativas em que atuavam, os conselheiros levantaram diferentes variáveis, demonstrando que a concepção das atribuições deste espaço é heterogênea. Três conselheiros, em um total de 22 entrevistados, propuseram funções para o estas arenas que apenas eles as reconheciam como tal. Por último, as variáveis mais apontadas como sendo uma função do Conselho Gestor, “propor políticas públicas” e “diagnosticar problemas enfrentados pela temática”, tiveram representatividade de apenas sete dos entrevistados, número muito reduzido para se supor que os conselheiros compartilham de noções semelhantes acerca das atribuições desses arranjos participativos.

O confronto entre as funções levantadas e as atribuições dos Conselhos estudados estipuladas pelos Regimentos Internos demonstram que algumas atividades previstas para estes espaços sequer são imaginadas pelos atuais conselheiros. São os casos das atividades “Articulação dos órgãos competentes, objetivando a reformulação dos currículos escolares, bem como a criação de programas de reconhecimento das possibilidades da pessoa com deficiência, garantindo sua possibilidade de inclusão na escola regular”, “viabilizar a comunicação entre as organizações governamentais e não-governamentais de forma a evitar a duplicidade de serviços e facilitar as parcerias”, entre outras, no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e “Promover o desenvolvimento de projetos que objetivam a participação dos idosos nos diversos setores da atividade social”, “estimular a criação e a mobilização de organizações ou comunidades interessadas na problemática do idoso”, “viabilizar e intermediar recursos financeiros que possa desenvolver e implantar projetos voltados ao

interesse dos idosos” e “articular e apoiar projetos e atividades que levem o idoso a participar da solução dos seus problemas”, no caso do Conselho Municipal do Idoso.

As evidências de desconhecimento dos conselheiros aumentam quando estes, na contramão dos dados acima, afirmam num total de 50% dos entrevistados que as atividades empreendidas por seu Conselho refletem as determinações do Regimento interno; ou quando pelo menos 18% dos entrevistados assumem não conseguir fazer esse confronto.

O desconhecimento dos conselheiros também se estende ao desenvolvimento de seus papéis dentro do Conselho. Ao serem questionados sobre sua função no Conselho, os entrevistados apontaram, em média, 2,6 funções. A variação entre o número de funções levantadas por cada conselheiro constitui um indicador de que o conhecimento destas funções é reduzido. Enquanto para uns existiam pelo menos quatro funções, para outros eram apenas duas as atribuições de um conselheiro.

Ainda assim, as respostas obtidas são importantes para investigação das hipóteses levantadas. Os indicadores levantados pelos entrevistados apontam, embora de maneira menos evidente, um desconhecimento dos papéis e funções dos Conselheiros – e, em consequência, a um desconhecimento das finalidades dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, afinal, a ação destes conselheiros impacta diretamente sobre os resultados alcançados por estes espaços.

Ademais, as respostas apresentadas também sugerem que os conselheiros desconhecem seu papel. Metade das variáveis apontadas como sendo funções do conselheiro receberam apenas a indicação de um único conselheiro. Estes dados apenas sugerem que as funções dos conselheiros não são claramente compartilhadas entre eles, e, por consequência, que a atuação deles, sendo guiada pelas percepções sobre quais são seus papéis e funções nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, pode não ser coordenada e pode não buscar os mesmos fins. Se não existe uma homogeneidade entre as percepções dos conselheiros acerca de seu papel, isso significa dizer que a ação do grupo é totalmente descoordenada.

Ao se analisar as raízes desse desconhecimento, percebe-se que dos 22 conselheiros, quatro chegaram a esta arena sem qualquer conhecimento acerca da temática do Conselho. Além disto, pelo menos 12 dos entrevistados chegaram aos Conselhos com pouco ou nenhum conhecimento sobre a história da criação desta instância participativa, seus papéis e objetivos. Isso sugere que essas pessoas

difícilmente se apropriarão destes Conselhos como instrumento para desenvolvimento políticas públicas de maneira imediata.

Os dados apresentados sugerem que o desconhecimento das funções do Conselho e dos papéis dos conselheiros são decorrentes não de capacidade cognitiva, do conhecimento da máquina pública, da mobilização, além de outros problemas comumente apresentados na literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas; mas de ação coletiva: as demandas e expectativas dos conselheiros não foram tematizadas e organizadas em uma agenda e em ações concretas; o papel dos participantes não foi discutido e nem definido; não havendo estes estágios, eles não tiveram a oportunidade de se identificar com um projeto mais amplo e, tampouco de traçar estratégias para alcançá-las. Dessa forma, a atuação dos conselheiros ficou restrita a seus conceitos pessoais acerca do que seja uma boa atuação e de suas expectativas sobre a ação dos Conselhos Gestores.

Os conselheiros desta gestão chegaram, em sua maioria, por indicação e sem qualquer conhecimento sobre os processos reivindicatórios que resultaram na criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Certamente desconhecem o debate sobre ampliação da participação na esfera política, criação de instâncias participativas, controle social das ações do governo e desenvolvimento partilhado de políticas públicas. A razão que juntou muitos destes atores numa ação coletiva foi artificial – receberam indicações para participar -, impedindo que um processo de reconhecimento de demandas e de reconhecimento de outros atores na mesma situação (mobilização) ocorresse. - não conheciam os Conselhos, alguns sequer conheciam a temática alvo do Conselho. Sem isto, a formação de um grupo – um “nós” para os participantes do Conselho – ficou prejudicada e os problemas e as saídas para resolvê-los não foram tematizados entre os participantes desta ação coletiva, o que implicou em ações descoordenadas.

A conclusão que se chega é que, embora o diagnóstico seja a falta de efetividade dos Conselhos Municipais dos Direitos do Deficiente e do Idoso em função de problemas de ação coletiva, o prognóstico é positivo, pois, do mesmo modo que as teorias sobre ação coletiva auxiliam no entendimento das problemáticas vivenciadas pelos Conselhos, elas trazem subsídios para solucionar as deficiências existentes nestes espaços.

Para os Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso, meus objetos de estudo, de maneira específica, e para os Conselhos Gestores que

enfrentam problemas parecidos, o que a teoria da identidade sugere é que seja incorporado em todo o início de mandato – e também em seu decorrer –, entre os conselheiros, o hábito de tematizar as questões, levantar problemas, destacar expectativas, definir metas e ações concretas. Assim, além de aproximar as pessoas, podendo contribuir com a democratização ao se reconhecer as demandas dos outros, poderiam sair destas discussões agendas, que teriam como função nortear a ação destes espaços. Como estes espaços possuem muito trabalho e o tempo é limitado, seria interessante a adoção de três agendas para cuidado contínuo e paralelo. A primeira, de menor alcance, teria o intuito de manter os laços com a comunidade e atender às suas reivindicações mais urgentes. A segunda agenda privilegiaria ações a longo prazo, como desenvolvimento de projeto, avaliação de impactos, propostas de políticas públicas, etc. Por último, deveria ser construída uma agenda multi-setorial, com o intuito de promover ações mais abrangentes e minimizar a duplicidade das atividades - ou mesmo o comportamento de indolência social, em que um Conselho responsabiliza o outro por determinada tarefa.

Neste sentido, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro em um abrangente estudo sobre Conselhos Gestores no território brasileiro destacam a dificuldade dos conselheiros estabelecerem ações mais duradouras ou que envolvam outras temáticas ou segmentos. Segundo eles, “de fato, constata-se que a maior parte dos conselhos não possui uma agenda política de médio a longo prazo capaz de instituir uma pauta de discussão mais estratégica para a gestão das políticas sociais em cada cidade” (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO, RIBEIRO, 2004: 51)

Estas sugestões são capazes de minimizar algumas problemáticas vivenciadas pelos Conselhos. Este diálogo inicial também deve resultar em planejamento e desenvolvimento de ações concretas. Isto inclui adotar todas as ferramentas necessárias para obtenção dos objetivos. Embora os Conselhos Gestores sejam um espaço institucionalizado de ação coletiva, é importante lembrar que o Conselho é um meio de se participar da esfera política e não um fim em si. A mera existência dos Conselhos não garante maior atenção do governo às questões que envolvem a sociedade. O que garante é a apropriação desse canal como um meio de implementar políticas públicas, ou seja: uma vez nesses espaços (meio), deve-se buscar os fins, ou seja, as políticas públicas (BONFIM, 2000). Isto quer dizer que fazer pressão junto a vereadores, comerciantes, entre outros, também são instrumentos para viabilização de políticas públicas.

Em resumo, este estudo demonstrou que é importante que os Conselhos Gestores, ainda que artificialmente, estimulem o processo de gestação e desenvolvimento da “identidade” do Conselho, tendo em vista que esta conduta poderia trazer mais união no grupo, maior reconhecimento, mais entendimento sobre as ações a serem tomadas, maior consciência sobre as responsabilidades dos atores, ações mais coordenadas e possibilidades de adoção de ações estratégicas, ou seja: maiores possibilidades de sucesso.

Por outro lado, também demonstrou que outras variáveis – recursos humanos e materiais e acesso ao governo - também influenciam no processo de mobilização e ação dos conselheiros. Nos CMDPD e no CMI, primeiramente, houve o reconhecimento entre os entrevistados de que o tempo para atuação e um cenário político favorável e colaborativo constituem variáveis essenciais no bom desempenho destes espaços. Em seguida, os conselheiros apontaram que sua maior limitação, atualmente, é a falta de tempo para se dedicar às atividades dos Conselhos; em segundo lugar, apontaram a ausência de autonomia.

As teorias da Mobilização de Recursos e do Processo Político destacam o papel da coordenação no desenvolvimento das ações coletivas. Segundo estas abordagens, os líderes seriam responsáveis por coordenar os atores, definir as ações e estratégias a serem utilizadas, levantar recursos, buscar apoio, entre outros.

Nos Conselhos estudados os presidentes são responsáveis pela diretoria executiva destes espaços, mas não existe uma liderança destacada de qualquer membro no CMDPD ou CMI. Esta ausência pode ser compreendida como consequência da fraca (ou ausente) construção da identidade de Conselho Gestor nestes espaços, uma vez que sem este processo dificulta-se a definição de objetivos e dos papéis dos atores na obtenção destes objetivos.

Sem esta construção anterior, reduzem-se as chances de definir ações que busquem contornar as deficiências dos Conselhos Gestores, como angariar recursos e apoio da comunidade, buscar colaboração do Governo e outras estratégias necessárias para manutenção do funcionamento e bom desempenho destes espaços.

O que se pode concluir deste estudo é que os Conselhos Gestores também constituem um meio de ação coletiva e, por este motivo experimentam problemas desta natureza. Pensar nestes espaços sem considerar isto pode resultar no desenvolvimento dos Conselhos Gestores de modo ineficiente.

Por um lado, as teorias da identidade oferecem subsídios para o reconhecimento da “identidade” do Conselho Gestor como instrumento para garantir a continuidade do projeto e para o desenvolvimento das ações de modo compartilhado e colaborativo entre os atores. Por outro, as teorias da Mobilização de Recursos e do Processo Político ressaltam a importância de variáveis como organizações, interesses, recursos, estratégias (VILAÇA, 1993). Outras variáveis importantes são as oportunidades no contexto e a receptividade das instituições em relação às demandas levantadas pela ação coletiva (MAIA, 2009).

O viés prático destas teorias reforçam a necessidade de se criar incentivos à participação dos atores e de se buscar meios de superar os inúmeros obstáculos a ação coletiva. Nos Conselhos Gestores, estas teorias auxiliam no reconhecimento de que estes espaços não constituem o objetivo final de uma política participativa, mas sim um instrumento de transformação social. Os conselheiros devem entender este espaço como um meio de conseguir satisfazer suas demandas coletivas, mas para isto é necessário que eles tenham clareza sobre estas reivindicações e todas as variáveis que poderão contribuir para que estas demandas sejam atendidas. É preciso que os conselheiros pensem como coletivo, saibam seus papéis, atuem ativamente, considerem como um dos objetivos deste espaço a superação das limitações estruturais, materiais e de acesso à política e busquem formas de consolidar este espaço.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca Naeara. Organizing for Governance: Building Collaboration in Brazilian River Basins. In: World Development. Vol. 35, nº 8. Elsevier Ltd. Pp. 1450-1463, 2007

ABRANCHES, Mônica & AZEVEDO, Sérgio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de (orgs). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

AFFONSO, Ruy de Britto Álvares. *Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil*. Documento preparado âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización em América Latina” em 28 de fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/6061/P6061.xml&xsl=/de/tpl-p/p9f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl>, último acesso em 30 de janeiro de 2010.

ALENCASTRO, Luiza; PEREIRA, Ana Karine; RIBAS, Nielle Diniz. *Conselhos Gestores: Uma Bibliografia Anotada*. IPOL/UNB, Brasília, 46 pp. Documento produzido no âmbito do Projeto Conselhos Gestores no Distrito Federal/PIC-UNB. Mimeo. 2007.

ALEXANDER, Jeffrey. Ação coletiva, cultura e sociedade civil. *RBCS*, São Paulo, vol. 13, nº 37, pp. 5-31. 1998.

ALEXANDER, Jeffrey. *The civil sphere*. New York: Oxford University Press - 2006.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, 2009. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100003&lng=en&nrm=iso)>. Último acesso em 23 de fevereiro de 2010.

BARBOSA, Ana Maria Lima. Os portadores de deficiência no Conselho de Saúde. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, Volume 37, nº. 11, p. 49-52, 2003.

BECKER, Daniel. Organizações da Sociedade Civil e Políticas em Saúde. In: GARCIA, Joana; LANDIM, Leilah e DAHMER, Tatiana (orgs.). *Sociedade e Políticas: novos debates entre Ong's e universidades*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. pp. 117 a 135.

BONFIM, Raimundo. “Sistematização 1: A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas”. In: CARVALHO, M. C., TEIXEIRA, A.C (orgs). *Revista Pólis*. Conselhos gestores de Políticas Públicas. Instituto Pólis, 2000.

CAMPBELL, T. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburg, Pitt Latin American, 2003

CANCLINI, Nestor Garcia. *Hybrid Cultures: Strategies for entering and leaving modernity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995

CANEL, Eduardo. [New Social Movement Theory and Resource Mobilization Theory: The Need for Integration](#) . In: KAUFMAN, Michael e ALFONSO, Haroldo Dilla (EDS). *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life*. CRDI/Zed 1997. Disponível em [http://www.crdi.ca/fr/ev-69139-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.crdi.ca/fr/ev-69139-201-1-DO_TOPIC.html). Último acesso em 23 de fevereiro de 2010.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press – 1992.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. “Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos”. In: CARVALHO, M. C., TEIXEIRA, A.C (orgs). *Revista Pólis*. Conselhos gestores de Políticas Públicas. Instituto Pólis, 2000.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Campinas: Paz e Terra, 2002.

DIMAGGIO, P. 1997. "Culture and cognition". *Annual Review of Sociology*, nº 23.

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1982.

DOMBROWSKI, Osmir. Os Conselhos Municipais: uma abordagem a partir de pequenos municípios do interior. In: *Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, III, Campinas, p. 02-19, 2006

ESMERALDO, Gema Galkgani S.L. e SAID, Magnólia Azevedo. O Conselho de Direitos da Mulher/ CCDM – Espaço de Interlocução entre as Demandas dos Movimentos de Mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 229 a 279.

FUKS, Mario. Participação Política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. In: PERISSINOTO, Renato e FUKS, Mario (orgs). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. pp. 245 a 272.

GAMSON, W. A. *The Strategy of Protest*. Homewood, III: Dorsey. 1970

GOHN, Maria da Glória M. Conselhos populares e participação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.º 34, p. 65-89, 1990.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Polis, 37. São Paulo. pp. 35 a 40, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Edições Loyola. 2004.

HIRSCH, E. L. *Sacrifice for the cause: Group processes recruitment and commitment in a student social movement*. *American Sociological Review*, 55, 243–254.1990.

KRIESI, H. *et al. New social movements in Western Europe*. London: ULC Press. . 1995

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGA, Peter P. & CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios de legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.21. n.60, pp. 43 a 66, Fev. 2006.

LEAL, Suely Maria R.. A Outra Face da Crise do Estado de Bem-Estar Social: Neoliberalismo e os Novos Movimentos Sociais da Sociedade do Trabalho. *Caderno de Pesquisas*, nº 13, NEPP/Unicamp. 1990.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil. São Paulo: Ed. Nova Fronteira, 3ª edição, 1997.

LIMA; Rosa Maria Cortês de; BITOUN, Jan. Os Conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local*. São Paulo: ed. Revan, 2004. p. 95-160

McCarthy, Michael. *Discourse Analysis for Language Teachers*. Cambridge: Cambridge University Press. 1991.

MACHADO, Eloise H. H., BAPTISTA, Josil Voidela, KORNIN, Thaís. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de (orgs). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

MAIA, Rousiley C. M.. Atores da sociedade civil e ação coletiva: relações com a comunicação de massa. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, 2009 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452009000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100004&lng=en&nrm=iso)>. Último acesso em 30 de janeiro de 2010.

MELO JUNIOR, João Alfredo Costa de Campos. A ação coletiva e seus intérpretes: As perspectivas teóricas de Charles Tilly e Mancur Olson. In: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – 2007. São Leopoldo – RS. História e Multidisciplinaridade: territórios e deslocamentos. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Jo%E3o%20A%20C%20C%20Melo%20Junior.pdf>. Último acesso em 30 de janeiro de 2010.

MELUCCI, Alberto. Liberation or Meaning? Social Moviments, Culture and Democracy. In *Developmente and Change*. Longes, Sage. Vol. 23, nº 3. 1992

MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press – 1996.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes – 2001.

MUNCK, Gerardo L.. Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100005&lng=en&nrm=iso)>. Último acesso em 30 de Janeiro de 2010.

NORONHA, Rudolf de. Avaliação comparativa dos Conselhos Municipais. In: CARVALHO, M. C., TEIXEIRA, A.C (orgs). *Revista Pólis*. Conselhos gestores de Políticas Públicas. Instituto Pólis, 2000.

OBERSCHALL, Anthony. *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall - 1973.

Olson, Marcur. *A lógica da ação coletiva*. Ed. da Usp. São Paulo – 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, FGV: 1999.

RAICHELIS, Raquel 2000. Sistematização: os Conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia. *Conselhos gestores de políticas públicas*. Polis, 37, São Paulo. pp. 41 a 46, 2000.

RANGEL, Ângela Maria Hygino. A perspectiva do controle social pela via dos conselhos. In: GARCIA, Joana; LANDIM, Leilah; DAHMER, Tatiana (orgs). *Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGs e universidades*. São Paulo: ed. Revan, 2004. p. 45-59

SANTOS, Nelson Rodrigues. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia (orgs). *Conselhos gestores de políticas públicas*. Polis, 37, SP. pp. 41-46, 2000.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil . O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de (orgs). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de (orgs). *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SNOW, D. *et al.* "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation". *American Sociological Review* , vol. 51. 1986.

SNOW, D. A.; BENFORD, R. D. "Master frames and cycles of protest". In: MORRIS, A. D.; MUELLER, C. M. (eds.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven London: Yale University Press. 1992.

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUMAMBO, Cátia; COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (orgs). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil Contemporâneo*. Editora Vozes. Petrópolis: 2005.

SOUZA, Manoel Tibério Alves. Argumentos em Torno de um "Velho" Tema: A Descentralização. *Dados*. Vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=in&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=in&nrm=iso&tlng=pt)>, último acesso em 28 de outubro de 2007.

TARROW, Sidney. States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements, in McAdam, McCarthy e Zald. *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, Cambridge Un. Press, 1996.

TARROW, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Nova Iorque, Cambridge University Press – 1994.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Editora Paz e Terra - 2002. Campinas – SP.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso . As Dimensões da Participação Cidadã. *Caderno CRH*, Bahia, n. 26/27, p. 179 a 207, jan./dez 1997

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia C (orgs.). *Revista Polis*. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C., TEIXEIRA, A.C (orgs). *Revista Pólis*. Conselhos gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

TOURAINÉ, Alain. *Le retour de l'acteur*. Paris: Seuil - 1978.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Paris: Fayard – 1994.

TURNER, R. H. Determinants of Social Movement Strategies. In: SHIBUTANI, Tamotsu (ed). *Human Nature and Collective Behaviour: Papers in Honor of Herbert Blumer*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1970.

VILAÇA, Helena. Territórios e identidades na problemática dos movimentos sociais: algumas propostas de pesquisa”, *Sociologia*, I Série, Vol. III. Porto: Faculdade de Letras, pp. 51-71.1993.

VOIPI, Mario. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e adolescência. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Claudia. *Conselhos gestores de políticas públicas*. Polis, 37; São Paulo. pp. 27 a 34, 2000.

WAMPLER, Brian. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. *Latin American Politics & Society* 46 (2): 73-99. 2004. Disponível em <http://www.jstor.org/pss/3177175>. Último acesso em 30 de janeiro de 2010.

ZALD, Mayer N. e MCCARTHY, John D. (eds.). *The Dynamics of Social Movements*. Cambridge, Mass., Winthrop – 1979.

## APÊNDICE 1

### Questionário a todos os Conselhos Gestores de Limeira

**NOME DO CONSELHO:**

**ÓRGÃO:**

**Contato (Nome, telefone, setor da pessoa que ajudou)**

**Ano de Criação (anotar se anteriormente houve outra “versão” deste conselho)**

**O Conselho tem poder deliberativo ou é consultivo**

**Qual é o status legal do Conselho?**

- criado apenas por decreto executivo
- criado para atender lei estadual e instituído por decreto executivo municipal.
- criado para atender lei federal e instituído por decreto executivo municipal.
- Outra alternativa

**Explicar resposta:**

**Existe regimento interno?**

Sim  Não

**Comentários:**

**Como são selecionadas as entidades não governamentais no conselho (explicar se variar por categoria)**

- as entidades de cada categoria reúnem e escolhem/elegem os membros daquela categoria;
- as entidades de cada categoria apresentam uma lista de candidatos ao governo, que seleciona os membros;
- O governo indica as entidades por conta própria;
- as entidades são pré-definidas na lei ou decreto que cria originalmente o conselho (cuidado ao não confundir decretos que instituem membros selecionados por outro método de um decreto que cria o conselho);
- Outro sistema. Qual? \_\_\_\_\_

**Explicar resposta:**

**Quantas reuniões ocorreram em 2006?**

**Comentários:**

**É possível conseguir as atas das reuniões?**

**Explicar:**

**É possível participar como ouvinte nas reuniões?**

**Explicar:**

**Comente sobre a dificuldade relativa de conseguir informações sobre este conselho.**

## APÊNDICE 2

### Roteiro de Perguntas mais específico para Conselhos de Limeira

3. A partir de qual lei é estabelecida a criação do Conselho? Em que data isso aconteceu?
4. Por quanto tempo participam os membros no Conselho?
5. Eles podem se re-eleger? Por uma ou mais legislatura? De quanto tempo são essas outras legislaturas?
6. Existem, na lei, assentos garantidos para participação do poder público estadual?
7. Em caso de resposta afirmativa, esses representantes participam frequentemente das reuniões?
8. Qual é a 'qualidade' dessa participação (quer dizer: quando participam sua colaboração é ativa ou apenas observam?)?
9. Esses representantes têm poder dentro dos espaços que representam para se comprometerem com alguma atividade ou em alguma ação? Por exemplo: Supondo que uma Secretaria de São Paulo tenha assento garantido no Conselho e que, por isso, envie um representante seu. Esse representante tem, de fato, poder para fazer uma ponte concreta entre o Conselho ou as reivindicações e demandas que o Conselho endereça a referida Secretaria não são atendidas em função desse elo fraco entre representante e Secretaria.
10. Quais os pontos positivos e negativos que você vê na participação de conselheiros representantes do poder público estadual?
11. Qual é a periodicidade das reuniões? Semanal, Mensal, Bimestral, etc?
12. Qual a duração das reuniões?
13. As reuniões costumam dar *quorum*?
14. Em caso de negativa, como você entende essa situação? Qual é o motivo para a ausência sistemática de conselheiros?
15. Os participantes que faltam costumam enviar suplentes e justificativa?
16. Quem propõe os assuntos que vão ser discutidos nas reuniões?
17. Qualquer conselheiro pode sugerir a pauta?
18. Conselho recebe alguma verba ou incentivo para manter a infra-estrutura do Conselho funcionando e pagar os gastos com o trabalho do Conselho?
19. Algum membro afirma ter dificuldades financeiras ou em termos de tempo para comparecer as reuniões?
20. Qual é sua opinião sobre a rotatividade dos membros? Como você entende esse fenômeno (ele dificulta o andamento geral dos trabalhos, traz mais indivíduos pouco aptos para trabalhar no Conselho, enfim, é bom ou é ruim, por quais motivos)?
21. Você sente que, em épocas de mudança de legislatura dos conselheiros, aumenta-se a dificuldade para deliberação ou para dar continuidade aos trabalhos que estavam sendo desenvolvidos por conselheiros do mandato anterior?
22. Como você atribuiria as funções do Conselho? Elaboradoras de políticas públicas para o deficiente, fiscalizadora, punitiva, misto dessas funções ou outra definição? Responda isso enfatizando quais são as funções e os assuntos que são mais comumente tratados.
23. Como a lei define as atribuições do Conselho, ele tem caráter consultivo, deliberativo ou misto?

24. Como você, definiria, na prática, essas atribuições? Quando os conselheiros se posicionam acerca de determinado assunto o presidente acata essas decisões ou o Presidente ainda tem autonomia para tomar as decisões (mesmo quando elas contrariam as opiniões dos demais membros)?
25. O Conselho tem comissões? Quais são?
26. Em caso de afirmativo na pergunta anterior, qual é a importância das comissões para o desenvolvimento dos trabalhos no Conselho?
27. Quais são, em sua opinião, os prós e contras das comissões para esse Conselho?
28. Como é a relação dos membros fora do Conselho? As demandas do Conselho são atendidas fora do período das reuniões ou os únicos momentos para tratar dos assuntos dos Conselhos são os das reuniões?
29. As reuniões do Conselho são divulgadas para os Conselhos por qual meio de comunicação?
30. As reuniões do Conselho são divulgadas para outras pessoas que não os conselheiros? Quem? Por quais motivos?
31. Você acredita que é necessário conhecimento técnico ou da máquina administrativa para uma boa condução da elaboração de políticas públicas?
32. Para você, qual é a importância do Conselho pra cuidado e representação dos interesses dos cidadãos?
33. Como é feito o processo de tomada de decisão? É dado tempo hábil para conhecimento do assunto ou para se fazer e/ou construir considerações sobre ele?
34. Você diria que falta em Limeira sociedade civil organizada para se qualificar para participarem no Conselho?
35. Em caso de afirmativo, como o problema é contornado? Membros que representam determinado setor que é carente de outros cidadãos aptos para participação no Conselho acabam permanecendo mais tempo no Conselho? Por favor detalhe!
36. Existe(m) caso(s) de membros que disputam no âmbito do Conselho mais os interesses próprios das entidades que representam do que os interesses do município?
37. Você diria que a disponibilidade de tempo é um fator que dificulta a abrangência e qualidade da atuação do Conselho?

## APÊNDICE 3



**LEI N.º 4.037, DE 11 DE JULHO DE 2006**  
(Projeto de Lei nº 134/06, do Prefeito  
SILVIO FÉLIX DA SILVA)

**Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes, e dá outras providências.**

**SILVIO FÉLIX DA SILVA**, Prefeito Municipal de Limeira, Estado de São Paulo,

**USANDO** das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

**FAZ** saber que a Câmara Municipal de Limeira aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I** **Da Criação, Finalidade e Competência.**

**Art. 1º** Fica criado no Município de Limeira, o Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes – CMDPD, órgão consultivo, permanente e paritário, vinculado ao Centro de Promoção Social Municipal – CEPROSOM, com finalidade de, em conjunto com a sociedade, assessorar o Governo Municipal, no sentido de assegurar os direitos civis e humanos das pessoas deficientes, dentro da globalidade da política de Governo.

**Art. 2º** A este Conselho, no que concerne às atividades realizadas em prol das pessoas deficientes, compete, além das atribuições específicas contidas na política Nacional:

- I-** estabelecer diretrizes visando à implantação de planos e programas de apoio;
- II-** definir prioridades e estabelecer normas de procedimento sobre a Política Municipal;
- III-** zelar pela execução desta Política, tendo em vista à qualidade de adequação da prestação de serviços na área de apoio, bem como oferecer orientação técnica;
- IV-** articular, com as demais políticas sociais básicas (saúde, educação, previdência e assistência social), ações a nível participativo de apoio e, prioridade de atendimento;
- V-** garantir a instituição de canais e mecanismos de participação popular, bem como lutar pela inclusão social;
- VI-** apreciar os programas elaborados conforme a Política Municipal do deficiente, garantindo sua inclusão na previsão orçamentária do Município;
- VII-** convocar, ordinária ou extraordinariamente, a cada dois anos, a Conferência Municipal das Pessoas Deficientes, a qual o escopo de avaliar a situação dessas pessoas e propor orientações para aperfeiçoamento da Política;

**Parágrafo único.** Caberá ao Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes a elaboração de seu Regimento Interno, o qual será homologado pelo Prefeito, através de Decreto.

**CAPÍTULO II**  
**Da Organização e Gestão**

**Art. 3º** Este Conselho será composto por 14 (quatorze) conselheiros, na seguinte conformidade:

- |  |   |
|--|---|
| Promoção Social Municipal de Limeira – CEPROSOM;   | I- um representante do Centro de            |
| Municipal da Educação;   | II- um representante da Secretaria          |
| Esportes;  | III- um representante da Secretaria de      |
| Negócios Jurídicos;  | IV- um representante da Secretaria de       |
| Governo e Desenvolvimento;   | V- um representante da Secretaria de        |
| Municipal de Saúde;  | VI- um representante da Secretaria          |
| Planejamento e Urbanismo;  | VII- um representante da Secretaria de      |
| de deficientes e, ou, de entidades prestadoras de serviços a deficientes, com a intenção de atender à totalidade das deficiências, a saber: Mental, Física, Visual, Múltiplas, Surdez, Autismo e Paralisia Cerebral; | VIII- 7 (sete) representantes das entidades |

um suplente. § 1º A cada membro efetivo corresponderá

§ 2º A escolha dos representantes da sociedade civil dar-se-á em Assembléia especialmente convocada pelo Poder Executivo Municipal, através de Edital;

§ 3º Os representantes do Poder Executivo serão escolhidos livremente pelo Prefeito.

§ 4º Todos os conselheiros serão nomeados por Decreto Executivo.

**Art. 4º** O mandato dos Conselheiros será de dois anos, sendo permitida sua recondução por mais uma vez, de igual período.

§ 1º As funções dos conselheiros não serão remuneradas, por serem consideradas de relevante interesse social.

§ 2º O Conselho será presidido por um de seus membros, eleito para o mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução, por igual período, na forma em que dispuser o Regimento Interno.

**CAPÍTULO III**  
**Disposições Gerais**

**Art. 5º** Os recursos do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes serão constituídos de:

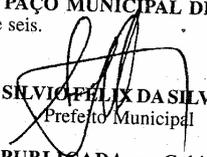
- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| consignadas no seu orçamento ou em créditos especiais; | I- contribuições do Município,        |
|  | II- doações, legados e outras rendas. |

**Art. 6º** Anualmente, o Conselho prestará contas de suas atividades, inclusive daquelas de ordem financeira, ao Prefeito, com o envio de idêntica documentação à Câmara Municipal.

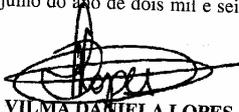
**Art. 7º** Os casos omissos na presente Lei serão resolvidos pelo Conselho, em decisão aprovada pela maioria qualificada de seus membros.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO MUNICIPAL DE LIMEIRA, aos onze dias do mês de julho do ano de dois mil e seis.

  
SILVIO FELIX DA SILVA  
Prefeito Municipal

PUBLICADA no Gabinete do Prefeito Municipal de Limeira aos onze dias do mês de julho do ano de dois mil e seis.

  
VILMA DANIELA LOPES  
Secretária Executiva do Prefeito

## APÊNDICE 4



ESTADO DE SÃO PAULO - BRASIL

LEI Nº 3277, DE 10 DE AGOSTO DE 2001.

(Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal do Idoso no Município de Limeira e dá outras providências.)

fl.1

PEDRO TEODORO KÜHL, Prefeito Municipal de Limeira, Estado de São Paulo,

USANDO das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

FAZ saber que a Câmara Municipal de Limeira aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

Da Criação, Finalidade e Competência

Artigo 1º - Fica criado no Município de Limeira o Conselho Municipal do Idoso, que terá como finalidade assessorar o governo municipal, no sentido de que o exercício dos direitos civis e humanos das pessoas idosas seja assegurado, dentro da globalidade da política de governo.

Artigo 2º - A Política Municipal do Idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Parágrafo Único - Considera-se idoso, para efeitos desta lei, a pessoa maior de 60 ( sessenta) anos de idade.

### CAPÍTULO II

Das Atribuições

Artigo 3º - O Conselho Municipal do Idoso terá as seguintes atribuições :

I - garantir ao idoso do Município o direito ao exercício da cidadania, a participação na sociedade, a dignidade, o bem estar e o direito a vida;

II - integrar o idoso às demais gerações e a sociedade em geral, através de formas alternativas de participação, ocupação e convívio;

III - organizar campanhas de conscientização ou programas educativos, para a sociedade em geral, tendo em vista o envelhecimento sadio;

IV - promover debates, estudos e pesquisas relativos à problemática dos idosos;

V - fiscalizar e tomar providências para o cumprimento de legislação aos direito do idoso;

VI - estudar os problemas, receber sugestões da sociedade e opinar sobre as denúncias que lhe sejam encaminhadas;

VII - estimular e assessorar grupos de terceira idade, comunidades e entidades que estejam ligadas ao idoso diretamente;

VIII - definir e aprovar a Política Municipal do Idoso.



LEI Nº 3277, DE 10 DE AGOSTO DE 2001.

(Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal do Idoso no Município de Limeira e dá outras providências.)

fl.2

IX - elaborar seu Regimento Interno.

### CAPÍTULO III Da Organização e Gestão

Artigo 4º - O Conselho Municipal do Idoso é um órgão permanente, paritário e deliberativo vinculado ao Centro de Promoção Social Municipal - CEPROSOM, autarquia municipal responsável pela política municipal de assistência e promoção social, e será composto de 14 (quatorze) membros titulares, sendo 07 (sete) representantes de órgãos públicos e 07 (sete) de organizações representativas da sociedade civil.

Prefeito Municipal sendo:

I - Os representantes do Poder Público serão indicados pelo

- 01 da Secretaria Municipal da Saúde;
- 01 do Centro de Promoção Social Municipal - CEPROSOM;
- 01 da Secretaria Municipal da Cultura, Turismo e Eventos;
- 01 da Secretaria Municipal de Obras e Transportes;
- 01 da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo;
- 01 da Secretaria dos Negócios Jurídicos e de Defesa ao Patrimônio.

II - Os representantes dos segmentos sociais e profissionais da sociedade civil serão indicados pelas entidades afins ligadas às áreas de atuação, a saber:

- 03 - dos Grupos da Terceira Idade do Município de Limeira;
- 02 - das Entidades do Segmento de Atuação Profissional na Área;
- 01 - da Associação dos Aposentados de Limeira;
- 01 - do Poder Legislativo local.

Artigo 5º - Para cada membro titular haverá um suplente que substituirá o respectivo titular em seus impedimentos e, em caso de vacância, assumirão o cargo pelo restante do mandato.

Artigo 6º - Os Conselheiros de que trata o inciso I do artigo 4º poderão ser substituídos por funcionários de outros órgãos públicos, a fim de manter o critério de paridade.

Artigo 7º - A substituição dos membros do Conselho será de forma estabelecida no Regimento Interno.



ESTADO DE SÃO PAULO - BRASIL

LEI Nº 3277, DE 10 DE AGOSTO DE 2001.

(Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal do Idoso no Município de Limeira e dá outras providências.)

fl.3

Artigo 8º - As funções dos membros do Conselho não serão remuneradas, sendo, porém consideradas como serviço público relevante.

Artigo 9º - O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

Artigo 10 - O Conselho Municipal do Idoso funcionará nas dependências do Centro de Promoção Social Municipal - CEPROSOM, que dotará o Conselho Municipal do Idoso dos recursos materiais e humanos necessários ao seu funcionamento.

Artigo 11 - O Conselho Municipal do Idoso elaborará programas, conforme Política Municipal do Idoso, os quais apreciados pelo Centro de Promoção Social Municipal - CEPROSOM, e que serão incluídos na previsão orçamentária desta autarquia.

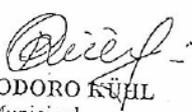
#### CAPÍTULO IV

##### Das Disposições Gerais

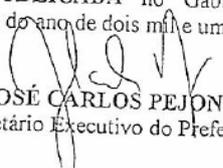
Artigo 12 - As despesas decorrentes com a execução da presente lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Artigo 13 - A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PAÇO MUNICIPAL DE LIMEIRA, aos dez dias do mês de agosto do ano de dois mil e um.

  
PEDRO TEODORO KÜHL  
- Prefeito Municipal -

PUBLICADA no Gabinete do Prefeito Municipal de Limeira, aos dez dias do mês de agosto do ano de dois mil e um.

  
JOSÉ CARLOS PEJON  
- Secretário Executivo do Prefeito -

## APÊNDICE 5

### **Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes do Município de Limeira-SP**

#### **Capítulo I – Natureza e Finalidade**

Art.1º - De acordo com o disposto na Lei nº 4.037 de 11 de julho de 2006, fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes do município de Limeira, órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social do Município, com instância permanente, paritária e consultiva, vinculado estruturalmente à Secretária Municipal de Assistência Social, CEPROSOM de Limeira.

Art. 2º - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes a formulação, coordenação, assessoramento, supervisão e a avaliação da política municipal das pessoas a que se refere a lei, consoante os princípios preconizados pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, e ainda:

I – definir, no Plano Municipal de Assistência Social, ações integradas e preventivas nas áreas de saúde, educação, formação profissional e do trabalho, cultura, esporte e lazer, transportes, edificações, previdência e assistência jurídica, de forma a assegurar às pessoas com deficiência todos os direitos sociais previstos nas legislações federal, estadual e municipal;

II – promover a integração entre as entidades sociais e os órgãos públicos, buscando mecanismos que garantam o atendimento das pessoas com deficiência, nas especificidades a saber:

- a) educação escolar, serviços de fisioterapia, órtese, prótese e equipamentos auxiliares, terapia ocupacional, profissionalização, atendimentos terapêuticos domiciliares, fonoaudiologia e apoio psicossocial e unidades de cuidados diários;
- b) local de amparo e acolhimento das pessoas com deficiência que não possua meios de prover a própria subsistência;

III – propor ações de sensibilização, envolvimento e conscientização da sociedade, valorizando a inclusão social das pessoas com deficiência;

IV – incentivar, apoiar e supervisionar a participação de organizações governamentais e não-governamentais, bem como de universidades, as seguintes ações:

- a) promoção de palestras que propiciem a integração da pessoa com deficiência e à família e à sociedade;
- b) promoção de debates, seminários, mesas-redondas e outros eventos, visando a capacitação dos profissionais ligados à área;
- c) instituição de campanhas e programas permanentes, nas diversas áreas de atuação;
- d) elaboração de material de apoio, tais como: folders, cartilhas, panfletos, livros e outros do gênero;

- e) articulação dos órgãos competentes, objetivando a reformulação dos currículos escolares, bem como a criação de programas de reconhecimento das possibilidades da pessoa com deficiência, garantindo sua possibilidade de inclusão na escola regular;
- f) elaboração de propostas inovadoras de educação escolar, visando eliminar preconceitos e a segregação dessas pessoas com deficiência;
- g) promoção de campanhas educativas que revertam a situação de desinformação da sociedade sobre as necessidades especiais da pessoa com deficiência, evitando atitudes discriminatórias e geradoras de maus-tratos, que prejudicam o seu desenvolvimento social;
- h) incentivo à implementação de programas de qualificação profissional para a pessoa com deficiência, visando sua inclusão no mercado formal de trabalho;
- i) articular com as organizações governamentais e não-governamentais e com o governo municipal, para a obtenção de recursos técnicos e/ou financeiros, com vistas ao aprimoramento e à implementação de programas relacionados à pessoa com deficiência e à sua qualidade de vida;
- j) elaborar propostas alternativas às pessoas deficientes não inseridas no mercado formal de trabalho, como por exemplo, centros de convivência, cooperativas, entre outros.

V – viabilizar a comunicação entre as organizações governamentais e não-governamentais de forma a evitar a duplicidade de serviços e facilitar as parcerias;

VI – fornecer subsídios ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, a fim de aperfeiçoar a política municipal referente à pessoa com deficiência;

VII – acompanhar as ações desenvolvidas pelas entidades governamentais e não-governamentais, no âmbito do atendimento da pessoa com deficiência;

VIII – acompanhar, conjuntamente com os conselhos municipais afins, os projetos e os programas desenvolvidos com recursos públicos;

## **Capítulo II – Organização do Colegiado**

Art. 3º - O Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes será composto por 14 (quartoze) conselheiros, na seguinte conformidade:

- I – um representante do Centro de Promoção Social Municipal de Limeira – CEPROSOM;
- II – um representante da Secretária Municipal de Educação;
- III – um representante da Secretária de Esportes;
- IV – um representante da Secretaria de Negócios Jurídicos;
- V – um representante da Secretaria de Governo e Desenvolvimento;
- VI – um representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- VII – um representante da Secretaria de Planejamento e Urbanismo;
- VIII – 7 (sete) representantes das entidades de deficientes e, ou, de entidades prestadoras de serviços a deficientes, com a intenção de atender à totalidade das deficiências, a saber: Mental, Física, Visual, Múltiplas, Surdez, Autismo e Paralisia Cerebral;

§ 1º - Os conselheiros representantes das Secretarias Municipais serão indicados pelos respectivos titulares das pastas e do Gabinete, pelo Prefeito Municipal.

§ 2º - Os membros representantes da sociedade civil, referidos na alínea “a”, do inciso II, deste artigo, serão escolhidos em sessão plenária, direta e livremente, pelos integrantes das entidades sociais previamente cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, respeitadas as áreas e especializações ali definidas.

§ 3º - Os representantes do segmento da população com deficiência serão escolhidos em assembléia geral, convocada pelo poder público municipal;

§ 4º – Todos os membros do Conselho deverão ser escolhidos dentre pessoas de comprovada atuação na defesa dos direitos dos deficientes;

§ 5º – O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução, por igual período;

§ 6º – No caso de extinção de qualquer dos órgãos referidos no inciso I deste artigo, passará a integrar o Conselho um representante da unidade administrativa que assumir as atribuições do órgão extinto.

Art. 4º - A diretoria composta por presidente, vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário, será escolhida dentre os membros titulares.

§ 1º - O presidente, em suas faltas ou impedimentos, será substituído pelo vice-presidente.

§ 2º - Nas ausências do presidente e do vice-presidente, a presidência será exercida por um dos seus membros eleitos pelo plenário.

Art. 5º - Os conselheiros titulares serão substituídos, em suas ausências, de acordo com o segmento que representar, da seguinte forma:

I – A substituição dos conselheiros representantes do Poder Público obedecerá à indicação do respectivo órgão ou poder;

II – A substituição dos conselheiros representantes das entidades se dará observando-se a respectiva área de especialização;

III – A substituição de conselheiros representantes do segmento da população com deficiência obedecerá a ordem de votação verificada na respectiva eleição.

Parágrafo Único – Na ausência de um ou mais conselheiros titulares representantes dos segmento da população com deficiência, exercerão a suplência os conselheiros substitutos presentes, obedecida a ordem de votação, até o limite do número de titulares ausentes.

Art. 6º - Será excluído do Conselho o membro que:

I- Faltar injustificadamente a 3 sessões consecutivas ou a 5 alternadas, anualmente;

II- For condenado ou julgado pela prática de qualquer infrações administrativas que impliquem na demissão de servidor Público, nos termos da legislação em vigor.

Parágrafo Único -O Conselho, pelo voto direto de dois terço de seus membros, poderá entender justificadas as faltas referidas no inciso I deste artigo, hipótese que não se operará a exclusão.

III- poderá ser excluído do Conselho, pelo voto de dois terços de seus membros, conselheiro que, de forma reiterada ou grave, descumprir os deveres previstos neste regimento ou revelar conduta pública manifestamente contrária às diretrizes ou finalidades deste Conselho.

IV - A deliberação sobre a aplicação da medida referida no artigo anterior será precedida de parecer emitido por uma Comissão de Ética, formada por 3 conselheiros em exercício, escolhidos em votação própria e presidida pelo mais votado entre eles.

Parágrafo único -A Comissão de Ética, antes do parecer conclusivo, deverá proceder a investigação, ouvir o faltoso e testemunhas, podendo requisitar documentos a repartições públicas e realizar demais diligências necessárias ao fiel cumprimento de suas atribuições, facultando ao conselheiro investigado oportunidade de defesa.

V - No caso da exclusão de algum conselheiro da sociedade civil, será ele substituído pelo seu respectivo suplente, que será empossado na função de conselheiro titular.

VI -Verificada a exclusão de membro representante do Poder Público o Conselho oficializará ao titular do poder público representado, requerendo as providências cabíveis para preenchimento das respectivas vagas.

Art. 7º - O conselheiro titular que perder o mandato em função de renúncia, exoneração ou extrapolação dos limites de ausência definidos no artigo anterior, será substituído por suplente designado de acordo com as regras estabelecidas no Artigo 5º.

## **Seção II – Funcionamento**

Art.8º - O Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês por convocação de seu presidente ou, extraordinariamente, mediante convocação do seu presidente ou de 1/3 (um terço) de seus membros titulares, respeitando em ambos os casos o prazo mínimo de 7 (sete) dias para convocação da reunião.

§1º - O plenário do Conselho instalar-se-á com a presença de 1/3 (um terço) de seus membros e deliberará com a presença de 50% (cinquenta por cento) mais um de seus membros titulares ou suplentes representantes.

§ 2º - Os assuntos de pauta não apreciados serão submetidos à reunião subsequente, ou em reunião extraordinária, se necessário.

Art.9º - Os membros titulares terão direito a voz e voto.

Parágrafo Único – na ausência do titular, o suplente exercerá a titularidade.

Art.10º - O plenário será presidido pelo Presidente do Conselho que, em suas faltas ou impedimentos, será substituído pelo vice-presidente.

Art.11º - As votações serão nominais.

Parágrafo Único – O plenário do Conselho poderá determinar, por maioria absoluta, que a votação seja secreta.

Art.12º - Os votos divergentes poderão ser expressos na ata de reunião, a pedido do membro que o proferiu.

Art.13º - As reuniões serão públicas.

Art. 14º - As deliberações do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência, serão consubstanciadas em Resoluções ou em outros atos, quando for o caso.

Art. 15º - As matérias sujeitas à análise do Conselho deverão ser encaminhadas por intermédio de algum de seus membros, com a devida antecedência.

Art.16º - Os trabalhos do colegiado terão a seguinte seqüência:

I – tempo previsto até 2 (duas) horas;

II – verificação da presença e da existência de quorum para sua instalação;

III - leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior;

IV – aprovação da ordem do dia e expediente;

V – apresentação, discussão e votação das matérias;

VI – comunicações breves e franqueamento da palavra;

VII – encerramento.

§1º- A deliberação das matérias sujeitas à votação obedecerá à seguinte ordem:

I – O Presidente dará a palavra ao relator que apresentará seu parecer escrito ou oral.

II – terminada a exposição, a matéria será posta em discussão.

III – os conselheiros inscritos para discutir a matéria o farão no prazo de 3 (três) minutos, sendo permitidos as partes a critério do conselheiro com a palavra.

IV – encerrada a discussão, far-se-á a votação.

§2º - A leitura do parecer do relator poderá ser dispensada a critério do colegiado se, previamente à convocação da reunião, houver sido distribuída cópia a todos os conselheiros.

§3º - O parecer do relator deverá constituir-se de relatório, fundamentação, conclusão e voto.

Art.17º - A ordem do dia organizada pela diretoria, será comunicada previamente a todos os conselheiros com antecedência mínima de 7 (sete) dias, para reuniões ordinárias e de 3 (três) dias para reuniões extraordinárias.

Parágrafo Único – em caso de urgência ou relevância, o colegiado do Conselho poderá alterar a ordem do dia, por voto da maioria simples.

Art. 18º - O conselheiro que não se julgar suficientemente esclarecido poderá pedir vista da matéria.

§1º - O prazo de vista será até a data da próxima reunião, mesmo que mais de um membro o solicite, podendo ser prorrogado por mais uma reunião, a juízo do colegiado.

§2º - Após entrar na pauta de uma reunião, a matéria deverá ser preferencialmente votada no prazo máximo de 2 (duas) reuniões.

Art.19º - A cada reunião será lavrada ata em livro próprio para este fim, com exposição sucinta dos trabalhos, conclusões, votações e deliberações que após ser lida e aprovada será assinada pelos conselheiros presentes.

Art.20º - As datas das realizações das reuniões ordinárias do Conselho serão estabelecidas em cronograma e sua duração será conforme art. 16, inciso I deste regimento, podendo ser interrompida para prosseguimento em data e hora preestabelecida pelos presentes.

Art.21º - É facultativo aos conselheiros solicitar reexame, por parte do colegiado, de qualquer resolução normativa exarada em reunião anterior justificando possível ilegalidade, incorreção ou inadequação técnica ou de outra natureza.

Art.22º - Até a reunião subsequente é facultativo ao interessado, por requerimento ao Presidente do Conselho, solicitar reconsideração de deliberação exarada em reunião anterior.

Art.23º - Para consecução de suas finalidades, caberá ao colegiado do Conselho:

- I – Apreciar e deliberar sobre assuntos encaminhados ao Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência, as matérias de sua competência definidas na lei nº 4.037 de 11 de julho de 2006.
- II – Aprovar a criação e dissolução de comissões temáticas e grupos de trabalho, suas respectivas competências, sua composição, procedimentos e prazos de duração;
- III – Eleger o Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário.

Artigo 24º -São atribuições dos conselheiros:

- I - comparecer às reuniões, justificando à Presidência, por escrito, os casos de impossibilidade, afastamento e licença;
- II - relatar, dentro do prazo estipulado pela Mesa Diretora do Conselho, os processos que lhes forem distribuídos, proferindo parecer;

- III - solicitar, com fundamentação, prorrogação do prazo determinado para relatar processos;
- IV - discutir e votar assuntos debatidos no plenário;
- V - assinar, em livro próprio, sua presença nas reuniões a que compareceu;
- VI - pedir vista de processos em discussão, apresentando parecer e devolvendo-o no prazo máximo de 5 dias;
  
- I - integrar as comissões para as quais for designado;
  
- II - requerer inclusão, em pauta, de assuntos que julgar relevante
- III - para manifestação do Conselho, se aceito pela maioria dos presentes;
- IV - fazer constar em ata manifestação específica e declaração de voto, quando o assim o desejar;
  
- V - votar e ser votado para cargos do Conselho;
  
- VI - participar de eventos públicos na qualidade de representante de Conselho, quando Indicado pela Presidência e;
  
- VII - emitir opiniões ou conceitos em nome do Conselho, somente usando autorizado para tal pela Presidência ou pela Plenária do mesmo;
- VIII - estimular e sensibilizar a comunidade para a criação dos núcleos Regionais e Conselhos Municipais, no que couber.

Art.25º - Ao Presidente do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes incumbe:

- I – cumprir e zelar pelo cumprimento das decisões do colegiado do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes
- II – representar judicial e extrajudicialmente o Conselho;
- III – convocar, presidir e coordenar as reuniões do Conselho;
- IV- submeter a Ordem do Dia à aprovação do colegiado do Conselho;
- V – tomar parte nas discussões e exercer o direito de voto de qualidade no caso de empate na votação;
- VI- indicar integrantes de comissões ou grupos de trabalho;
- VII – delegar competências, desde que previamente submetidas à aprovação do colegiado;
- VIII – decidir sobre questões de ordem.

Art. 26º - Ao Vice-Presidente compete:

- I – substituir o Presidente em suas ausências ou impedimentos;
- II – auxiliar o Presidente no cumprimento de suas atribuições e;
- III – exercer as atribuições que lhe forem atribuídas pelo colegiado.

Art.27º - Ao 1º Secretário compete:

- I – Redigir as atas de reuniões da diretoria e do Conselho em livros próprios;
- II – Redigir toda correspondência do Conselho, providenciando seu encaminhamento a quem de direito, após assinada pelo presidente.
- III – Manter a guarda e responsabilidade: arquivo de correspondência, livros de ata, tomo, protocolo, registro de feitos e demais documentos do Conselho e da diretoria na sede do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Deficientes.

Art. 28º- Compete ao 2º secretário:

- I – substituir o 1º secretário nas suas ausências ou impedimentos ocasionais;
- II – auxiliar o 1º secretário em suas funções;
- III – as demais funções que lhe forem atribuídas pelo Conselho, através de resolução específica.

### **Capítulo III – Das Comissões**

Art. 29º - As Comissões, com atuação permanente ou temporária são órgãos incumbidos do estudo de matérias específicas e de fornecimento de subsídios para a deliberação do Conselho, nas matérias que lhe serão afeitas.

I – Cada comissão, com designação e atribuições fixadas em resolução específica do Conselho, será composta de, no mínimo 3 (três) conselheiros, titulares ou suplentes, podendo, ainda, convidar, para sua instrução, representantes civis ou de entidades públicas ou privadas.

II – Cada comissão de trabalho deverá eleger um Coordenador de comissão que a representará.

III – É facultada a participação, com direito a voz, de qualquer outro conselheiro, titular ou suplente, que não aqueles designados pela resolução que constituiu a comissão.

Art. 30º - Aos Coordenadores das comissões de trabalho ou grupos de estudos incumbe:

- I – coordenar reuniões das comissões ou grupos de trabalho;
- II – assinar listas de presença de reuniões e das propostas, pareceres e recomendações elaboradas pela comissão ou grupo de trabalho, encaminhando-a à Secretaria do Conselho;
- III – solicitar da diretoria do Conselho o apoio necessário ao funcionamento da respectiva comissão ou grupo de trabalho.

### **Capítulo IV – Disposições Gerais**

Art. 31º - Cumpre ao Centro de Promoção Social Municipal (CEPROSOM) providenciar a alocação de recursos humanos e materiais, inclusive financeiros, necessários ao pleno funcionamento e representação do Conselho;

Art. 32º - Os membros do Conselho não receberão qualquer remuneração por sua participação no Colegiado e seus serviços prestados serão considerados, para todos os efeitos, como de interesse público e relevante valor social.

Art. 33º - Os casos omissos serão decididos pelo Conselho e constituir-se-ão precedentes para futuras deliberações.

## APÊNDICE 6

### REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

#### Capítulo I – da natureza

**Art. 1º** - O presente Regimento define, explicita e regulamenta as atividades, atribuições e funcionamento do CMI.

**Art. 2º** - O CMI é órgão interlocutor de caráter deliberativo e permanente, com representação partidária, incumbido de estabelecer as diretrizes e as metas da Política Municipal do Idoso (PMI).

#### Capítulo II – das finalidades

**Art. 3º** - É objetivo do CMI:

- I – Propor a Política Municipal do Idoso, que vise o exercício da cidadania, a promoção, a projeção, assistência e a defesa dos direitos dos idosos;
- II – Articular e apoiar projetos e atividades que levem o idoso a participar da solução dos seus problemas;
- III – Organizar campanhas de conscientização ou programas educativos, para a sociedade em geral, com vistas a valorização dos idosos e a velhice saudável;
- IV – Estimular a criação e a mobilização de organizações ou comunidades interessadas na problemática do idoso;
- V – Promover o desenvolvimento de projetos que objetivam a participação dos idosos nos diversos setores da atividade social;
- VI – Incorporar preocupações manifestadas pela sociedade e opinar sobre denúncias, que lhe sejam encaminhadas.
- VII – viabilizar e intermediar recursos financeiros que possam desenvolver e implantar projetos voltados ao interesse dos idosos;
- VIII – apreciar e sugerir projetos voltados ao interesse dos idosos que poderão ser implantados

### **Capítulo III – da composição, organização e funcionamento.**

#### **Seção I – da composição**

**Art. 4º** - O CMI será composto de 14 (quatorze) membros titulares, e respectivos suplentes, sendo 7 (sete) escolhidos pelas Entidades não governamentais ligadas a área do idoso e 7 (sete) indicados pelo Poder Público, através de suas Diretorias, sendo nomeados pelo Prefeito Municipal.

**Art. 5º** - O CMI será composto por uma Diretoria Executiva sendo composta por:

- Presidente;
- Vice-presidente;
- 1º Secretário;
- 2º Secretário.

**Art. 6º** - O Presidente, o Vice-Presidente, os 1º e 2º Secretários do CMI serão escolhidos dentre os seus membros por voto de pelo menos 2/3 dos membros-titulares, para cumprirem mandato de um ano, permitida uma recondução.

**Parágrafo único** - A eleição e posse dos membros da Diretoria Executiva dar-se-ão na seção de instalação do CMI.

**Art. 7º** - A qualquer tempo e por iniciativa de no mínimo 05 (cinco) Conselheiros, o CMI, por 2/3 (dois terços) de seus membros poderá destituir o Presidente, o Vice-Presidente ou os 1º e 2º Secretários anteriormente eleitos.

**Parágrafo único** - vagando os cargos, far-se-á eleição no prazo de trinta dias contados da abertura da última vaga, para completar o mandato de seus antecessores.

**Art. 8º** - Os membros do CMI não serão remunerados, e o mandato terá duração de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

**Art. 9º** - Os conselheiros titulares ou suplentes que não comparecerem a 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) intercaladas, no exercício, não justificando as ausências, por decisão do Conselho perderão o mandato, devendo nesse caso o CMI comunicar os respectivos Segmentos para que sejam nomeados novos Conselheiros.

**Art. 10º** - Os suplentes substituirão os respectivos titulares em seus impedimentos e faltas às reuniões, e, em caso de vacância assumirão o cargo pelo restante do mandato. O Presidente do CMI convocará o suplente.

**Parágrafo único** - Assumindo o suplente, passará este a ser membro titular do CMI, devendo nesse caso o Conselho comunicar o respectivo Segmento para que seja nomeado novo suplente.

## **Seção II – da Organização**

**Art. 11º** - O CMI disporá de uma Diretoria Executiva, coordenada pelo 1º Secretário, a qual terá sua estrutura, atribuições e competência de seus integrantes disciplinadas neste regimento.

**Parágrafo único** - A Diretoria Executiva deverá ser composta por um servidor público cedido pela administração pública aprovado pelo CMI e, funcionará nas dependências do CEPROSOM, enquanto não tiver sede própria.

**Art. 12º** - O CMI poderá instituir por prazo determinado comissões ou grupos de trabalho para análise, elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do plenário.

**Parágrafo Primeiro** - As comissões ou grupos de trabalho serão constituídos por membros indicados pelo plenário com representação paritária e designados pelo Presidente do CMI., podendo ser compostas também pelos membros suplentes.

**Parágrafo Segundo** - As comissões ou grupos de trabalho serão dirigidos por um coordenador eleito entre seus membros designados e atuarão com prazo determinado.

**Art. 13º** - O CMI poderá convidar entidades, autoridades, técnicos, especialistas para colaborar em estudos que venham contribuir para o desempenho do Conselho.

**Art. 14º** - O CMI poderá contar com Equipes Técnicas e grupos de trabalhadores, nomeados pelo próprio Conselho.

**Art. 15º** - Consideram-se colaboradores do CMI entre outros, as instituições de ensino, pesquisa e cultura, organizações governamentais e não governamentais (ONGs), profissionais da administração pública e privada, prestadores e usuários da assistência ao Idoso.

### **Seção III – do funcionamento**

**Art. 16º** - O CMI reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês, sempre as segundas terças-feiras de cada mês, por convocação do Presidente observado antecedência de 07 (sete) dias para a realização da reunião.

**Art. 17º** - As reuniões serão instaladas sem primeira convocação com a presença da maioria absoluta de seus membros e, em segunda, após 15 minutos, com a presença de qualquer número.

**Parágrafo Único:** Em tratando-se de matéria que dependa de votação, só poderá ocorrer com a presença de 50% dos conselheiros eleitos e sua deliberação será tomada pela maioria dos votos, salvo quando se tratar de matéria expressamente contida no presente Regimento Interno que estabeleça “quorum” de votação exigida diversa do aqui estabelecido, quando então, prevalecerá o estabelecido para cada matéria.

**Art. 18º** - As reuniões obedecerão as seguintes ordens:

I – Verificação de presença e existência de quorum para instalação;

II – Abertura;

III – Leitura, votação e assinatura da ata anterior;

IV – Leitura de expediente recebido, comunicações, registros de fatos e apresentações prepositivas;

V – Discussão e votação das matérias constantes na ordem do dia;

VI – Franqueamento da palavra;

VII – Encerramento.

Created with

**Art. 19º** - A ordem do dia, organizadora pela Diretoria Executiva, será distribuída previamente a todos os conselhos e seus suplentes com antecedência mínima de 07 (sete) dias para as reuniões ordinárias e de 05 (cinco) para as extraordinárias.

**Art. 20º** - Os membros suplentes tem direito à voz e à participação em todas as reuniões do CMI, e voto quando da ausência do membro titular.

**Art. 21º** - A votação será nominal e cada membro terá direito a um voto, exceto o Presidente que somente exercerá voto de qualidade, nas votações em que ocorram empates.

**Art. 22º** - Os votos divergentes poderão ser expressos na ata da reunião a pedido dos membros que proferirem.

**Art. 23º** - Para a votação sobre alterações do Regimento Interno do CMI será necessário a votação de 2/3 de seus membros.

#### **Capítulo IV – das atribuições**

**Art. 24º** - Compete ao presidente:

- I – Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho e da Diretoria Executiva;
- II – Submeter à apreciação, discussão e deliberação os assuntos da pauta;
- III – Assinar o expediente do Conselho;
- IV – Encaminhar para a execução as decisões do Conselho;
- V – Representar o CMI toda vez que o cargo exigir;
- VI – Garantir a dinâmica das reuniões.

**Art. 25º** - Compete ao vice-presidente:

- I – Substituir o Presidente em seus impedimentos e ausências;
- II – Auxiliar o Presidente no cumprimento de suas atribuições;
- III – Exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas.

**Art. 26º** - Compete ao Secretário:

- I – Substituir o Presidente nos impedimentos ou ausência do vice-presidente;
- II – Chefiar e coordenar, orientar as atividades do secretário da Diretoria Executiva;
- III – Lavrar e subscrever, juntamente com os demais membros, as atas das reuniões.
- IV – Preparar, expedir, receber e arquivar as correspondências do Conselho.

**Parágrafo Único:** Na falta do 1º secretário, o mesmo será substituído pelo 2º secretário, o qual exercerá as atribuições supra descritas.

### **Capítulo V – das disposições gerais**

**Art. 27º** - O presente Regimento Interno poderá ser alterado somente através de proposta escrita de um terço dos membros e com antecedência de quinze dias. Colocada em votação a proposta será aprovada pelo mínimo de dois terços do Conselho.

**Art. 28º** - Os casos omissos neste regimento serão resolvidos, em reunião ordinária ou extraordinária, pelo voto de 2/3 dos Conselheiros Titulares.

**Art. 29º** - Este Regimento Interno do Conselho Municipal do Idoso entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

**APROVADO EM REUNIÃO DE 11 DE JUNHO DE 2002.**