

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

ANDRÉ LUIS GOMES ANTONIETTO

**Análise do Perfil Institucional dos Conselhos de Políticas
Públicas de Ribeirão Preto – SP**

Trabalho de Conclusão de Curso
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Fabiana Cristina Severi

Ribeirão Preto
(2014)

ANDRÉ LUIS GOMES ANTONIETTO

**ANÁLISE DO PERFIL INSTITUCIONAL DOS
CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
RIBEIRÃO PRETO – SP**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão
Preto de Ribeirão Preto da Universidade de São
Paulo para a obtenção do grau de bacharel em
Direito.

ORIENTADORA: Prof^a. Dr^a Fabiana Cristina
Severi

Ribeirão Preto
(2014)

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Antonietto, André Luis Gomes

Análise do Perfil Institucional dos Conselhos de Políticas Públicas de Ribeirão Preto – SP. Ribeirão Preto, 2014.

99 p. ; 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP.

Orientadora: Severi, Fabiana Cristina.

1. Ciências Sociais. 2. Política. 3. Participação Política. 4. Democracia Participativa

DEDICATÓRIA

Aos utopistas de Galeano.

Aos bobos de Clarice.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, meu pai e minha irmã, sempre. A vida me levou a perceber que vocês estão em tudo que faço. Devo-lhes tudo. Nos pequenos gestos, me ensinaram a ter sensibilidade para perceber os outros e a não aceitar contradições como normais. É com a percepção que me deram que encaro o mundo.

Aos amigos e familiares que deixei de encontrar em função de minhas preocupações com este trabalho, agradeço a tolerância. Minha inabilidade causou isso. É provável que na próxima eu encare as coisas com mais leveza, mas não com menos seriedade.

Ao NAJURP e seus membros, que possibilitaram que minha formação jurídica não se restringisse à aridez das doutrinas e códigos.

Aos amigos que estiveram comigo durante a elaboração deste trabalho, e àqueles que pude conhecer em função dele, agradeço aos encontros e vivências. Ao Maurício e Ricardo, que auxiliaram nas revisões, agradeço por compartilharem toda a técnica que trazem consigo. À Bia, Paulo, Mauer e João, que ajudaram com os dados e análises, agradeço pela cooperação e pelas gargalhadas, necessárias para que seguíssemos em frente. E ao Piga, que se não tivesse me ajudado em algo nessa história, não seria o Piga.

À Fabiana, agradeço por me orientar neste trabalho e em diversos campos da minha formação jurídica e humanística. Mais ainda, por fazer isso em um momento em que seus instintos a levavam a não querer fazer nada além de dar atenção e amor à pequena Olívia, que chegou durante esta orientação.

Na escrita deste trabalho, utilizo sempre a primeira pessoa do plural, pois todos vocês, de um modo ou outro, o escreveram comigo.

RESUMO

Nosso trabalho tem como principal objetivo determinar o perfil institucional dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Ribeirão Preto/SP, por meio da análise dos atos normativos que os criam e regulamentam e com base na aplicação de variáveis identificadas na literatura recente sobre o tema. A necessidade de um estudo com este formato foi uma das percepções do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP), ao desenvolver práticas de extensão em assessoria e educação em Direitos Humanos, em função da falta de transparência sobre o tema e de grandes diferenças encontradas no funcionamento dos variados Conselhos do município. O estudo identificou que, na história do município, foram criados 47 Conselhos, sendo escolhidos para compor a amostra 23 deles, a partir de critérios que delimitam o sentido de Conselho que adotamos e identificam os que estão em atividade atualmente. Na literatura científica foram identificadas variáveis que representam as características que mais influenciam a efetividade dos Conselhos, divididas em três categorias: características gerais, processo decisório e composição/representação. Os resultados indicaram grande falta de transparência quanto ao funcionamento dos Conselhos e que eles, em geral, integraram em seus formatos algumas características consideradas a princípio como essenciais para sua efetividade, mas que outras características recentes, identificadas em função das limitações das anteriores, são implementadas em poucos deles. Esperamos que os resultados deste trabalho contribuam o aprofundamento democrático dentro dos Conselhos de Políticas Públicas de Ribeirão Preto.

Palavras Chaves: Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Perfil Institucional, Ribeirão Preto/SP.

ABSTRACT

Our study aims to determine the institutional profile of the Municipal Councils of Public Policy in Ribeirão Preto/SP, by analyzing the normative acts that create and regulate them and applying variables chosen from the recent literature on the topic. The reasons for a study of this format was one of the perceptions of the “Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto” (NAJURP), by developing extension in legal advisory and popular education in Human Rights, due to the lack of transparency on the topic and the large differences in the functioning of the various councils of the city. The study found that, in the history of the city, 47 councils have being created, chosen as the sample 23 of them, based on criteria that define the meaning of Council that we adopted and identify those who are working today. In the scientific literature, variables that represent the characteristics that influence the effectiveness of councils were identified, divided into three categories: general characteristics, decision-making and composition/representation. The results substantiate the lack of transparency regarding the functioning of the Councils and that the Municipal Councils generally integrated in their shapes some features initially considered as essential to their effectiveness, but other recent features, identified in terms of the limitations from the previous ones are implemented in a few of them. We expect the results of this work contribute to deepening democracy within the Public Policy Councils of Ribeirão Preto.

Key words: Municipal Councils of Public Policy, Institutional Profile, Ribeirão Preto/SP.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	MOTIVAÇÕES CONTEXTUAIS DA PESQUISA	12
2	BASES TEÓRICAS DA PESQUISA	15
2.1	PARTICIPAÇÃO NO BRASIL - A DISPUTA POR CONCEITOS	15
2.2	PARTICIPAÇÃO NA ORDEM DEMOCRÁTICA INSTITUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	18
2.3	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA	22
2.4	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.5	ESTUDOS SOBRE PERFIL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS: EM BUSCA DE VARIÁVEIS SIGNIFICATIVAS	32
3	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	43
3.1	IDENTIFICANDO OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES EM RIBEIRÃO PRETO-SP	43
3.1.1	Levantamento dos atos normativos: a saga pela informação pública.....	43
3.1.2	Análise histórica da criação e evolução dos Conselhos	45
3.1.3	Definindo os critérios de seleção da amostra de Conselhos para a aplicação das variáveis institucionais.....	46
3.2	APLICANDO AS VARIÁVEIS PARA A ELABORAÇÃO DO PERFIL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS	48
4	RESULTADOS	49
4.1	LEVANTAMENTO DOS ATOS NORMATIVOS	49
4.2	INCURSÃO HISTÓRICA.....	49
4.3	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ATIVIDADE.....	54
4.4	PERFIL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RIBEIRÃO PRETO	61
4.4.1	Natureza do ato normativo que institui os Conselhos	61
4.4.2	Periodicidade das Reuniões	62
4.4.3	Convocação de Reunião Extraordinária	64
4.4.4	Previsão de Conferências.....	65
4.4.5	Garantia de voz aos presentes nas reuniões.....	66
4.4.6	Caráter Decisório.....	67
4.4.7	Quórum de instalação	69
4.4.8	Forma de escolha do Presidente	71
4.4.9	Definição da Pauta.....	72
4.4.10	Número de Integrantes.....	73
4.4.11	Duração do Mandato	74
4.4.12	Proporção entre Governo e Sociedade Civil.....	75

4.4.13	Composição da representação da Sociedade Civil	77
5	CONCLUSÕES	79
6	REFERÊNCIAS	82

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Evolução dos Conselhos a cada Mandato Municipal.....	54
Gráfico 2 - Natureza do ato normativo que institui o Conselho.....	62
Gráfico 3 - Periodicidade das Reuniões	63
Gráfico 4 - Fração necessária para convocação de Reunião Extraordinária	65
Gráfico 5 - Previsão de Conferências	66
Gráfico 6 - Garantia de voz aos presentes	67
Gráfico 7 - Caráter Decisório do Conselho	68
Gráfico 8 - Quórum de instalação em primeira convocação	70
Gráfico 9 - Regras para segunda convocação das reuniões.....	71
Gráfico 10 - Forma de escolha do Presidente.....	72
Gráfico 11 - Definição da pauta das reuniões.....	73
Gráfico 12 - Quantidade de membros no Conselho	74
Gráfico 13 - Duração do Mandato	75
Gráfico 14 - Proporção entre Sociedade Civil e Governo	76
Gráfico 15 - Representação da Sociedade Civil	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Presença dos Conselhos nos municípios brasileiros	27
Tabela 2 - Evolução da dispersão dos Conselhos nos municípios brasileiros (%).....	29
Tabela 3 - Variáveis para a determinação do perfil institucional dos Conselhos.....	48
Tabela 4 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 1)	50
Tabela 5 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 2)	51
Tabela 6 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 3)	52
Tabela 7 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 4)	53
Tabela 8 - Conselhos identificados no levantamento geral dos atos normativos	55
Tabela 9 - Informações sobre a atividade dos Conselhos.....	57
Tabela 10 – Conselhos incluídos na análise do Perfil Institucional	59
Tabela 11 - Atos normativos analisados na pesquisa	60

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CMS	Conselho Municipal de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PDS	Partido Democrático Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SUS	Sistema Único de Saúde
ARENA	Aliança Renovadora Nacional

1 INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Políticas Públicas, (de agora em diante, usaremos apenas “Conselhos”) são instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de formulação e implementação de Políticas Públicas. Nosso trabalho pretende somar-se a um grande esforço teórico que vem sendo feito no Brasil após a consolidação, à luz da nova Constituição, desse mecanismo de partilha da gestão pública, para melhor compreender seus limites e possibilidades. Neste estudo, escolheu-se uma dentre as diferentes abordagens teóricas atuais sobre o tema, a do perfil institucional, para analisar a realidade destes Conselhos no município de Ribeirão Preto.

Essa análise, entretanto, passa necessariamente pela compreensão da evolução pela qual passou a própria ideia de participação da sociedade na esfera pública em nosso país. Com base nesse processo, será possível compreender os fatores que levaram à criação de diversas Instituições Participativas (IPs), dentre elas os Conselhos, e também as expectativas neles depositadas pelos atores populares e pesquisadores, as frustrações com relação a algumas dessas expectativas e, principalmente, os motivos que fazem com que a aposta na participação institucionalizada da sociedade civil na gestão pública ainda concentre esforços de setores progressistas no contexto da democracia brasileira.

Feita esta contextualização, identificaremos na literatura estudos que nos permitam elaborar o Perfil Institucional dos Conselhos do Município de Ribeirão Preto e apontar, dentre os formatos encontrados, quais estão mais próximos do ideal democratizante que deles se espera.

1.1 MOTIVAÇÕES CONTEXTUAIS DA PESQUISA

A escolha pelo tema e pelo recorte em relação aos Conselhos de Ribeirão Preto é reflexo da nossa participação como extensionista do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP), da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), em alguns dos projetos desenvolvidos pelo grupo na cidade. Como grupo de extensão voltado à prática de assessoria jurídica popular em direitos humanos e à educação em direitos, a atuação em temas como moradia, educação, judicialização da saúde, política de resíduos sólidos e questão de gênero, dentre outras, possuía diversas interfaces com pautas dos Conselhos Municipais. Deste modo, algumas dessas instituições participativas foram escolhidas pelo núcleo

como frentes de atuação, dada a importância que tem para a definição dessas políticas e também pela aproximação que essas instituições propiciam com atores populares.

Por atuar juntamente a atores populares e movimentos sociais, aos quais as estruturas institucionais, não raramente, oferecem resistência, a experiência de aproximação dos Conselhos se deu a partir da perspectiva da sociedade civil organizada que procura estes espaços para levar suas demandas. Essa forma de aproximação é reveladora, pois não se utiliza dos atalhos institucionais que, em caráter de exceção, podem ser abertos à comunidade acadêmica quando recorrem aos órgãos estatais em busca de informações para suas pesquisas. Ao contrário, permite identificar as dificuldades impostas ao cidadão comum que, no exercício de seus direitos, pretenda participar da gestão pública, fiscalizá-la ou mesmo obter informações sobre seu funcionamento.

Deste modo, nossa percepção da realidade dos Conselhos e mesmo a metodologia adotada neste estudo foi estruturada pelos caminhos que a sociedade civil tem que percorrer para conseguir deles participar ou para obter informações sobre seu funcionamento.

A atuação nos Conselhos revelou ao grupo que eles se diferenciavam em diversos aspectos. Diferenças em relação à estrutura normativa, estrutura física, dinâmica de funcionamento, frequência de reuniões, organização da sociedade civil, dentre outras, despertaram o interesse em tentar compreendê-los melhor, de tentar realizar uma espécie de diagnóstico da experiência dos Conselhos na cidade.

Nosso interesse na pesquisa aumentou com a identificação de que havia pouca informação sistematizada sobre os Conselhos da cidade, seja pelos órgãos oficiais, seja por estudos acadêmicos. Até mesmo a obtenção de informações elementares sobre os Conselhos em funcionamento, como composição ou o calendário de reuniões, que deveriam ser de fácil acesso a toda a população, estavam disponibilizadas de modo bastante precário no portal oficial do município na internet, com incorreções e omissões identificadas durante todo o período do estudo.

Deste modo, além de subsidiar as atividades de extensão do NAJURP, esta pesquisa tem o objetivo de suprir parcialmente a lacuna de informações sobre os Conselho em Ribeirão Preto, necessárias para que a sociedade civil possa ocupar e se apropriar destes espaços criados para sua participação.

Importante também destacar que, além do contexto local, a temática da participação social esteve novamente em destaque no cenário nacional em função do

Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, publicado durante a elaboração deste trabalho. Dentre os vários impactos políticos que sua publicação causou, um dos principais é criar um momento propício ao debate e a proposições de melhorias na experiência dos Conselhos. No entanto, a efetiva compreensão dessa discussão com a sociedade será maior à medida em que ela tenha informações suficientes para compreender não apenas a importância dessas instituições, mas também algumas das características básicas de seu funcionamento e seus significados.

Considerando-se a ausência de estudos com esse enfoque geral dos Conselhos Municipais de Ribeirão Preto, dois princípios serão orientadores do trabalho. O primeiro é a necessidade de criar uma base sólida de informações que possa ensejar outros estudos, mais específicos, de acordo com as demandas sociais específicas que estejam a eles relacionados. Assim, poderá ser uma fonte propositiva para eventuais alterações na estrutura formal dos Conselhos, visando melhorar seu funcionamento. Além disso, é fundamental que, deste trabalho, surjam resultados que sejam de fácil compreensão por parte da sociedade em geral, pois que desta surgem os principais atores dos Conselhos e, portanto a ela, além da comunidade acadêmica, este trabalho é direcionado.

2 BASES TEÓRICAS DA PESQUISA

2.1 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL - A DISPUTA POR CONCEITOS

Antes de falar especificamente dos Conselhos, discutiremos um pouco o significado que as ideias de “participação” e de “sociedade civil” assumiram na realidade brasileira nas últimas décadas, marcada pela inclusão da participação da sociedade civil como um dos princípios norteadores da ordem democrática trazida pela Constituição de 1988.

Lavalle (2011) resgata a evolução dos significados da “participação” no ideário brasileiro, apontando a década de 1960 como um marco de sua construção enquanto possibilidade de emancipação das camadas populares. Essa perspectiva foi influenciada pelos referenciais da Teologia da Libertação, que apostava na concepção de que o povo deveria ser o ator de sua própria história, atuando diretamente contra a injustiça social na luta por demandas distributivas e pela efetivação dos direitos dos excluídos, e também pelas perspectivas políticas de esquerda que apostavam na organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade.

No entanto, o autor aponta a alteração deste paradigma na década de 1980, que foi marcada por uma ampla união de atores de diversos segmentos cujo vínculo era essencialmente a necessidade de somar forças frente ao regime político autoritário. Esse contexto agregador fez com que a semântica da participação fosse apropriada como uma ideia de universalidade e homogeneidade da Sociedade Civil por grande parte dos atores sociais daquele momento, tornando praticamente insustentável, no contexto constituinte, a defesa de uma diretriz popular e emancipadora, como vinha se construindo nas décadas anteriores.

A transformação da noção de participação é perceptível até mesmo de modo literal, pela substituição da ideia e do próprio termo *participação popular* pela ideia de *participação cidadã*, que, por fim, acabou por ser a incluída no texto constitucional. O fato de ter sido construída sob a forte influência de uma questão conjuntural – a conjugação de forças contra o autoritarismo do Estado – e não por uma construção histórica, como ocorreu com a ideia de participação popular, fez com que essa “nova participação” naturalmente assumisse um caráter bastante genérico e abstrato. Assim, a Constituição de 1988 acabou por colocar em cena a ideia de uma participação *para além*

da participação eleitoral, sem que fosse melhor delineado o que e como seria esse *além*.

Em face desse esvaziamento de sentido e buscando dar concretude a essa nova disposição constitucional acerca da participação, houve grande esforço na década seguinte à sua promulgação, por parte dos setores progressistas¹ da sociedade, para criar e normatizar mecanismos que a efetivassem. Como resultado desses esforços, os Conselhos de Políticas Públicas foram um dentre os vários formatos institucionais criados ou reelaborados para viabilizar e concretizar a participação que a Constituição passou a prever.

A análise desse período é aprofundada por Dagnino (2002), que reafirma o impacto que essa visão homogeneizada de sociedade civil teve na discussão teórica e política sobre o tema. Entretanto, a autora aponta que o reestabelecimento das instituições democráticas básicas – eleições universais e diretas, garantia de liberdades em diversos aspectos, etc. – contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que grupos, antes unidos por um ideal em comum, passariam a defender. Esses projetos apontavam, muitas vezes, para caminhos diferentes e até antagônicos, o que resgatou a percepção, com maior clareza, da heterogeneidade que é própria à sociedade civil.

Além disso, o retorno das instituições democráticas proporcionou a percepção de que alguns mecanismos autoritários têm raízes históricas mais profundas, capazes de ordenar a sociedade e o próprio Estado, de modo que suplantá-los exigiria um aprofundamento da experiência democrática. Essa percepção se acentuou à medida que os momentos iniciais da restauração democrática não produziram o efeito esperado na redução da desigualdade social e da exclusão, coincidindo, em verdade, com seu agravamento.

Assim, após a conquista da democracia formal, a pauta de movimentos e setores sociais passou a dar maior ênfase na necessidade da construção de uma nova ideia de cidadania, que apontasse na direção de uma sociedade mais igualitária e no reconhecimento de seus integrantes como verdadeiros portadores de direitos, inclusive no direito de participar da gestão da própria sociedade.

¹ Termo utilizado por Lavallo (2011) para se referir aos atores engajados na construção de vias que permitissem a restauração e aprofundamento da democracia e na consolidação do projeto constitucional de um Estado garantidor não apenas de direitos e liberdades individuais, mas também de direitos sociais.

O processo de aprofundamento democrático, longo e descontínuo, é pautado pela complexidade que é própria das relações existentes dentro de uma sociedade, conforme descreve a autora:

Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites deste processo (DAGNINO, 2002, p. 10).

Especificamente no tocante ao caso brasileiro, Dagnino (2002) identifica que essa correlação de forças ocasionou importantes conquistas no final da década de 1980, mas também aponta que a década de 1990 foi marcada pela implementação em nível mundial das políticas neoliberais e de seus ajustes estruturais, não se restringindo a influências no plano econômico e no agravamento das desigualdades sociais, mas também impactando o processo de redemocratização.

Esse impacto influenciou algumas de suas ideias centrais, em função do que Dagnino (2004) nomeia de *confluência perversa* entre o projeto político democratizante que ora se buscava instalar no Brasil e o projeto neoliberal. Esse último, fruto de acordos entre potências mundiais estabelecidos no Consenso de Washington, pauta-se na existência de um “Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 96).

A confluência perversa estaria no fato de que ambos os projetos, apesar de distintos e em diversos pontos opostos, possuem em comum a necessidade de uma sociedade civil ativa e propositiva.

É evidente que os moldes pelos quais essa participação se concretizaria em ambos os projetos são distintos. O principal traço distintivo seria o de que, no projeto democrático, a participação tem ênfase eminentemente coletiva e política, enquanto no projeto neoliberal ela assume traços marcados pelo individualismo e pelo *voluntarismo solidário*, de modo que a coincidência, a princípio, seria apenas aparente. Entretanto, existe um processo pelo qual essa aparente semelhança é “sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns”, tornando a percepção da

diferença entre os projetos uma tarefa difícil, pois apela para criar uma imagem de participação “mais cômoda e sedutora aos integrantes da sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 97).

É nesse contexto que a disputa pela semântica de termos como *participação*, *sociedade civil*, *cidadania* e até mesmo da *democracia* tornou-se central, no qual pequenos deslizes semânticos podem ser suficientes para reforçar o projeto político oposto ao que se pretende defender. Essa disputa sutil de conceitos é responsável por uma tensão quase implícita – pois pouco percebida pela sociedade – porém drástica na dinâmica do avanço democrático do Brasil, tornando nebulosa até mesmo a percepção de setores progressistas acerca de como devem lidar com o direito à participação, arduamente conquistado.

Em termos práticos, o grande risco que se corre é que os canais de participação construídos a partir das conquistas democráticas percam sua efetividade diante de um cenário em que não mais é possível a percepção clara do que a própria participação representa.

É evidente que a nebulosidade artificialmente criada acerca desses conceitos não deve ter o condão de dispersar os esforços pela consolidação e aprofundamento democráticos. Ao contrário, a percepção dessas estruturas é fundamental para que essas forças se reorganizem para atuar de modo a também dissipar tais compreensões equivocadas. Assim, no contexto de lutas pela consolidação ou manutenção da democracia, essa deturpação de sentidos deve ser vista apenas como um dos enfrentamentos que os setores progressistas terão de lidar.

Estas breves considerações sobre o debate acerca da temática da participação têm o objetivo de delinear o complexo arranjo de forças que influenciou as tentativas de consolidá-la, tanto formalmente, no contexto da Constituinte, quanto na posterior tentativa de concretamente implementá-la. A seguir, mostraremos os resultados práticos que este arranjo produziu no texto da Constituição de 1988 e, posteriormente, analisaremos as tentativas de consolidação das inovações constitucionais em termos de participação da sociedade civil.

2.2 PARTICIPAÇÃO NA ORDEM DEMOCRÁTICA INSTITUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Um processo constituinte não é simples. No caso brasileiro, como vimos, muitas foram as forças envolvidas, de modo que uma das maiores dificuldades em seu decurso foi obter, como resultado, um texto que consolidasse o que elas representaram naquele momento. De fato, muito dos debates não se resolveram no âmbito da Constituinte, transportando para a Constituição valores de diferentes projetos políticos e de distintos setores sociais, tornando ainda mais complexa a atividade de regulamentar todos os direitos e políticas nela previstos.

Dentre as novidades implementadas, estava a inclusão da gestão pública participativa como um elemento orgânico da Constituição, ou seja, como uma ideia presente em todo o seu texto.

Assim, além da previsão genérica da cidadania, como fundamento que, em essência, coloca nos membros da sociedade a responsabilidade por zelar e participar dos encaminhamentos a serem tomados pelo Estado, a Constituição prevê diversas hipóteses específicas de participação. Em alguns casos, ela é inserida como deveres sociais, referindo-se a obrigações universais pelas quais a *sociedade*, *comunidade* ou *coletividade* devem zelar, como a promoção da educação, a defesa do patrimônio cultural e do meio ambiente ou a proteção de crianças, adolescentes e idosos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a **colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 216, § 1º. O Poder Público, **com a colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se** ao Poder Público e **à coletividade o dever de defendê-lo** e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 227. **É dever** da família, **da sociedade** e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 230. A família, **a sociedade** e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (grifo nosso).

Em outros momentos, está presente enquanto garantia de participação social na gestão pública, por meio da fiscalização da administração pública e do exercício de atividade econômica pelo Estado bem como da previsão de participação de determinados setores na definição de políticas a eles relacionados:

Art. 10. É assegurada a **participação** dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante **aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito**, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de **consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos**, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

XII - **cooperação das associações representativas** no planejamento municipal;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...)

§ 2º - **Qualquer cidadão**, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e **formas de fiscalização** pelo Estado e **pela sociedade**;

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com **a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais**, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: [...] (grifo nosso).

Por fim, o texto constitucional traz ainda previsão expressa da gestão participativa institucionalizada em algumas políticas públicas, quais sejam, aquelas que envolvem a seguridade social, a saúde, a assistência social e a educação:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (grifo nosso).

Entretanto, como se infere do próprio texto constitucional, embora a ideia de participação esteja presente em diversos dispositivos, sua inclusão se deu em caráter programático, ou seja, enquanto normas que determinam valores que devem orientar a interpretação e execução da Constituição, sem, entretanto, estabelecerem concretamente de que modo esses valores serão efetivados.

Assim, a inclusão da ideia de participação no texto Constitucional foi apenas uma primeira conquista dos setores progressistas que participaram de sua elaboração. Nos anos seguintes, o grande desafio foi desenvolver os mecanismos que seriam capazes de dar efetividade a esse novo valor constitucional.

2.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Os esforços para dar efetividade à participação prevista na Constituição ocorreram em sintonia com o processo de regulamentação dos diversos dispositivos constitucionais relacionados a Políticas Públicas, especialmente daqueles que preveem expressamente alguma forma de participação. Isto porque, promulgada a nova Constituição, seria necessária a criação de todo um conjunto de normas que regulamentasse e efetivasse suas inovações. O avanço desse processo propiciou a criação de diversos mecanismos participativos.

Avritzer (2008, p. 45) entende que esses novos mecanismos podem ser conceituados como Instituições Participativas (IPs), por serem “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, e as classifica de acordo com a forma pela qual esses atores participam dos processos decisórios, identificando três formas distintas pelas quais essa interação pode ocorrer.

A primeira é denominada desenho participativo “de baixo para cima”, cujo exemplo mais marcante na experiência brasileira, segundo Avritzer (2008), é o dos Orçamentos participativos. Esse modelo propicia a livre entrada de cidadãos no processo, sendo que esses atuam também na definição do próprio formato da participação. Assim, a participação do Estado no processo seria principalmente em iniciá-lo, acolhendo, por fim, seus resultados.

A segunda forma identificada é a da “partilha de poder”, ou seja, a criação de instituições nas quais o poder de decisão sobre a política é partilhado, ao mesmo tempo, entre o Estado e a Sociedade Civil. Este é o modelo no qual se enquadram os Conselhos de Política, objeto deste estudo, e se diferenciam do anterior basicamente por adotar um número mais restrito de atores sociais e por serem instituídos, em regra, por lei.

Por fim, há um terceiro modelo, denominado de “ratificação pública”, no qual a sociedade não participa do processo de elaboração e definição da política, mas é chamada a ratificá-la. Como marco deste modelo, identificam-se os Planos Diretores

Municipais, cuja elaboração exige a realização de audiências públicas para a validação do processo.

Além de diferenciá-las, Avritzer (2008, p. 47) identifica similaridades na capacidade que essas instituições têm de efetivamente aprofundar a democracia, identificando como variáveis que propiciam a efetividade das IPs o “contexto de organização da sociedade civil e a presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos”. O modo com que essas duas variáveis se articulam com uma terceira, o desenho institucional das IPs, oferecem um bom indicativo acerca do sucesso dos processos participativos.

Em outro estudo, Cortes (2011) busca realizar uma identificação ampla das diferentes IPs existentes nos municípios brasileiros, identificando que uma de suas principais características está no fato de não serem episódicas ou temporárias, mas sim instituições permanentes que caracterizam a própria gestão pública brasileira.

Além das IPs analisadas anteriormente, Cortes (2011) indica também a existência de mecanismos de participação individual, pelos quais os cidadãos podem, individualmente, manifestar suas preferências sobre a gestão pública, por meio de sugestões ou denúncias. Destacam-se, dentro desta modalidade, as Ouvidorias, que chegaram a ter sua criação no âmbito municipal estimulada por meio de incentivos financeiros do Governo Federal e têm sido adotadas por entes governamentais e instituições públicas como uma forma de receber sugestões, críticas e queixas dos cidadãos em geral.

Outra importante IP identificada foram os Processos Conferencistas. Estimuladas pela criação de conferências nacionais participativas a partir da década de 1990, esta IP se caracteriza por uma dinâmica de conferências que se inicia em âmbito municipal, no qual é livre a participação de qualquer cidadão e onde são deliberadas questões importantes acerca da política pública em pauta. Também na etapa municipal são eleitos delegados para as etapas estaduais, nas quais há um novo momento deliberativo e também são escolhidos delegados que representarão seus estados em âmbito nacional.

As IPs podem também se complementar. É comum, por exemplo, que os Conselhos estejam articulados a processos conferencistas. Estes, por serem processos mais abertos à participação, podem ser utilizados para definir diretrizes e prioridades que deverão pautar a atuação dos Conselhos, dando a eles maior legitimidade e aumentando a eficácia dos encaminhamentos das conferências.

Se muitas foram as IPs surgidas como meio de efetivar a participação social, certamente a que mais se consolidou, tanto normativa quanto numericamente, foi a experiência dos Conselhos. Aprofundaremos agora a análise sobre eles, foco principal deste estudo.

2.4 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A promulgação da Constituição de 1988 trouxe inovações que permitiram a criação de diversos Conselhos enquanto Instituições Participativas (IPs). Entretanto, “Conselhos” relacionados a Políticas Públicas existiam muito antes da promulgação da Carta vigente, e sua origem remonta o início do século XX. As características desses Conselhos, marcadas inicialmente pelo caráter consultivo e por ter sua composição indicada pelos gestores públicos, passaram por constantes transformações de acordo com o contexto político em que se encontravam, e culminaram, com o advento da nova Constituição, no formato de Conselho participativo que hoje marca a experiência conselhistas brasileira.

Apenas como exemplos desse processo, podemos citar dois Conselhos Nacionais, o de Educação e o de Saúde, que ilustram bem esse percurso de transformações. A origem do Conselho Nacional de Educação remonta do ano de 1911 com a criação do Conselho Superior de Ensino². Durante o século, ele passou por diversas transformações, tornando-se Conselho Nacional de Ensino³ em 1925, Conselho Nacional de Educação⁴ em 1931, Conselho Federal de Educação⁵ (juntamente com os Conselhos Estaduais de Educação) em 1961, e, novamente, Conselho Nacional de Educação⁶ em 1994, quando assumiu seu perfil atual, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, além da competência de colaborar para a elaboração do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014a)

Também a origem do Conselho Nacional de Saúde (CNS) remonta da primeira metade do século passado, em 1937⁷, quando tinha caráter meramente consultivo, passando por alterações ou regulamentações em 1954⁸, 1959⁹ e 1962¹⁰. Em um

² Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911

³ Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925

⁴ Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931.

⁵ Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

⁶ MP nº 661, de 18 de outubro de 94, convertida na Lei nº 9.131/95, de 25 de novembro de 95.

⁷ Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937.

⁸ Decreto n.º 34.347, de 8 de abril de 1954.

⁹ Decreto n.º 45.913, de 29 de abril de 1959.

segundo momento, a partir de 1970¹¹, o CNS tem sua atuação ampliada, e passa a receber influência do movimento de reforma sanitária, que pautou pela integralidade, descentralização e a universalização da saúde pública no país e propiciou as primeiras manifestações para o aumento do controle social no Brasil. Assim, em 1987¹² o CNS passa a ter atribuições normativas, embora seus membros, mesmo os da sociedade civil, ainda fossem indicados pelo governo.

No caso do CNS, é possível perceber com bastante clareza que a disputa por uma instituição cada vez mais participativa e bem estruturada não se limitou à conquista do desenho institucional que assumiu logo no início do período pós-constituente. Assim, no ano de 2003, o CNS editou Resolução¹³ na qual estabelece uma série de requisitos a serem seguidos por Conselhos de Saúde em todos os níveis da federação, determinando as competências, a composição e outras regras gerais que garantissem que as experiências estaduais e municipais também incluíssem os avanços democráticos conquistados em âmbito nacional. Além disso, em 2006, atendendo às deliberações das 11^a e 12^a Conferências Nacionais de Saúde, foi publicado Decreto Presidencial¹⁴ que determinou que a escolha dos conselheiros, bem como do Presidente do CNS, seriam realizadas por processo eleitoral. Até então, a presidência era ocupada obrigatoriamente pelo Ministro da Saúde (BRASIL, 2014b).

Fica claro que as experiências conselhistas anteriormente existentes foram influenciadas e redesenhadas pelos novos valores participativos colocados em cena pela nova Constituição, assumindo o perfil inovador que esses valores propunham.

Os teóricos definem alguns critérios básicos para distinguir as experiências conselhistas em geral daquelas que surgiram especificamente em decorrência desses valores participativos. Adotamos a definição proposta por Tatagiba (2002), que descreve como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Quanto à nomenclatura, encontram-se na literatura algumas variações, como *Conselhos de Direitos*, *Conselhos Setoriais* ou *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Para o presente trabalho, nos referiremos a eles como *Conselhos de Políticas*

¹⁰ Decreto n.º 847, de 5 de abril de 1962.

¹¹ Decreto nº 67.300, de 30 de setembro de 1970.

¹² Decreto n.º 93.933, de 14 de janeiro 1987.

¹³ Resolução n.º 333, de 4 de novembro de 2003.

¹⁴ Decreto Presidencial n.º 5.839, de 11 de julho de 2006.

Públicas, por entendermos ser a nomenclatura que melhor delimita seu significado, ou então apenas como *Conselhos*.

De acordo com a definição proposta, devem ser eles *espaços de composição plural e paritária*. Assim, órgãos e agências do Estado dividirão espaço com organizações da sociedade civil ou cidadãos individualmente, representando diferentes segmentos ou entidades. Articular essa pluralidade dentro de um órgão paritário traz como principal desafio a criação de mecanismos que garantam equilíbrio entre as representações, de modo que todas tenham instrumentos e estejam aptas a influenciar os resultados do processo deliberativo.

Outra característica que devem ter é a utilização do *processo dialógico* para a resolução dos conflitos que naturalmente emergem em um espaço plural no qual há interesses em jogo. Assim, as decisões do Conselho devem ser pautadas em princípios da ética pública, em contrapartida às práticas clientelistas, trocas de favores ou cooptações, ou, dito de outro modo, devem ser passíveis de serem sustentadas publicamente. Há importantes elementos do desenho institucional que influenciam a efetividade desse processo a partir do grau de democratização das relações internas e externas do Conselho.

Por fim, a autora identifica que devem ser *deliberativos*, ou seja, capazes de formular e fiscalizar a implementação de políticas, interferindo de forma direta nos órgãos governamentais responsáveis pela sua execução. Esta capacidade é apontada como “a principal força dos Conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir a reforma democrática do Estado” (TATAGIBA, 2002, p. 55).

Com base em cada uma dessas características, é possível identificar variáveis do desenho institucional dos Conselhos que influenciam os resultados do processo decisório dos Conselhos. Por serem o objeto principal deste trabalho, essas variáveis serão analisadas com maior profundidade no próximo tópico.

A criação desses Conselhos pelos municípios brasileiros ocorreu em ritmos variados de acordo com Política Pública a eles vinculada. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 2001, possibilita a visualização de como os Conselhos tem sido implementados¹⁵. Na Tabela 1, compilamos os dados que indicam a porcentagem de municípios que possuem Conselhos vinculados a diferentes Políticas Públicas.

¹⁵ A metodologia adotada pelo IBGE elege, a cada ano, alguns Conselhos para participarem do levantamento de dados, de modo que os dados apresentados na tabela correspondem aos levantamentos

Tabela 1 - Presença dos Conselhos nos municípios brasileiros

Conselho	Presença (%)	Conselho	Presença (%)
Saúde	99,7	Política Urbana	22,1
Acompanhamento do FUNDEB	98,1	Turismo	22,1
Direitos da Criança e Adolescente	97,9	Direitos da Mulher	17,5
Alimentação Escolar	95,3	Desenvolvimento Econômico	16,6
Assistência Social	93,1	Direitos da Pessoa com Deficiência	14,2
Educação	84,8	Esporte	11,2
Escolar	76,2	Segurança	10,4
Meio Ambiente	67,9	Transporte	6,4
Habitação	58,2	Juventude	5,4
Direitos do Idoso	51,5	Orçamento	4,9
Emprego/Trabalho	33,9	Igualdade Racial	3,5
Defesa Civil	25,3	Saneamento	3,5
Cultura	24,7	Direitos Humanos	2,2
Transporte Escolar	24,6	Direitos LGBTT	0,2

Fonte: MUNIC-IBGE, 2001-2013.

A análise destes dados nos permite fazer algumas afirmações. Se utilizarmos apenas as informações apresentadas, estimamos que existam cerca de 60.000 Conselhos nos municípios brasileiros. Considerando ainda que vários sujeitos compõem esses Conselhos, é possível afirmar que apenas essa Instituição Participativa contribuiu decisivamente para a inclusão de centenas de milhares de pessoas nos processos decisórios das políticas públicas, o que, em uma análise meramente quantitativa, aponta para o sucesso da consolidação desta instituição enquanto mecanismo de participação.

Outro elemento que chama atenção na tabela é a diferença do nível de propagação entre Conselhos de diferentes temáticas. Se, por um lado, alguns Conselhos encontram-se praticamente universalizados na experiência municipal brasileira, outros ainda têm uma dispersão tímida.

A explicação para a maior consolidação de Conselhos de algumas políticas específicas está relacionada com a regulamentação destas políticas em nível nacional. Todos os Conselhos cuja presença nos municípios supera os noventa por cento existem por exigência de legislação federal que vincula o repasse de verbas aos municípios à criação de Conselhos. Estes Conselhos deverão ser criados pelos entes estaduais e municipais para fiscalizar a aplicação dessas verbas à política pública relacionada, de modo que sua criação deve contemplar características mínimas previstas em legislação

realizados anualmente entre 2001 e 2013. Além disso, nessa pesquisa o IBGE não pretendeu identificar todos os Conselhos existentes nos municípios, de modo que há alguns Conselhos de determinadas políticas públicas que não foram contemplados em nenhum ano.

federal. É o caso dos Conselhos de Saúde, Acompanhamento do FUNDEB, Direitos da Criança e do Adolescente, Alimentação Escolar e Assistência Social.

Outros Conselhos consolidados também estão vinculados a políticas ou sistemas nacionais, embora seu funcionamento não seja regulamentado de modo tão detalhado quanto os anteriores em nível federal. A falta de uma regulamentação específica torna a experiência desses Conselhos menos homogênea, e em alguns casos, contribui para a criação de Conselhos que não se pautam na proposta conselhistas que adotamos neste trabalho. Por exemplo, é comum identificar Conselhos que são criados apenas como órgãos consultivos, e não deliberativos, o que diminui bastante as possibilidades de eficácia de suas decisões.

Há também Conselhos relacionados a Políticas Públicas que tem ganhado força em um período mais recente e ainda apresentam uma dispersão tímida pelos municípios. Em alguns casos, essas políticas foram regulamentadas recentemente em nível federal, de modo que sua concretização em nível municipal ainda não se consolidou. Um exemplo é o Estatuto da Juventude¹⁶, que prevê a criação de Conselhos em âmbito municipal e foi publicado em meados de 2013.

Por fim, há Conselhos com pouco ou nenhuma regulamentação, criados geralmente por pressão de movimentos sociais e entidades locais. Em alguns casos, a falta de uma regulamentação superior causa dificuldades até mesmo para eles se manterem em funcionamento, não sendo rara a identificação de Conselhos que existem apenas na lei ou casos em que os Conselhos são totalmente desestruturados com a posse de um novo gestor público que não garanta a estrutura e as condições necessárias para seu funcionamento (TATAGIBA, 2004).

Outro dado importante que extraímos da MUNIC, é que, ao analisar os Conselhos incluídos na pesquisa em mais de um ano, é possível perceber que em praticamente todos os casos houve aumento do número de Conselhos no decorrer do tempo, o que demonstra que a experiência conselhistas ainda está em permanente expansão. Destacamos dois deles para demonstrar essa expansão. Em 2001, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estava presentes em 77,4% dos municípios; em 2006, em 83,1% deles e; em 2011, estavam instalados em 97,9% dos municípios. Uma expansão ainda mais significativa foi a dos Conselhos de Habitação,

¹⁶ Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.

que em 2001 existiam em apenas 11,3% das cidades, passando para 30,7% em 2008 e para 58,2% em 2011. A evolução completa pode ser visualizada na Tabela 2.

Tabela 2 - Evolução da dispersão dos Conselhos nos municípios brasileiros (%)

Conselho	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013
Saúde	97,6	-	-	-	-	-	97,3	99,8	-	99,7
Acompanhamento do FUNDEB	-	-	-	-	-	-	-	98,1	-	-
Direitos da Criança e Adolescente	77,4	82,6	-	-	83,1	-	91,4	97,9	-	-
Alimentação Escolar	-	-	-	-	-	-	-	95,3	-	-
Assistência Social	93,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Educação	73,2	-	-	-	67,6	-	79,1	84,8	-	-
Escolar	-	-	-	-	-	-	-	76,2	-	-
Meio Ambiente	29,0	-	36,7	-	-	47,6	56,1	-	-	67,9
Habitação	11,3	-	14,0	17,6	-	30,7	42,6	58,2	-	-
Direitos do Idoso	-	-	-	-	-	-	35,5	51,5	-	-
Emprego/Trabalho	33,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Defesa Civil	-	-	-	-	25,3	-	-	-	-	-
Cultura	13,2	-	-	21,0	-	-	24,7	-	-	-
Transporte Escolar	-	-	-	-	-	-	-	24,6	-	-
Política Urbana	6,0	-	-	13,1	-	19,2	17,6	-	22,1	-
Turismo	22,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Direitos da Mulher	-	-	-	-	-	-	10,7	15,7	-	17,5
Desenvolvimento Econômico	16,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Direitos da Pessoa com Deficiência	-	-	-	-	-	-	8,8	14,2	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11,2	-	-	-
Segurança	-	-	-	-	8,0	-	10,4	-	-	-
Transporte	4,9	-	-	-	-	5,9	5,9	-	6,4	-
Juventude	-	-	-	-	-	-	5,4	-	-	-
Orçamento	4,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Igualdade Racial	-	-	-	-	-	-	2,7	3,5	-	-
Saneamento	-	-	-	-	-	-	-	3,5	-	-
Direitos Humanos	-	-	-	-	-	-	1,4	2,2	-	-
Direitos LGBTTT	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2	-	-

Fonte: MUNIC-IBGE, 2001-2013.

Em que pese a experiência dos Conselhos como aprofundamento da democracia já possuir mais de duas décadas e se encontrar, como vimos, bastante consolidada, não havia, até o ano de 2014, um marco normativo geral sobre o tema. Diante do contexto das grandes manifestações ocorridas a partir de junho de 2013 por todo o Brasil¹⁷, cuja pauta, embora genérica, apontava para um interesse social na participação, uma das respostas políticas que emergiram foi a elaboração do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Este decreto, além de definir conceitos que

¹⁷ Há certo consenso de que as manifestações se baseavam em pautas genéricas relacionadas ao sentimento de pouca representatividade das instituições políticas formais frente à sociedade.

antes estavam apenas no campo teórico – como o conceito de “sociedade civil” e “Conselho de Política Pública” – também definiu objetivos relacionados à consolidação da participação social como método de governo.

Em seu texto, regulamenta também algumas das IPs já existentes, estabelecendo algumas diretrizes específicas para a implementação ou reforma dos Conselhos de políticas públicas:

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos Conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e
- VII - publicidade de seus atos.

Em que pese este Decreto tenha como principal objetivo apenas colocar em moldes jurídicos mais claros uma experiência já consolidada na prática, houve grande resistência por parte de setores do Congresso Nacional à sua publicação, de modo que, apenas na Câmara dos Deputados, há quatro projetos de Decretos Legislativos¹⁸ que visam à derrubada do Decreto expedido pelo Planalto.

É evidente que o contexto eleitoral do ano de 2014 influencia as ações políticas envolvendo o Executivo e o Legislativo nacionais, mas a resistência apresentada pelo Congresso ao tema reforça a percepção de Tatagiba (2002) de que os atores governamentais ainda tem dificuldade de lidar com a pluralidade e com a democratização dos mecanismos de gestão pública.

Diante dos desafios que se colocavam para a implementação e busca por efetividade dos Conselhos, houve grande esforço teórico com o objetivo de analisá-los nas últimas duas décadas. Vaz (2011) desenvolve uma análise panorâmica sobre esses estudos, identificando que no decorrer desse período houve uma mudança de foco das investigações. Segundo o autor, os primeiros estudos sobre os Conselhos pautavam-se em uma análise categórica e quantitativa, ou seja, na identificação do modo pelo qual essas experiências se espalhavam, buscando melhor compreender de que forma sua

¹⁸ PDC 1491/2014, PDC 1492/2014, PDC 1494/2014 e PDC 1495/2014.

implementação contribuiria para o aprofundamento democrático. A premissa que se buscava confirmar era a de que a participação direta possibilitaria o aprendizado político-democrático necessário para que esse novo projeto de democracia se consolidasse.

Em um estudo de transição entre esses dois momentos, Tatagiba (2002) contesta as avaliações pessimistas sobre o potencial democratizante do encontro institucionalizado entre Governo e Sociedade Civil e afirma que a aposta dos setores progressistas neles enquanto campo estratégico de luta não é excludente, mas sim complementar a outras formas de atuação e pressão frente ao Governo. Assim, os principais desafios desse contexto seriam a necessidade de articular ambas as estratégias e também a de identificar e combater os entraves que diminuem a eficácia da participação institucionalizada.

Este estudo está entre aqueles que inauguram a segunda fase identificada por Vaz (2011, p. 92), momento em que “a participação deixa de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, ‘o que a faz melhor ou pior’”. Nessa fase, houve ênfase na tentativa de compreender as dificuldades de implementação e funcionamento dessas instituições, diante da expansão e diversificação, reorientando as pesquisas para a busca por meios que garantissem maior efetividade no seu funcionamento.

São identificados três temas centrais que formam a atual agenda de pesquisa sobre os Conselhos: a) a Efetividade Deliberativa; b) o Desenho Institucional e c) a Representação e Representatividade.

A temática da efetividade deliberativa tem sobressaído nos últimos anos, sob a perspectiva de que o caráter deliberativo destes espaços potencializa em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas. Assim, a análise volta-se para a dinâmica interna dessas instituições, com o objetivo de compreender a efetividade dessa participação no sentido de influenciar a elaboração e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, a efetividade é compreendida como a capacidade das instituições em incluir novas e diferentes vozes no processo participativo e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos (Cunha, 2007). Esse entendimento passa também pela questão do reconhecimento da existência de desigualdades no interior das instituições em diferentes variáveis, como, por exemplo, conhecimento técnico e capacidade comunicativa dos participantes.

Sobre representação e representatividade, os estudos enfrentam a questão de que, dentro do princípio de paridade que orienta a composição dos Conselhos, a Sociedade Civil será representada necessariamente por indivíduos, sejam eleitos ou indicados. Nesse sentido, várias são as dificuldades para equacionar essa representação com a legitimidade que dela se espera, sendo influenciada pelos processos de escolha desses representantes e pelo modo pelo qual eles exercem sua representatividade. Entretanto, Vaz (2011) aponta que esses estudos ainda carecem de alternativas metodológicas e analíticas capazes de aprofundar essa perspectiva teórica, em virtude do aparente esgotamento dos métodos tradicionais de atribuição de legitimidade.

Por fim, identifica-se a perspectiva do desenho ou perfil institucional, foco deste trabalho, que enfatiza a análise das regras que modelam o funcionamento dos Conselhos, e sobre a qual iremos nos deter no próximo item.

É certo que, em grande parte, as perspectivas de análise apresentadas se complementam. Os processos deliberativos e a representatividade dos Conselhos são constituídos de variáveis que, em grande parte, são previstas nas normas que regem esses Conselhos, e, portanto, fazem parte de seu perfil institucional.

2.5 ESTUDOS SOBRE PERFIL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS: EM BUSCA DE VARIÁVEIS SIGNIFICATIVAS

Os estudos sobre o perfil institucional dos Conselhos têm ganhado fôlego na última década. Há um conjunto de estudos bastante relevante que busca analisar o perfil institucional dos Conselhos municipais em diferentes regiões do país e também um conjunto de estudos mais recente que adota essa perspectiva para analisar o perfil institucional dos Conselhos nacionais em atividade no país. Escolhemos alguns destes estudos para nortear nosso trabalho, com base nas categorias de análise que consideramos mais relevantes.

Tatagiba (2002) busca identificar a percepção que integrantes de Conselhos têm de algumas de suas características que compõe seu desenho institucional. A autora utilizou-se de um conjunto de estudos, a maioria em forma de teses e dissertações, sobre Conselhos nas áreas de Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente.

A escolha por Conselhos dessas três áreas é recorrente em diversos estudos porque elas têm comum o fato de terem sido regulamentadas logo nos anos seguintes à

promulgação da Constituição de 1988, em decorrência de grande mobilização social que permitiu que os anseios participativos fossem nelas contemplados. Assim, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o conjunto de normas que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS) preveem regras específicas para a participação da sociedade civil, com a previsão expressa da criação dos Conselhos. Em função dessa regulamentação, a experiência participativa nessas áreas ocorreu de modo mais sistemático, propiciando a rápida instalação destes Conselhos em todos os níveis da federação e motivando diversas pesquisas com o objetivo de avaliar seus resultados na formulação de políticas públicas.

Neste estudo, Tatagiba (2002) analisa o modo pelo qual os elementos que, segundo ela, constituem a própria natureza dos Conselhos – *composição plural e paritária, existência de processos dialógicos e o caráter deliberativo* – foram implementados na prática.

No tocante à paridade, identifica-se que a relação simétrica que se esperava pela garantia de igualdade numérica de membros do governo e da sociedade civil não foi suficiente para garantir equilíbrio no processo decisório, em função de outras assimetrias a princípio não levadas em consideração. Assim, identifica como fontes de desequilíbrio nessa relação: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade; b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

A questão da pluralidade também tem encontrado limitações em função das formas de escolha dos integrantes da sociedade civil adotadas para o preenchimento das cadeiras do Conselho. O método de escolha é definido pelas normas do Conselho e pode ocorrer basicamente de duas formas: a) por meio de eleição entre integrantes de determinados segmentos sociais ou b) por meio da previsão de entidades que tem o poder de indicar um representante para ocuparem assento no Conselho. Como a composição é geralmente prevista no ato normativo que institui o Conselho, nem sempre faz um bom recorte dos segmentos e entidades, na prática, levando o problema da representatividade para o seu desenho institucional. A representação por indicação de entidades pode ter também o efeito de distanciar este conselheiro das demandas gerais acerca da política pública em questão e fazer com que ele priorize as demandas específicas de sua entidade, diminuindo a própria noção de democracia participativa na composição dos Conselhos.

Quanto aos *processos decisórios* no interior dos Conselhos, identifica-se que em muitos casos há grande dificuldade de se compreender os interesses em disputa e de se reconhecer que é legítima e necessária a explicitação desses interesses e sua resolução por meio de processos dialógicos. Nesse sentido, alguns elementos do desenho institucional também influenciam os resultados do processo.

As determinações dos atos normativos sobre como é elaborada a pauta dos Conselhos oferecem um bom indício de como são definidos os assuntos prioritários e também do grau de controle do Estado sobre essa agenda temática. Além disso, o fato de muitos Conselhos, na época do estudo, serem presididos obrigatoriamente por pessoa indicada pelo Estado reforça o viés estatal na definição desses assuntos.

Neste ponto, a Tatagiba (2002, p. 87) identifica de modo bastante contundente, especialmente nos municípios, elementos que apontam a recusa do Estado em compartilhar o poder de decisão que não podem ser ignorados na análise do desenho institucional. Essa recusa se manifesta de diversas formas, ora por meio da falta de disponibilização, pelo governo, dos recursos básicos – financeiro, humanos ou infra-estruturais – para o funcionamento dos Conselhos, ora por tentativas de cooptação e manipulação de representantes da sociedade civil em seu interior, e ocorrem principalmente em casos nos quais “os governos não conseguem compor um grupo de ‘aliados’, ou quando sua hegemonia está por algum motivo ameaçada”.

No entanto, esses episódios marcados pela cultura política autoritária devem ser vistos não como uma limitação das possibilidades dos Conselhos, mas sim como uma reafirmação de sua necessidade e do consequente aprendizado político que propiciam, especialmente, nesse caso, no tocante à explicitação dessa cultura.

Por fim, Tatagiba (2002) analisa a questão da natureza deliberativa dos Conselhos. Aponta, inicialmente, que a discussão sobre o tema não pode se resumir à simples distinção entre natureza deliberativa ou consultiva, pois não representa adequadamente a complexidade que tem a própria natureza dos Conselhos frente à gestão pública. De fato, com base nas inúmeras competências conferidas aos Conselhos pelos atos normativos que os criam, eles assumem papéis não contemplados nessas duas possibilidades, como, por exemplo, nos casos em que, além de influir – consultiva ou deliberativamente – nas políticas públicas, assumem também caráter fiscalizatório sobre a sua aplicação.

Entretanto, a natureza deliberativa ainda pode ser considerada um dos marcos distintivos do aprofundamento democrático brasileiro proposto pela Constituição de

1988, pois é uma das principais características que distinguem esses novos Conselhos daqueles que existiam anteriormente, marcados pela natureza meramente consultiva, e que serviam, em regra, apenas para dar “ares de legitimidade” a decisões governamentais. Assim, para que surtam os efeitos desta radicalização da partilha do poder público, é necessária enfrentar a questão da eficácia deliberativa, ou seja, os meios que os Conselhos têm para que suas decisões sejam cumpridas.

Uma das principais limitações apontadas para a eficácia deliberativa é que, conforme apontam os estudos indicados pela autora, os Conselhos, em regra, se habituaram a atuar no controle e fiscalização do Estado do que propriamente na formulação e proposição de políticas públicas, em função, em grande parte, das diversas limitações que existem para seu funcionamento, apontadas anteriormente.

Outra questão apontada é a falta de um marco normativo que deixe clara a relação institucional destes Conselhos junto ao Estado, no tocante ao seu papel deliberativo, o que demonstra, nos termos de Tatagiba (2002), sua *institucionalização incompleta*. Assim, ainda que os Conselhos efetivamente deliberem sobre políticas públicas, a falta de regulamentação sobre os meios pelos quais essa deliberação será incorporada pela administração pública deixa sua efetividade sujeita aos possíveis acordos em cada contexto, o que, novamente, ressalta as variáveis *organização da sociedade civil* e *vontade política dos gestores públicos* como forças que determinam as experiências dos Conselhos¹⁹.

É comum também que a busca pela eficácia das deliberações extrapole a relação Conselho-Governo e recorra a outros atores centrais na efetivação de políticas, como o Ministério Público e o Poder Legislativo, o que pode aumentar as chances de efetivá-las, mas muitas vezes apenas transfere o problema para outros campos, sem solucioná-lo. Assim, aponta a autora que a questão da interface entre estas diferentes instâncias deliberativas ainda está em aberto, carecendo da definição de marcos reguladores que possibilitem maior clareza nas atribuições de cada ator e nas formas de efetivá-las.

Em outro estudo, Tatagiba (2004) adota especificamente a perspectiva do desenho institucional para descrever os Conselhos Municipais da Cidade de São Paulo em funcionamento na época, que totalizavam dezenove. Logo de início, a autora destaca as possibilidades e limitações desta perspectiva analítica que, se por um lado é um importante instrumento para identificar como a estrutura normativa que oferece

¹⁹ Conforme apontado no item 2.3 deste trabalho, em Avritzer (2008).

sustentação aos Conselhos pode influenciar no seu funcionamento e em seus resultados, por outro não permite uma análise sobre como a essa estrutura normativa é “apropriada, interpretada e traduzida pelos diferentes sujeitos na dinâmica das disputas políticas no interior dos Conselhos”.

Na análise do histórico de criação dos Conselhos paulistanos, Tatagiba (2004) destaca que este processo foi marcado por “profundas rupturas políticas no plano local, no suceder de administrações orientadas por princípios ético-políticos profundamente distintos” e também pela “ação dos movimentos societários e sua tensa e ambígua relação com a institucionalidade política”. Estes dois fatores são, certamente, aqueles que mais influenciam a dinâmica em geral dos Conselhos, e a análise histórica permite identificar elementos de como as diferenças de gestões, bem como os contextos de atuação dos movimentos sociais, podem potencializar ou fragilizar a experiência dos Conselhos.

Para analisar o desenho institucional dos Conselhos paulistanos, foram escolhidas variáveis divididas em três grandes grupos. O primeiro é relacionado à *estrutura e dinâmica de funcionamento* dos Conselhos, composto das seguintes variáveis: a) existência de Regimento Interno; b) periodicidade das reuniões e c) forma de escolha da presidência. Além disso, verificaram-se, por meio de entrevista com os responsáveis pelas secretarias executivas dos Conselhos, as condições de infraestrutura de cada um deles.

A importância da identificação da existência de Regimento Interno consiste no fato de que é nele que, em regra, estão previstas as regras de funcionamento do Conselho, especialmente no tocante à dinâmica das reuniões. No tocante à estrutura, identificou-se que os Conselhos possuem, em regra, uma forma semelhante de se organizar internamente, contando com *comissão executiva*, *secretaria executiva*, *comissões temáticas* e *grupos de trabalho*. A definição da presidência também é analisada, tomando-se como referência a recomendação de que essa escolha seja realizada por eleição, embora o estudo tenha identificado que em diversos casos essa definição é feita pela Secretaria ao qual o Conselho está vinculado.

O segundo grupo de variáveis, sobre *composição e representação*, identificou: a) o número médio de membros; b) a proporção entre representantes estatais e da sociedade civil; c) a caracterização da representação estatal e d) a caracterização da representação da sociedade civil. No tocante à proporção, identificou-se que os Conselhos podem ser paritários ou apresentar super-representação para a sociedade civil

ou para o governo e que dentre os dezenove Conselhos pesquisados, onze tinham maior representação societária, e quatro, maior representação governamental, sendo apenas dois paritários. Em que pese o bom indicativo de Conselhos com maior composição a sociedade civil, a existência de Conselhos com maioria governamental parece não fazer sentido face aos pressupostos de aprofundamento democrático que norteiam a natureza que eles assumiram.

A caracterização da representação societária identificou diferentes formas pelas quais a sociedade civil pode compor os Conselhos. Classificou-se a representação entre *associações civis, moradores, sindicatos e organizações patronais*. Além disso, o processo de escolha dos representantes também apresentou variações que iam desde as eleições diretas em amplas assembleias até mesmo a indicação dos representantes societários pelo governo.

Por fim, no tocante à *natureza da participação, atribuição e vínculos*, identificou-se: a) Natureza consultiva, deliberativa ou/e fiscalizatória dos Conselhos; b) previsão de realização de Conferências e c) previsão de mecanismos de prestação de contas. A autora identifica que a realização de conferências é fundamental para a publicitação das ações dos Conselhos e, conseqüentemente, para aumentar a legitimidade de sua atuação, pois amplia as possibilidades de participação.

Almeida (2009) também entende que as desigualdades na capacidade de participação dentro dos Conselhos podem ser superadas por meio de ajustes em seus desenhos institucionais e que esta análise permite avaliar a aptidão dessas IPs para democratizar o acesso às políticas públicas. Em seu estudo, analisa os Conselhos Municipais de Saúde (CMS), Assistência Social (CMAS) e de Defesa da Criança e do Adolescente (CMDCA) de 29 cidades espalhadas por 4 regiões do país, a partir de cinco grupos de variáveis.

Por meio da análise dos *anos de criação dos Conselhos e de seus Regimentos Internos*, a autora busca identificar as causas de criação deles, que no caso dos Conselhos analisados, têm relação direta com a legislação federal criada para regulamentar as novas disposições constitucionais acerca dessas temáticas, conforme já apontava Tatagiba (2002). Além disso, a identificação de descompasso entre a data de criação do Conselho e a de seu Regimento Interno é vista como uma demonstração do constante processo de mudanças e reformulações pelas quais passam os Conselhos. Outra variável deste grupo foi a *frequência de reuniões ordinárias*, importante pois, por

serem obrigatórias, evitam que a continuidade dos trabalhos do Conselho sejam afetadas por ato discricionário de quem deva convocá-las.

O segundo grupo analisado correspondeu ao *número de membros, paridade e estrutura organizacional dos Conselhos*. Quanto ao número de membros, não houve um padrão identificado, com Conselhos constituídos por menos de dez integrantes até aqueles com mais de quarenta. Entretanto, a análise da distribuição destas cadeiras revelou que há diferenças importantes quanto ao modo que o princípio da paridade foi implementado nesses Conselhos.

Nos CMAS e CMDCA, a paridade é materializada por meio da divisão tradicional das cadeiras em 50% para o Governo e 50% para a sociedade civil. Entretanto, a autora aponta que a intensa luta da sociedade civil em torno das políticas públicas de Saúde propiciaram que a paridade nos CMS se materializasse de outro modo, garantindo-se 50% das cadeiras para os usuários e os outros 50% para representantes do governo, dos trabalhadores da saúde e de instituições prestadoras de serviço. Assim, o princípio da paridade, nesse caso, utiliza os usuários como referência para a paridade, discriminando-os positivamente, e colocando no outro polo, juntamente com o governo, os setores envolvidos na concretização das políticas de saúde, ou seja, as instituições e os trabalhadores da área. Essa distinção aprofunda a discussão sobre a paridade, por demonstrar que a forma tradicional em que foi adotada acaba por incluir na parcela da sociedade civil todo e qualquer tipo de representação, discriminando positivamente os representantes do governo que, pela posição que ocupam, já estão em vantagem. Assim, a discriminação positiva dos usuários pode ser vista como uma boa ferramenta para garantir maior equilíbrio político nas relações internas do Conselho.

Quanto à presença de estruturas organizacionais, identificou-se que a maioria dos Conselhos apresentam as mesmas estruturas internas, como mesa diretora, secretaria executiva e comissões. Um aspecto menos presente foi a previsão de conferências, importantes para expandir o processo democrático, conforme avaliado em Tatagiba (2002).

O terceiro grupo de variáveis diz respeito à *eleição do presidente*, importante em função das prerrogativas que este cargo concentra, como influência na pauta e poder de convocar reuniões extraordinárias. A autora identifica um processo em que vários regimentos internos foram revistos como uma forma de democratizar essa escolha, pois eram comuns experiências em que o presidente era indicado pelo Governo. Assim, apenas parte dos CMS analisados ainda vinculavam sua presidência ao secretário da

pasta, sendo que no restante ele é escolhido por eleição dentre os membros. Outra questão identificada é que, em alguns casos, a garantia de escolha do presidente por eleição foi acompanhada pela obrigatoriedade de alternância da presidência entre integrantes do Governo e da sociedade civil.

No quarto grupo, foram analisadas variáveis acerca das *regras dos processos decisórios*, que influenciam a permeabilidade dos Conselhos aos “diferentes atores sociais que os compõem, em termos de possibilidade de influência na pauta e de regras de tomada de decisão. Identificou-se que ainda é bastante comum que a pauta seja elaborada apenas pelo presidente ou pela mesa diretora, ou mediante sua aprovação. Por outro lado, vem se consolidando o método de construção de pauta em reunião pelo plenário. No tocante à alteração da pauta, é bastante difundida a possibilidade de inclusão de itens urgentes durante as reuniões mediante aprovação do plenário. Outro elemento identificado foram as regras que regulamentam a participação de atores externos nos Conselhos, geralmente por meio da garantia de direito de voz. Essa garantia é prevista expressamente na maioria dos CMS, mas apenas na minoria dos CMAS e dos CMDCA. O direito à manifestação não se confunde com o direito de voto, restrito aos conselheiros, mas indica para uma maior pluralização do debate, aprofundando o caráter democrático do Conselho. Por fim, verificaram-se as formas de votação adotadas, que na maior parte dos casos se dá por maioria simples e, em casos isolados, por maioria absoluta ou dois terços dos votos.

O último grupo de variáveis analisado foi relativo à *Representação da Sociedade Civil nos Conselhos*, que buscou identificar as maneiras pelas quais essa participação se consolidou. Essa preocupação é recente e se deu em função da identificação de que a representação societária pode ocorrer de formas diferentes, ora por atores individuais, representando diferentes segmentos, ora por atores coletivos, representando diferentes entidades. Essas variações ocorrem porque, em regra, a forma de composição da sociedade civil é definida pela legislação de âmbito municipal ou mesmo pelos regimentos internos dos Conselhos, abrindo margem para diferentes formas de consolidá-la.

Assim, essa escolha pode acontecer de formas mais ou menos democráticas, graduadas desde a escolha direta de pessoas de determinados segmentos ou de eleição entre as entidades que atuam no setor, até a indicação realizada por entidades previstas na própria lei ou a indicação de alguns representantes pelo Governo.

No tocante às entidades, se por um lado elas podem significar uma positiva institucionalização da sociedade civil na atuação em determinados setores, por outro, sua previsão na composição dos Conselhos naturalmente restringe o universo de pessoas que poderão disputar seus assentos. Além disso, é importante destacar que o modo pelo qual são definidas as entidades que comporão os Conselhos influencia muito a democratização do processo. É comum que algumas leis de criação dos Conselhos prevejam assentos a entidades específicas, delimitando, já em sua criação, os atores que estão incluídos e, conseqüentemente, aqueles que estarão excluídos. Assim, é desejável que a previsão de entidades seja acompanhada de mecanismos que possibilitem a inclusão e revisão das entidades que o compõe. Geralmente isso é feito por meio da previsão genérica de entidades, a serem definidas periodicamente em eleições convocadas pelo Conselho, garantindo a democratização desse processo de escolha.

Faria e Ribeiro (2010), em outro estudo que também avalia os CMS, CMAS e CMDCA, organizam sua pesquisa a partir de uma definição dos distintos graus de *institucionalização*, *democratização* e *representação* com base na presença de determinadas variáveis do desenho institucional dos Conselhos. Essa pesquisa analisou Leis de Criação e suas alterações e os Regimentos Internos de 123 Conselhos de 53 municípios, distribuídos por 10 estados de todas as regiões do país.

A institucionalização foi avaliada pelas variáveis *tempo de existência da lei de criação e do regimento interno em vigor*; *estrutura organizacional* e *frequência de reuniões ordinárias*. A estrutura organizacional, para este estudo, foi definida pela existência, nos Conselhos, de estruturas burocráticas como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e de conferências municipais. As autoras apontam para um *grau médio* de institucionalização desses Conselhos, face à constatação de um número significativo de casos em que não há informações sobre o ano do regimento interno em vigor e também da estrutura de funcionamento e frequência das reuniões dos Conselhos.

No tocante à democratização, foram considerados *a composição*, no sentido de sua *pluralidade e proporcionalidade*; o *processo decisório*, em relação à *distribuição, concentração e alternância de poderes quanto à formulação das normas de funcionamento, definição de pauta e tomada de decisão*, além de *instrumentos que capacitam os conselheiros para decidir*; a *presença de comissões* que qualifiquem cognitivamente o debate; e a *previsão de conferências municipais*.

Por fim, a representação foi verificada pelas *entidades que têm assento no Conselho* e pelo *número de cadeiras destinadas a cada segmento*, além da identificação da *forma com que os critérios anteriores são definidos*.

Faria e Ribeiro (2011) continuam sua análise sobre o desenho institucional, dividindo-a sob uma perspectiva teórica, que retoma a centralidade assumida pelos desenhos institucionais na literatura sobre participação e deliberação, e outra empírica, com ênfase na escolha de variáveis institucionais e na análise do impacto que têm sobre as dinâmicas supracitadas. Sob a perspectiva teórica, as autoras afirmam que os desenhos institucionais não são neutros, e que suas escolhas e variações incidem diretamente nos resultados da participação. Sob a perspectiva empírica, as autoras retomam as variáveis analisadas no estudo anterior, aprofundando a análise da importância de algumas delas, e incluem nesse estudo a importância de variáveis sobre a *publicidade das ações dos Conselhos* que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las às suas bases, bem como permitam à sociedade em geral se informar sobre o Conselho diretamente.

Uma questão importante trazida por esse estudo é a ideia de que, se o desenho institucional influencia a efetividade democrática e distributiva das IPs em geral, também a própria definição do desenho das IPs é influenciada por variáveis contextuais e políticas, assumindo a forma das diversas forças sociais em interação no entorno das mesmas. Por isso afirma-se que essas instituições não são neutras, pois sua própria forma é fortemente influenciada pela conjuntura contextual e política de sua criação.

Em outro estudo bastante recente, busca-se mensurar a institucionalização dos Conselhos enquanto “processo de consolidação e formação das regras, e de inserção estatal, que fortalece a estrutura dos Conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia” (LIMA et. al., 2014, p. 11). Identifica-se, além das variáveis já analisadas, que também o tipo do ato normativo que cria o Conselho pode apontar para uma maior ou menor estabilidade institucional, pois atos normativos de maior força, como leis complementares ou ordinárias, indicam para maior estabilidade do que atos como decretos ou portarias, que podem ser revogados por ato unilateral do Poder Executivo.

O caráter decisório previsto ao Conselho também pode apontar para um maior potencial de influência nas Políticas Públicas quando esses Conselhos são *deliberativos*, face aos Conselhos apenas *consultivos*. Isso porque, ao menos em teoria, o caráter deliberativo autoriza o Conselho a elaborar resoluções que tenham validade para atores

externos aos Conselhos, de acordo com suas competências, tornando-os mais fortes institucionalmente.

Além disso, o estudo aponta que a *frequência de reuniões* é uma variável que pode indicar a maior capacidade dos Conselhos em desenvolverem rotinas de trabalho e uma melhor dinâmica organizacional e administrativa. Assim, Conselhos com uma periodicidade menor entre as reuniões seriam capazes de gerar maior acúmulo de experiências e conhecimento institucional. A *realização de conferências* também é entendida como um indicativo de maior institucionalização em função da experiência organizacional que geram e da capacidade de demonstrar de ampliar os debates e os processos decisórios. Assim, a própria capacidade estrutural de organizar um evento desse porte apontam para uma maior institucionalização.

Percebe-se, a partir da análise dos estudos apresentados, que há significativo consenso acerca da importância de determinadas variáveis do desenho institucional para a garantia de um bom funcionamento dos Conselhos no sentido de seu aprofundamento democrático. Variáveis sobre o tempo de existência, o processo decisório, a estrutura e a composição e representação nos Conselhos são quase unânimes nesse sentido. Há também variáveis menos presentes na totalidade dos estudos, mas que também permitem algumas análises importantes, como a garantia expressa de voz aos atores externos ou a existência de mecanismos de publicitação das atividades dos Conselhos.

Buscaremos, por meio dessas variáveis, elaborar o perfil institucional dos Conselhos de Ribeirão Preto, conforme o procedimento que passaremos a explicar a seguir.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O presente estudo sobre os Conselhos Municipais de Ribeirão Preto foi realizado basicamente em duas etapas. A primeira consistiu no levantamento dos Conselhos existentes no município e breve análise histórica de seu processo de criação. A segunda, na elaboração do seu perfil institucional. Abaixo descrevemos detalhadamente os procedimentos adotados em cada etapa.

3.1 IDENTIFICANDO OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES EM RIBEIRÃO PRETO-SP

3.1.1 Levantamento dos atos normativos: a saga pela informação pública

Na primeira etapa da pesquisa, buscamos identificar na legislação municipal todos os atos normativos que criaram, modificaram e regulamentaram Conselhos na cidade e seus Regimentos Internos. Para o levantamento desses dados, acreditava-se que obter informações sobre os Conselhos seria tarefa relativamente simples e rápida, considerando-se a existência de um conjunto de normas bastante relevantes que disciplinam a transparência administrativa em todos os níveis da federação, que decorrem da criação, em 2011, da Lei de Acesso à Informação²⁰. Além disso, já existia em Ribeirão Preto, antes mesmo desta lei, a Lei Municipal nº 12.389, de 26 de outubro de 2010, que estabelece a obrigação de os Conselhos Municipais, por meio do Executivo Municipal, publicarem no portal oficial da cidade todas as informações importantes acerca de seu funcionamento, tais como calendário, representação, pautas, atas, entre outras.

Diante de todos esses regramentos, imaginou-se que a identificação dos Conselhos existentes no município e, dentre estes, daqueles que estavam em

²⁰ A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), regulamentada no âmbito federal pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, no âmbito do Estado de São Paulo pelo Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, e no âmbito do Município de Ribeirão Preto pelo Decreto 172, de 6 de julho de 2012, busca estabelecer uma nova cultura de transparência administrativa, seja pelo estímulo à proatividade na disponibilização de informações por parte do Poder Público, seja pela criação de mecanismos de prestação de informações solicitadas diretamente pela sociedade. Sobre esta lei e o novo regime que ela impõe à prestação de informações públicas, a Controladoria Geral da União dispõe de vasto material, como um portal próprio com diversas informações aprofundadas sobre acesso à informação pública (<http://www.acessoainformacao.gov.br/>) e também uma cartilha bastante ilustrativa da mudança de cultura que a se pretende produzir a partir de sua publicação. (<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoaInformacao/CartilhaAcessoaInformacao.pdf>).

funcionamento, estaria prontamente disponível, sem que houvesse maiores dificuldades metodológicas nesta etapa, pois a Legislação Municipal assim exige²¹.

Entretanto, em que pese a existência de todo esse aparato normativo, houve diversas dificuldades para obter informações sobre os Conselhos, mesmo as mais básicas em alguns casos. Isto porque o portal da internet²² no qual deveriam estar disponibilizadas as informações acerca dos Conselhos encontrava-se visivelmente incompleto e desatualizado. Diante dessa constatação inicial, foi solicitado à Prefeitura Municipal, por meio de requerimento padrão e com fundamento na Lei de Acesso à Informação, esclarecimento sobre onde poderiam ser obtidas as informações que a Legislação Municipal exigia que fossem disponibilizadas no portal (ANEXO A). Em resposta formal da Prefeitura, foi informado apenas que a legislação era cumprida e que as informações eram disponibilizadas no portal, ignorando-se por completo a inconsistência e falta de atualização do que ali estava disponibilizado.

Foi necessário, então, analisar detidamente os dados existentes no portal, para aferir sua confiabilidade e determinar com maior precisão quais dados necessários à pesquisa ali não constavam. Esta análise, registrada em estudo específico (ANTONIETTO, 2014), demonstrou que o portal, além de não disponibilizar todas as informações que a lei municipal exige sobre os Conselhos nele listados, também omitia a existência de outros Conselhos. Desse modo, diante da inconsistência das informações do portal, e da ausência de resposta satisfatória da Prefeitura, foi necessário alterar o procedimento para a obtenção dessas informações.

Recorremos, então, à realização de um levantamento próprio feito por meio da ferramenta de busca do portal oficial de legislação do município²³. Utilizamos o parâmetro de busca “Conselho municipal” na ferramenta de pesquisa por frase-conteúdo presente no *site*, que obteve como resultado 442 atos normativos – dentre leis complementares, leis ordinárias, decretos-lei, decretos, resoluções e atos – elaborados a partir do ano de 1957. Estes foram analisados, um a um, para verificar se seu conteúdo era referente aos atos normativos que procurávamos. Além disso, outros atos

²¹ A Lei Municipal nº 12.389/10 exige que as seguintes informações sejam disponibilizadas no portal oficial da cidade: a) os editais com as regras e datas das eleições; b) a composição com nomes dos eleitos e respectiva representação; c) o início e término do mandato; d) formas de contato com o presidente, vice-presidente e secretário; e) o cronograma com datas, horários e locais das reuniões; f) as pautas e atas das reuniões; g) as resoluções e deliberações em geral. Em que pese não haver exigência expressa de que devam ser informadas também as leis que criaram, modificaram e regulamentaram os Conselhos, entendemos ser essa uma decorrência lógica da exigência de todas estas informações mais específicas.

²² <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/cidadania/i99indConselhos.php>

²³ <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/leis/pesquisa/j321pesquisa.htm>

normativos encontrados incidentalmente durante a análise dos encontrados na busca inicial foram incluídos, bem como outros fornecidos diretamente pelos Conselhos²⁴.

Outro elemento que dificultou bastante a análise dos atos normativos identificados foi a falta de um mecanismo que integre as leis constantes no portal com suas alterações posteriores. Como o portal não disponibiliza as leis e suas alterações de modo compilado²⁵, foi necessário identificar todas as alterações legislativas e atualizar os textos, um a um, para encontrar a redação vigente dos referidos atos. É difícil compreender a ausência de um recurso tão simples e indispensável para qualquer cidadão que queira consulta a legislação municipal.

3.1.2 Análise histórica da criação e evolução dos Conselhos

Com os atos normativos em mãos, identificamos a cronologia de criação dos Conselhos da cidade, seguindo a proposta de incursão histórica de Tatagiba (2004) no que tange à análise dos atos normativos, e também a evolução que ocorreu no formato de alguns deles no decorrer dos anos.

Esta segunda análise foi possível em função do procedimento adotado na identificação dos atos normativos dos Conselhos, que nos permitiu acessar também atos normativos revogados. Assim, pudemos realizar uma análise de um processo de reformas pelas quais alguns Conselhos passaram, tendo suas leis de criação anteriores revogadas e substituídas por leis completamente novas. Em que pese haver interesse de identificar as causas de sucessivas reformas e de verificar os progressos ou retrocessos que causaram, esta análise não caberá neste estudo, sem prejuízo, entretanto, de poder ser objeto de um estudo posterior. Restringimo-nos, nesse caso, a identificar a sequência de atos criados e revogados.

Nesta etapa de análise histórica, mantivemos todos os Conselhos identificados, para apenas depois buscarmos selecionar, dentre eles, quais estão efetivamente em funcionamento e quais devem ser considerados como Conselhos Gestores de Políticas

²⁴ Alguns Conselhos não adotam a fórmula “Conselho Municipal” em seu nome. Assim, sua identificação se deu de modo indireto, por meio da análise de outras leis, como a Lei Orgânica do Município ou da lei que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal (Lei Complementar nº 826/1999). É o caso, por exemplo, do Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e da Câmara de Fiscalização do Serviço de Tratamento de Esgotos. Quanto aos dados informados pelos Conselhos, o regimento interno do Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto só foi obtido após contato direto, pois não estava disponível em nenhum portal oficial na internet.

²⁵ Sobre o tema, há um interessante material da Câmara dos Deputados sobre o projeto de compilação das Legislação Federal, disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10009>>

Públicas no sentido que adotamos neste estudo. A permanência de todos os Conselhos até esta etapa tem por objetivo manter a possibilidade de uma melhor análise da experiência conselhistas local, inclusive no que tange a Conselhos que, embora tenham esse nome, não representam a ideia de Conselho de política pública considerada aquela que deriva do processo participativo analisado na discussão teórica.

3.1.3 Definindo os critérios de seleção da amostra de Conselhos para a aplicação das variáveis institucionais.

Feito o levantamento e a análise histórica da criação dos Conselhos, procedemos com dois critérios para a seleção dos Conselhos que teriam suas variáveis institucionais analisadas.

O primeiro deles foi a identificação de quais Conselhos estão efetivamente em funcionamento.

Conforme já mencionado anteriormente, as informações públicas disponíveis eram bastante precárias. Deste modo, para obter a informação sobre quais Conselhos estavam em atividade, oficiamos novamente a Prefeitura Municipal. No requerimento, foi solicitado informações acerca dos Conselhos sobre os quais havia dúvidas sobre seu atual funcionamento²⁶, bem como seus Regimentos Internos.

Por meio da análise da resposta apresentada pela Prefeitura²⁷, foi possível perceber que a Prefeitura não tinha informações sistematizadas sobre a atividade dos Conselhos, uma vez que expediu ofício para todas as Secretarias Municipais que tinham vínculos com os Conselhos para que prestassem as informações solicitadas. Foram necessários dois meses para obter uma resposta, o dobro do prazo máximo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação. Além disso, no tocante à informação mais relevante para a pesquisa – a atividade ou não dos Conselhos –, os dados foram apresentados em uma tabela, cuja compreensão só foi possível a partir de novo questionamento, feito e respondido por e-mail. Esta tabela será analisada na apresentação dos resultados.

²⁶ Não havia informações acerca da atividade ou inatividade de metade de todos os identificados, ou seja, de 23 Conselhos.

²⁷ A solicitação das informações foi cadastrada em Processo Administrativo da Prefeitura Municipal com o nº 02 2014 022681 4. Apesar de constar na solicitação um pedido de que a resposta fosse enviada por correio eletrônico, foi necessário comparecer à Prefeitura para consultar o a resposta pessoalmente, que consistiu basicamente em uma planilha com informações sobre os Conselhos (ANEXO B) e documentos comprobatórios de parte dessas informações.

Com o esclarecimento das informações prestadas pela Prefeitura Municipal, somado às informações que já possuíamos, foi possível identificar aqueles Conselhos que estavam em atividade.

O segundo critério de seleção foi a adequação ao conceito de Conselho que adotamos no estudo, proposto por Dagnino (2002), à relembrar, “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Para a composição da amostra, daremos ênfase ao aspecto da composição como marco distintivo destes Conselhos, interpretando a paridade não em sentido numérico, mas enquanto princípio que aponta para o equilíbrio de representação entre Governo e Sociedade Civil dentro do Conselho. Quanto à *natureza deliberativa*, utilizaremos esta exigência conceitual em sentido amplo, ou seja, considerando que Conselhos previstos como “consultivos” podem ser considerados como deliberativos, sem que suas deliberações tenham poder vinculante à administração. Esta aparente mitigação é importante, face à discussão sobre a natureza dos Conselhos, a qual, conforme apresentado na revisão teórica da pesquisa, ainda encontra-se em aberto por carecer de um marco regulatório.

Em estudos recentes do Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010; IPEA, 2013), o significado do critério de seleção a partir da análise da composição é bem delineado, de modo que compõe a amostra desses estudos:

Conselhos compostos significativamente pela sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação – excluem-se Conselhos em que o próprio governo define os representantes da sociedade civil, ou em que a representação desta seja muito reduzida (IPEA, 2010, p. 572).

Será este o sentido de composição plural e paritária que adotaremos para a segunda etapa da composição de nossa amostra.

Por meio da aplicação desses critérios, foi possível definir a amostra sobre a qual foram aplicadas as variáveis para a identificação do perfil institucional dos Conselhos.

3.2 APLICANDO AS VARIÁVEIS PARA A ELABORAÇÃO DO PERFIL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS

Nesta segunda etapa da pesquisa, selecionamos dentre as variáveis destacadas na discussão teórica aquelas que consideramos relevantes para elaborar uma caracterização mais aprofundada do desenho institucional destes Conselhos.

Ao considerar as ponderações dos autores e autoras citados na discussão teórica, elencamos as variáveis que constam da Tabela 2, como as mais relevantes para a definição do perfil institucional dos Conselhos:

Tabela 3 - Variáveis para a determinação do perfil institucional dos Conselhos

Características Gerais	Processo Decisório	Composição e Representação
Natureza do Ato Normativo	Caráter Decisório	Número de integrantes
Periodicidade de reuniões	Quórum de Instalação	Duração do mandato
Convocação Extraordinária	Escolha do Presidente	Proporção entre Governo e SC*
Conferências	Definição da Pauta	Composição da representação da SC*
Garantia de voz aos presentes		

*Sociedade Civil

Fonte: Autor, 2014.

Com base nessas variáveis, será possível identificar os padrões existentes no desenho institucional dos Conselhos. Faremos a análise dos padrões encontrados juntamente com os resultados.

4 RESULTADOS

4.1 LEVANTAMENTO DOS ATOS NORMATIVOS

O método utilizado para identificar os atos normativos relacionados aos Conselhos de Ribeirão Preto gerou dados que nos abrem um amplo leque de possibilidades de análise.

Ao analisar os 442 atos normativos encontrados, identificamos 84 atos – dentre Leis Complementares, Leis Ordinárias e Decretos – que instituíam Conselhos. Uma característica observada nestes atos é que, em alguns casos, eles instituíam um Conselho sobre uma temática já existente, revogando por completo o ato que criou o Conselho anterior. Não se confundem esses casos com meras alterações pontuais nas referidas leis. Trata-se de situações em que a lei anterior foi completamente descartada, reformando por completo o Conselho.

As causas desse fenômeno podem ser diversas. Em alguns casos, era necessário reformular completamente o Conselho para que atendesse a diretrizes exigidas por legislação federal superveniente. Em outras, nos parece provável que alguns Conselhos eram instituídos por lei, mas não chegavam a ser instalados de fato. Assim, sua legislação se tornava mais suscetível à mudanças. Essa hipótese é reforçada ao se verificar a quantidade de Conselhos com leis instituidoras vigentes e que não estão em funcionamento atualmente, conforme veremos adiante.

Além dos atos normativos que instituem os Conselhos, foram identificados 43 atos que regulamentam ou alteram as leis instituidoras, bem como 21 decretos que homologam, instituem ou modificam Regimentos Internos dos Conselhos. O baixo número de Regimentos Internos encontrados é explicado pela hipótese de que muitos Conselhos não foram instalados e também pelo fato de que alguns regimentos não necessitam de homologação por meio de decreto, passando a vigorar apenas mediante aprovação pelo próprio Conselho.

4.2 INCURSÃO HISTÓRICA

A partir dos atos normativos identificados na etapa anterior, faremos agora a descrição do processo histórico de criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto. Esta identificação será realizada por meio de tabelas nas quais os Conselhos estão

dispostos em ordem cronológica de criação, identificando-se também o ato normativo que os criaram e o Prefeito Municipal em exercício à época.

Conforme já mencionado, alguns Conselhos tiveram suas leis de criação revogadas e substituídas por leis que criavam um novo Conselho com a mesma temática. Para facilitar a visualização desses casos, os identificamos com um número entre parênteses ao lado do nome do Conselho. O número indica a “versão” do Conselho, ou seja, a quantidade de vezes que um Conselho da mesma temática teve sua lei substituída.

Tabela 4 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 1)

Conselho Municipal (CM)	Criação²⁸	Legislação	Prefeito (Mandato)
CM de Abastecimento	12/10/1957	LO 600	Costábile Romano - PTB (1955-1959)
CM de Cultura (1)	30/11/1967	LO 2002	Welson Gasparini - PRP (01/01/64-31/01/69)
CM Televisão	25/11/1969	LO 2300	Antônio Duarte Nogueira - ARENA (01/02/69-31/01/73)
Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Ribeirão Preto (1)	21/09/1971	LO 2508	Welson Gasparini - ARENA (01/02/73-31/01/77)
CM de Urbanismo (1)	03/05/1973	D 68/73	Antônio Duarte Nogueira - ARENA (01/02/77-31/01/83)
CM de Urbanização e Saneamento	15/11/1973	LO 2819	João Gilberto Sampaio - PMDB (01/02/83-31/12/88)
CM de Cultura (2)	30/12/1975	LO 3074	Welson Gasparini - PDS (01/01/89-31/12/92)
CM de Feiras Livres	11/08/1978	D 122	
CM de Combate à Poluição e Proteção ao Meio Ambiente (1)	08/06/1979	LO 3622	
CM de Preços	13/05/1982	LO 4113	
CM Praças e Jardins	31/01/1983	D 70	
CM de Difusão da Cultura e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (3,2)	10/08/1984	D 160	
CM de Deficientes Físicos (1)	21/01/1986	LO 4767	
CM de Proteção ao Consumidor (1)	07/03/1986	D 29	
CM de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (2)	15/09/1988	LO 5329	
CM de Entorpecentes (1)	25/10/1988	LO 5344	
CM Transporte Coletivo Urbano	31/05/1990	D 110	
CM de Prevenção Recuperação e Combate aos Entorpecentes (2)	18/10/1990	LO 5846	
CM Saúde (1)	24/04/1991	LO 5972	
CM Direitos das Crianças e Adolescentes (1)	10/10/1991	LO 6115	
CM de Águas Subterrâneas	29/12/1992	LC 204	

Legenda: LO – Lei Ordinária; D – Decreto; LC – Lei Complementar.

Fonte: Autor, 2014.

²⁸ Utilizamos como data de criação a data de publicação do ato que institui o Conselho. Em alguns casos, como o do Conselho Municipal de Abastecimento, o de Cultura e o de Praças e Jardins, não havia data de publicação disponível, mas apenas a data de elaboração, a qual utilizamos para compor a tabela.

A primeira tabela contém os Conselhos criados nas gestões municipais iniciadas antes da promulgação da Constituição de 1988 e também da primeira gestão ocorrida após a promulgação da nova Carta.

Verificamos também que houve um período em que o Conselho de Cultura se fundiu ao Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, em virtude do Decreto 160/84. Posteriormente, essas temáticas passaram a ser tratadas novamente em Conselhos próprios.

Por fim, é possível identificar a criação de alguns Conselhos fundados nas novas tendências participativas geradas pela Constituição e por algumas leis federais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei que institui o Sistema Único de Saúde.

A tabela a seguir identifica os Conselhos criados na gestão ocorrida entre os anos 1993 e 1996.

Tabela 5 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 2)

Conselho Municipal (CM)	Criação	Legislação	Prefeito
CM de Moradia Popular (1)	07/06/1993	LC 238	Antonio Palocci Filho - PT (01/01/93-31/12/96)
CM de Segurança Alimentar (1)	09/10/1993	D 287	
CM de Cultura (4)	20/12/1993	LC 280	
CM de Defesa do Meio Ambiente (3)	31/12/1993	LC 287	
CM de Educação (1)	31/12/1993	LC 310	
CM de Fluoretação da Água de Abastecimento Público (1)	20/04/1994	D 80	
CM dos Direitos da Mulher (1)	26/04/1994	LC 329	
CM de Fiscalização da Merenda Escolar (1)	27/04/1994	LC 338	
CM de Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (2)	13/06/1994	LC 348	
CM de Assistência Social (1)	14/06/1994	LC 349	
CM Segurança Pública (1)	04/07/1994	D 200	
CM da Reforma Psiquiátrica	15/07/1994	LO 6820	
CM Idoso (1)	08/09/1994	LC 372	
CM de Alimentação (2)	07/11/1994	LO 6947	
CM Controle de Qualidade	08/12/1994	LC 401	
CM de Defesa do Consumidor (2)	16/12/1994	LC 403	
CM de Trauma	29/05/1995	LC 446	
Câmara de Fiscalização do Serviço de Tratamento de Esgotos	24/04/1996	LC 551	
CM de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (1)	25/06/1996	LC 564	
CM Idoso (2)	26/09/1996	LC 589	
Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto (3)	04/11/1996	LO 7521	

Fonte: Autor, 2014.

Como podemos verificar, esta gestão foi responsável pela criação de 14 Conselhos e pela reestruturação de outros sete. Este fenômeno encontra correspondentes na literatura, que identifica que os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) em regra propiciavam maior abertura à experiência conselhistas (AVRITZER, 2008).

Na próxima tabela, listamos os Conselhos criados nas gestões ocorridas entre 1997 e 2004.

Tabela 6 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 3)

Conselho Municipal (CM)	Criação	Legislação	Prefeito
CM da Juventude	15/01/1997	LC 628	Luiz Roberto Jábali - PSDB (01/01/97-31/12/00)
CM de Alimentação Escolar (2)	10/03/1997	LC 634	
CM de Moradia Popular (2)	30/09/1997	LC 677	
C de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEF (1)	05/12/1997	LO 7903	
CM Urbanismo (2)	31/12/1997	LC 695	
CM de Pesquisa e Custos	20/03/1998	LO 8020	
CM de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (2)	18/09/1998	LC 773	
CM Informática	13/05/1999	LC 861	
CM de Proteção e Defesa dos Animais (1)	13/05/1999	LC 863	
CM Trânsito	27/05/1999	LC 874	
CM de Alimentação Escolar (3)	22/08/2000	LC 1061	
CM Turismo	28/09/2000	LO 8807	
CM de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (3)	22/11/2000	LC 1117	
Conselho Comunitário de Segurança Pública (2)	26/06/2001	LC 1224	Antonio Palocci Filho - PT (01/01/01-20/11/02)
CM Antidrogas (3)	10/07/2001	LC 1228	
CM Serviços Públicos de Energia	09/03/2001	LC 1191	
CM de Moradia Popular (3)	20/03/2002	LC 1311	
CM de Comunicação e Defesa das Rádios Comunitárias	02/07/2002	LC 1349	Gilberto Maggioni - PT (21/11/02-31/12/04)
CM de Segurança Alimentar e Nutricional (3)	18/06/2003	LC 1496	
CM de Cultura (5)	12/09/2003	LC 1534	
CM de Educação (2)	09/06/2004	LC 1686	
CM de Orçamento Participativo	15/07/2004	D 249	

Fonte: Autor, 2014.

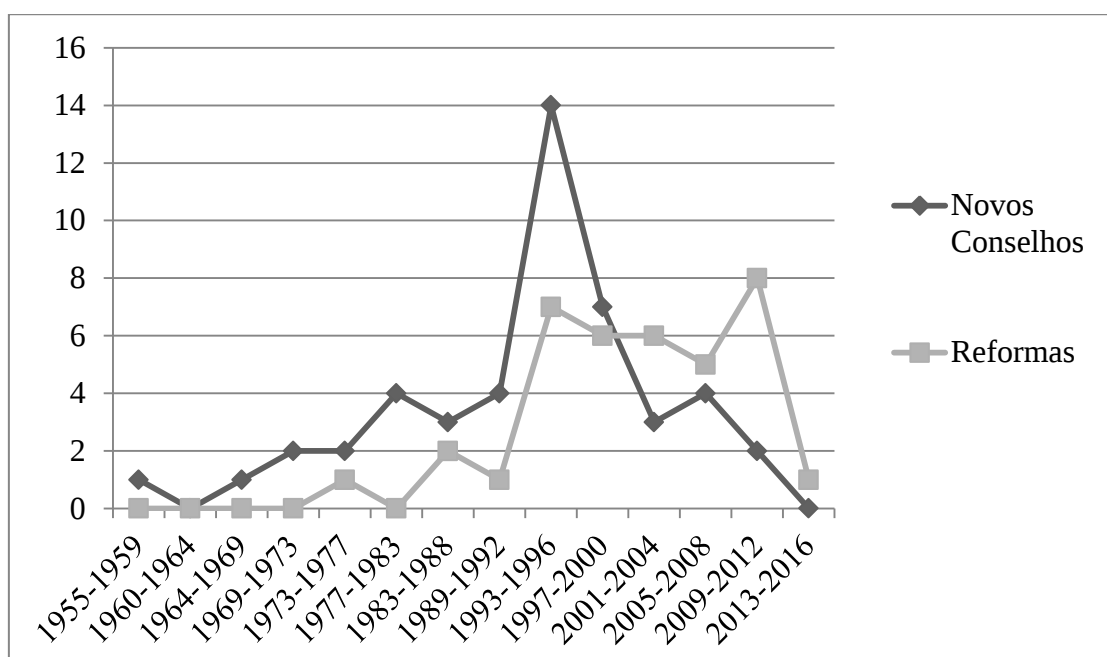
Por fim, os Conselhos criados a partir de 2005 até a atualidade.

Tabela 7 - Criação dos Conselhos Municipais em Ribeirão Preto (Fase 4)

Conselho Municipal (CM)¹	Criação	Legislação	Prefeito
CM de Fluoretação da Água de Abastecimento Público (2)	10/03/2005	LC 1822	Welson Gasparini - PSDB (01/01/05-31/12/08)
CM de Desenvolvimento Rural	19/10/2005	LC 1895	
CM de Orçamento e Finanças Públicas	28/12/2005	LO 10437	
CM de Ciência e Tecnologia	18/05/2006	LC 1999	
CM Segurança Pública (3)	05/06/2006	LC 2007	
CM de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	30/08/2006	LO 10904	
Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural do Município de Ribeirão Preto (3)	30/08/2007	LC 2211	
Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (2)	31/05/2007	LC 2188	
CM Antidrogas (4)	23/01/2008	LO 11538	Dárcy da Silva Vera - PSD (01/01/09-31/12/12)
CM de Moradia Popular (4)	28/05/2009	LC 2351	
CM de Defesa Civil	27/11/2009	LC 2373	
CM de Alimentação Escolar (4)	26/02/2010	LC 2387	
CM de Assistência Social (2)	11/03/2010	LC 2386	
CM de Atenção à Diversidade Sexual	20/05/2010	LC 2403	
CM sobre Álcool e Drogas (5)	11/11/2010	LC 2429	
CM Idoso (3)	08/09/2011	LC 2467	
CM dos Direitos da Mulher (2)	21/03/2012	LC 2512	
CM do Bem Estar Animal (2)	18/09/2012	LC 2554	
CM Saúde (2)	21/12/2012	LO 12929	
CM Direitos das Crianças e Adolescentes (2)	27/12/2013	LC 2616	Dárcy da Silva Vera - PSD (01/01/13-atual)

Fonte: Autor, 2014.

Podemos visualizar esses dados através do gráfico a seguir, que demonstra com maior clareza o grande salto quantitativo dos Conselhos da cidade no mandato ocorrido entre 1993 e 1996. Além disso, percebe-se que a partir dessa gestão municipal, todas as outras foram marcadas por processos de reformas dos Conselhos.

Gráfico 1 - Evolução dos Conselhos a cada Mandato Municipal

Fonte: Autor, 2014.

O processo conturbado de desenvolvimento dos Conselhos em Ribeirão Preto encontra correspondência nos estudos, que apontam para uma constante transformação nas dinâmicas dos Conselhos (TATAGIBA, 2002). Essas transformações, ora provocadas por rupturas na alternância dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ora influenciada por regulamentações em âmbito federal ou estadual que criam regras a serem seguidas pelos municípios, tem marcado a dinâmica de funcionamento dos Conselhos.

4.3 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ATIVIDADE

A incursão histórica que realizamos nos permitiu, por fim, identificar os Conselhos criados desde o ano de 1957 que não tiveram seus atos normativos revogados expressamente. Ao todo, identificamos no período a criação de um total de 47 Conselhos Municipais de diferentes temas, conforme a tabela a seguir:

Tabela 8 - Conselhos identificados no levantamento geral dos atos normativos

Conselho Municipal	Sigla	Lei Instituidora	Alterações e Regulamentações	Regimento Interno
Abastecimento	CMA	LO 600/57	-	-
Cultura	CMC	LC 1534/03	-	D 263/04 (D 79/08)
Televisão	CMT	LO 2300/69	-	-
Preservação do Patrimônio Cultural	CONPPAC	LC 2211/07	-	-
Urbanismo	COMUR	LC 695/97	-	D 225/98
Urbanização e Saneamento	CMUS	LO 2819/73	-	-
Feiras Livres	CMFL	D 122/78	D 75/93	-
Defesa do Meio Ambiente	CONDEMA	LC 287/93	LC 2381/10	-
Preços	CMP	LO 4113/82	-	-
Praças e Jardins	CMPJ	D 70/83	-	-
Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	COMPPID	LC 348/94	LC 550/96	-
Defesa do Consumidor	CMDC	LC 403/94	LC 2098/06	-
Álcool e Drogas	COMAD	LC 2429/10	LC 2425/11 e LC 2579/13	D 35/13
Transporte Coletivo Urbano	CMTCU	D 220/90	D 217/99	D 252/90
Saúde	CMS	LO 12929/12	-	-
Direitos das Crianças e Adolescentes	CMDCA	LC 2616/13	LC 2636/13	-
Águas Subterrâneas	CMAS	LC 204/92	-	-
Moradia Popular	CMMP	LC 2351/09	D 9/10	D 23/10
Segurança Alimentar e Nutricional	COMSEAN	LC 1496/03	-	-
Educação	CME	LC 1686/04	-	D 173/06
Direitos da Mulher	CMDM	LC 2512/12	-	-
Fluoretação da Água de Abastecimento Público	CMFAAB	LC 1822/05	-	D 156/09
Alimentação Escolar	CMAE	LC 2387/10	LC 2522/12	D 276/10
Assistência Social	CMAS	LC 2386/10	-	-
Reforma Psiquiátrica*	CMRP	LO 6820/94	LO 8621/99	D 96/95
Segurança Pública	COMSEP	LC 2007/06	LC 2391/10 e LC 2638/13	-
Idoso	CMI	LC 2467/11	LC 2603/13	-
Controle de Qualidade	CMCQ	LC 401/94	-	-
Trauma	CMT	LC 446/95	-	D 390/96
Fiscalização do Serviço de Tratamento de Esgotos	CFSTE	LC 551/96	-	-
Desenvolvimento da Comunidade Negra	CONDECON	LC 1117/00	-	-
Juventude	CMJ	LC 628/97	LC 1571/03 e LC 2626/13	-
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	CACS-FUNDEB	LC 2188/07	-	-
Pesquisa e Custos	CMPC	LO 8020/98	-	-
Informática	CMInfo	LC 861/99	-	-
Bem Estar Animal	CMBEA	LC 2554/12	-	-
Trânsito	CMT	LC 874/99	-	-
Turismo	COMTURP	LO 8807/00	LO 10326/05 (LO 10379/05 e LO 12210/09)	D 417/00
Serviços Públicos de Energia	CMSPE	LC 1191/01	-	-
Comunicação e Defesa das Rádios Comunitárias	CMCDRC	LC 1349/02	-	-
Orçamento Participativo	CMOP	D 249/04	-	-
Orçamento e Finanças Públicas	CMOFP	LO 10437/05	-	-
Desenvolvimento Rural	COMDER	LC 1895/05	LC 2330/08	D 41/06
Ciência e Tecnologia	CMCT	LC 1999/06	-	-
Apoio às Micro e Pequenas Empresas	CMAMPE	LO 10904/06	-	-
Defesa Civil	CMDC	LC 2373/09	D 330/10	-
Atenção à Diversidade Sexual	CMADS	LC 2403/10	-	D 304/10

Legenda: LO – Lei Ordinária; D – Decreto; LC – Lei Complementar.

Fonte: Autor, 2014.

Sobre estes Conselhos, aplicamos os critérios de seleção da amostra.

O primeiro, como explicado no procedimento metodológico, foi a seleção dos Conselhos em atividade.

Solicitamos à Prefeitura Municipal informação acerca dos Conselhos em funcionamento (ANEXO B) e, em resposta, recebemos as informações compiladas em uma tabela (ANEXO C). Quanto a ela, cabem algumas ressalvas importantes. Primeiramente, desconsideramos a inclusão dos Conselhos Tutelares, pois possuem natureza distinta dos Conselhos que buscamos analisar neste estudo²⁹. Além disso, a listagem apresentada pela Prefeitura ignora oito dos Conselhos identificados em nosso levantamento, à saber: os Conselhos Municipais de: Abastecimento; Televisão; Urbanização e Saneamento; Preços; Praça e Jardins; Controle de Qualidade, Defesa Civil e Alimentação Escolar. Dentre esses Conselhos, identificamos por meio de informações obtidas nos portais oficiais da própria Prefeitura, que os dois últimos encontram-se em atividade, motivo pela qual não serão excluídos nesta etapa.

A partir da tabela fornecida, organizamos os dados necessários para esta etapa, que estão na tabela 6.

²⁹ O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) distingue o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, pensado como “órgão deliberativo e controlador das ações (da política de atendimento) em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”, dos Conselhos Tutelares, que tem uma função predominantemente executiva das diretrizes estabelecidas pelo ECA e composto por conselheiros que recebem remuneração pela atividade desenvolvida no Conselho.

Tabela 9 - Informações sobre a atividade dos Conselhos

Conselho	Ativo	Reuniões 2013
CM sobre Álcool e Drogas – COMAD	Sim	16
CM de Cultura	Sim	10
CM de Preservação do Patrimônio Cultural - CONPPAC	Sim	-
CM de Educação – CME	Sim	17
CM de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	Sim	13
CM de Moradia Popular	Sim	-
CM de Segurança Alimentar e Nutricional	Sim	11
CM de Segurança Pública de Ribeirão Preto	Sim	-
CM de Feiras Livres	Sim	-
CM de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA	Sim	14
CM de Desenvolvimento Rural – CMDR	Sim	4
CM de Defesa do Consumidor – CONDECON	Sim	-
CM de Urbanismo – COMUR	Sim	-
CM de Saúde – CMS	Sim	17
CM de Atenção à Diversidade Sexual	Sim	-
CM do Idoso – CMI	Sim	7
CM dos Direitos da Mulher – CMDM	Sim	-
CM de Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência-COMPPID	Sim	13
CM de Assistência Social – CMAS	Sim	13
CM dos Direitos da Criança e Adolescente – CMCD	Sim	-
CM de Trauma	Não	-
CM do Bem Estar Animal	Não	-
CM de Fluoretação das Águas de Abastecimento Público	Não	-
CM de Turismo - CONTURP	Não	-
CM de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - COMAMPE	Não	-
CM de Ciência e Tecnologia - CMCT	x	-
Conselho Comunitário de Segurança Pública de Ribeirão Preto - CONSEB	x	-
CM de Proteção e Defesa dos Animais - COMDEA	x	-
CM do Orçamento e Finanças Públicas	x	-
CM do Orçamento Participativo	x	-
CM de Comunicação e de Defesa das Rádios Comunitárias	x	-
CM de Serviços Públicos de Energia	x	-
CM de Trânsito - COMUTRAN	x	-
CM de Informática	x	-
CM de Pesquisas e Custos	x	-
Câmara de Fiscalização do Serviço de Tratamento de Esgotos - CAFIS	x	-
CM de Águas Subterrâneas - COMAS	x	-
CM de Reforma Psiquiátrica	x	-
CM de Transporte Coletivo Urbano	x	-
CM de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra - COMDECON	Reforma	-
CM da Juventude	Reforma	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, 2014.

Na primeira resposta apresentada pela Prefeitura, não foi explicado o significado das informações que a tabela trazia na coluna “Ativo”. Em pedido de esclarecimento, realizado por e-mail, foi apresentada a seguinte explicação:

A classificação “ATIVO” visou identificar aqueles que estão em funcionamento, que possuem atividade, reuniões, e membros com mandato vigente;

O critério utilizado para “Não” foi não ter no momento composição, ou seja, mandato;

O “X” refere-se à falta de informação, visto que não foi possível apurar se o Conselho em questão foi em algum momento nomeado;

Quanto à “reforma” nos referimos a Conselhos que estão passando por estudo para reformulação, para adequação legal, e nomeação dos componentes.

A partir dessa explicação, pudemos iniciar a análise dos dados.

Quanto aos 14 Conselhos sobre os quais a Prefeitura não encontrou informações, identificados com o “x” na tabela, não foi encontrada em nenhuma outra fonte qualquer informação acerca de efetivo funcionamento, de modo que serão excluídos de nossa amostra para a próxima etapa.

Destacamos, dentre estes, o Conselho Municipal de Informática, que é o único Conselho dentre os previstos na Lei Orgânica do Município que não se encontra em funcionamento. Apesar de seu nome não deixar claro, trata-se de Conselho instituído com os objetivos de, entre outros, “especificar os métodos para a obtenção, organização, utilização, recuperação, integração e gerenciamento das informações colocadas à disposição da comunidade” e “coordenar o desenvolvimento e a manutenção do Banco de Dados Municipal”³⁰, ou seja, com o objetivo de desenvolver uma sistematização das informações da gestão municipal. É provável que o funcionamento deste Conselho contribuiria para que solicitações como as que fizemos à Prefeitura para este estudo pudessem ser respondidas de modo mais eficaz.

Dentre os cinco Conselhos considerados inativos, identificamos uma incoerência entre a tabela apresentada e as informações constantes no processo administrativo da qual ela fazia parte, pois em que pese a tabela informar que o Conselho de Turismo encontra-se inativo, consta também na resposta apresentada a nomeação de uma gestão atual deste Conselho, motivo pelo qual ele será incluído nesta primeira etapa de seleção da amostra.

Os dois Conselhos que passam por processo de reforma serão incluídos, com o objetivo de comparar seu formato atual com o dos demais Conselhos, de modo a aumentar o volume de informações que darão subsídios à transformação pela qual a Prefeitura informou que passam.

³⁰ Lei Complementar 861, de 13 de maio de 1999.

Por fim, todos os vinte Conselhos considerados em funcionamento também serão incluídos nesta primeira etapa de seleção da amostra. Cumpre destacar que a planilha apresentada, em que pese afirme a atividade desses Conselhos, não informou nenhum dado referente à quantidade de reuniões realizadas por nove desses Conselhos no ano de 2013, provavelmente pela dificuldade que a Prefeitura enfrenta para sistematizar essas informações.

Feita a exclusão dos Conselhos considerados inativos, iremos agora selecionar os Conselhos que tenham como característica uma composição plural e paritária, conforme delineado no procedimento metodológico.

Nesta etapa, apenas o Conselho Municipal de Defesa Civil foi excluído da amostra, pois na composição que prevê em lei, dos dezessete integrantes, quinze integram o governo, não satisfazendo a necessidade de uma composição satisfatória da Sociedade Civil.

Assim, a amostra foi composta por 23 Conselhos, listados na Tabela 9:

Tabela 10 – Conselhos incluídos na análise do Perfil Institucional

Conselho Municipal	Vinculação Administrativa (Secretaria)
Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	Assistência Social
Defesa do Consumidor	Assistência Social
Direitos das Crianças e Adolescentes	Assistência Social
Moradia Popular	Assistência Social
Segurança Alimentar e Nutricional	Assistência Social
Direitos da Mulher	Assistência Social
Assistência Social	Assistência Social
Idoso	Assistência Social
Atenção à Diversidade Sexual	Assistência Social
Educação	Educação
Alimentação Escolar	Educação
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	Educação
Cultura	Cultura
Preservação do Patrimônio Cultural	Cultura
Álcool e Drogas	Casa Civil
Segurança Pública	Casa Civil
Urbanismo	Planejamento e Gestão Pública
Turismo	Planejamento e Gestão Pública
Defesa do Meio Ambiente	Meio Ambiente
Desenvolvimento Rural	Meio Ambiente
Saúde	Saúde
Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	<i>Em reforma</i>
Juventude	<i>Em reforma</i>

Fonte: Autor, 2014.

Importante destacar uma ressalva quanto ao Conselho Municipal de Moradia Popular. Embora a Lei Complementar 826/99, alterada pela Lei Complementar 2154/07, preveja sua vinculação à Secretaria Municipal de Assistência Social, à época de finalização deste estudo, ele era apresentado no portal da Prefeitura Municipal como vinculado à Secretaria da Casa Civil. Não foi possível identificar o ato normativo que alterou essa vinculação.

Com o objetivo de facilitar a identificação dos atos normativos dos Conselhos da amostra, elaboramos a partir do levantamento geral (Tabela 7), uma nova tabela apenas com os Conselhos selecionados.

Tabela 11 - Atos normativos analisados na pesquisa

Conselho Municipal	Lei Instituidora	Alterações e Regulamentações	Regimento Interno
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	LC 2188/07		
Álcool e Drogas	LC 2429/10	LC 2425/11 e LC 2579/13	Dec 35/13
Alimentação Escolar	LC 2387/10	LC 2522/12	Dec 276/10
Assistência Social	LC 2386/10		
Atenção à Diversidade Sexual	LC 2403/10		Dec 304/10
Cultura	LC 1534/03		Dec 263/04 e Dec 79/08
Defesa do Consumidor	LC 403/94	LC 2098/06	
Defesa do Meio Ambiente	LC 287/93	LC 2381/10	
Desenvolvimento Rural	LC 1895/05	LC 2330/08	Dec 41/06
Direitos da Mulher	LC 2512/12		
Direitos das Crianças e Adolescentes	LC 2616/13	LC 2636/13	
Educação	LC 1686/04		Dec 173/06
Idoso	LC 2467/11	LC 2603/13	
Juventude	LC 628/97	LC 1571/03 e LC 2626/13	
Moradia Popular	LC 2351/09	Dec 9/10	Dec 23/10
Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	LC 1117/00		
Preservação do Patrimônio Cultural	LC 2211/07		RI
Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	LC 348/94	LC 550/96	
Saúde	LO 12929/12		Dec 52/90
Segurança Alimentar e Nutricional	LC 1496/03		
Segurança Pública	LC 2007/06	LC 2391/10 e LC 2638/13	
Turismo	LO 8807/00	LO 10326/05, LO 10379/05 e LO 12210/09	Dec 417/00
Urbanismo	LC 695/97		Dec 225/98

Fonte: Autor, 2014.

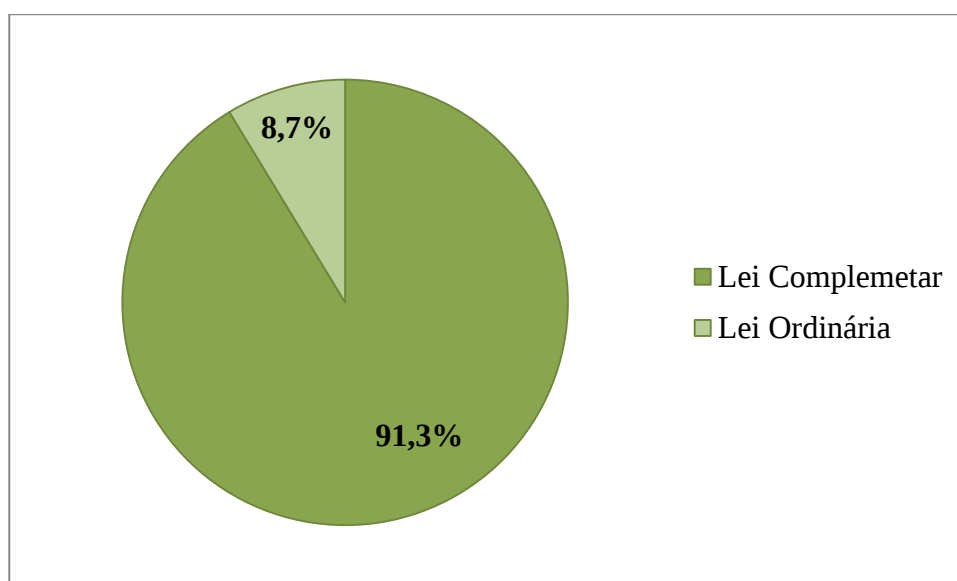
4.4 PERFIL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RIBEIRÃO PRETO

Seguiremos com a análise, uma a uma, das variáveis do desenho institucional dos Conselhos identificadas como relevantes, a partir dos apontamentos teóricos e metodológicos apresentados. Faremos primeiro a análise das variáveis acerca de características gerais dos Conselhos, passando, à seguir, com a análise de características acerca de seu processo decisório e, por fim, daquelas acerca da composição e representação. O levantamento completo desses dados pode ser verificado nos Anexos D, E e F.

4.4.1 Natureza do ato normativo que institui os Conselhos

Quanto aos atos normativos que instituem os Conselhos, identificou-se que 21 dos 23 Conselhos (91,3%) são instituídos por Lei Complementar e apenas dois deles, os Conselhos Municipais de Saúde e Turismo (8,7%), são instituídos por Lei Ordinária. Isso significa que a grande maioria dos Conselhos da cidade foi instituída por um dos atos normativos de maior força dentro da legislação municipal, que exige aprovação, em dois turnos, da maioria absoluta da Câmara Municipal. A Lei Ordinária apresenta menos rigor para sua aprovação, exigindo, para sua aprovação, apenas o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal, presentes em determinada sessão³¹.

³¹ Conforme previsão da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto.

Gráfico 2 - Natureza do ato normativo que institui o Conselho

Fonte: Autor, 2014.

O fato de todos os Conselhos analisados serem implementados por Lei representa uma importante garantia de continuidade, em contrapartida a Conselhos instituídos por Decretos ou Portarias, que tem sua permanência sujeita à discricionariedade do Poder Executivo. Quando instituídos por Lei, esses Conselhos só poderão ser extintos por Lei de igual natureza, evitando rupturas drásticas em sua existência (LIMA et. al., 2014).

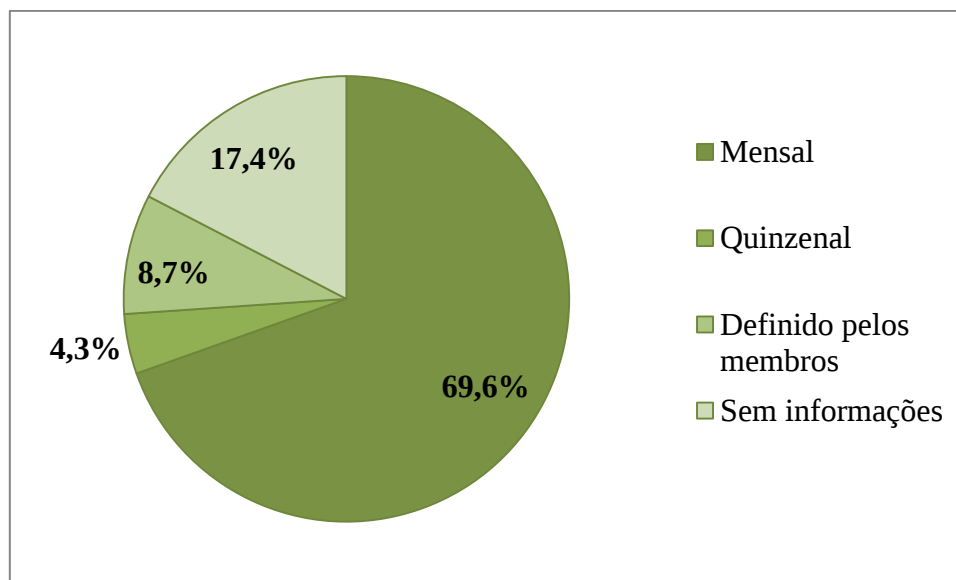
Entretanto, é evidente que a força do ato que institui o Conselho não é suficiente para garantir seu adequado funcionamento. Garante, apenas, que sua existência no plano formal seja menos ameaçada por variações na vontade política do governo em estimular ou não a efetividade dessas instituições.

4.4.2 Periodicidade das Reuniões

Percebe-se bastante uniformidade na determinação da frequência das reuniões, sendo que 16 Conselhos (69,6%) devem realizar reuniões ordinárias mensalmente. Dois deles (8,7%), os Conselhos Urbanismo e Defesa do Consumidor, determinam que o calendário será definido pelos membros e um (4,3%), o Conselho de Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, determina reuniões quinzenais. Em quatro casos (17,4%), Segurança Alimentar, Direitos da Mulher, Segurança Pública e de

Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, não há informações sobre a periodicidade das reuniões.

Gráfico 3 - Periodicidade das Reuniões



Fonte: Autor, 2014.

A frequência relativamente alta da maioria dos Conselho é um bom indicativo de institucionalização, por permite a melhor organização de uma rotina administrativa, conforme destacado por Lima et. al. (2014). Além disso, a previsão de frequência de reuniões ordinárias pode ser considerada uma garantia aos conselheiros de que as reuniões não deixarão de acontecer por motivos discricionários, caso sua convocação ficasse vinculada apenas a ato do presidente do Conselho.

Ressaltamos que nem sempre essa periodicidade é devidamente cumprida. Conforme descrevemos no procedimento metodológico, o critério para composição da amostra levou em consideração as informações prestadas pela prefeitura municipal acerca da atividade dos Conselhos. Entretanto, ressaltamos que a própria Prefeitura não soube informar a quantidade de reuniões realizada no ano de 2013 por nove dos 20 Conselhos que, segundo ela, estavam ativos (Tabela 9). Além disso, há registro de situações em que as reuniões deixam de ser convocadas, exigindo a mobilização de membros do conselho e de movimentos sociais para pressionar pela convocação de reuniões³².

³² Houve um caso emblemático em que o Conselho de Moradia deixou de convocar reuniões por um longo período, apesar das exigências de conselheiros e grupos

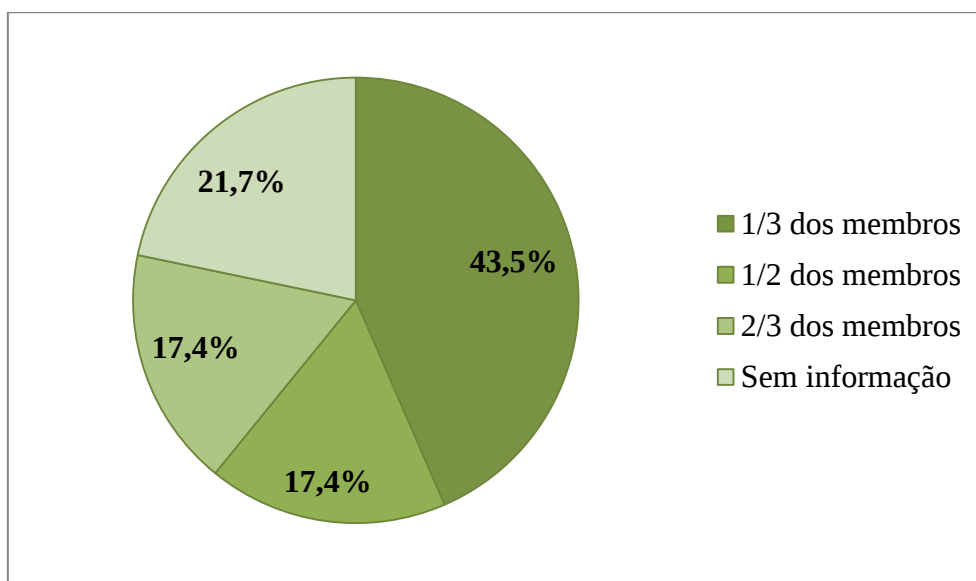
4.4.3 Convocação de Reunião Extraordinária

A previsão de reuniões extraordinárias é presente, em regra, nos regimentos internos dos Conselhos e tem importância, em grande parte, para a resolução de questões urgentes que demandem discussão ou deliberação e não poderiam esperar até a realização da reunião ordinária prevista. Por esse motivo, em todos os Conselhos que a preveem, o Presidente tem o poder de convocá-las.

Além da importância para resolução de assuntos emergenciais, essas reuniões são importantes para o balanceamento político no interior dos Conselhos, pois podem ser também realizadas por meio de convocação feita por uma determinada parcela dos integrantes, sendo um recurso que eles têm para pautar determinado assunto diante da resistência do presidente.

Entretanto, a fração de integrantes exigida para que se convoque uma reunião extraordinária varia bastante e pode indicar para um desenho institucional mais democrático ou mais autoritário. Dez dos Conselhos analisados (45,3%), exigem que a convocação realizada pelos membros do Conselho seja assinada por ao menos um terço dos seus integrantes. Em quatro Conselhos (17,4%), o de Cultura, Saúde, Assistência Social e Atenção à Diversidade Sexual, a convocação deve ser assinada por pelo menos metade dos conselheiros, e em outros quatro (17,4%), Moradia Popular, Desenvolvimento Rural, Alimentação Escolar e Preservação do Patrimônio Cultural, exige-se a fração de 2/3. Não havia informação disponível sobre este quesito em cinco Conselhos (21,7%).

envolvidos com a temática. Neste Conselho, o presidente é obrigatoriamente um representante do Governo e é o responsável por convocá-las. O caso foi noticiado pela imprensa: <<http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2014/01/ativistas-sao-barrados-na-prefeitura-em-protesto-por-moradias-populares.html>>

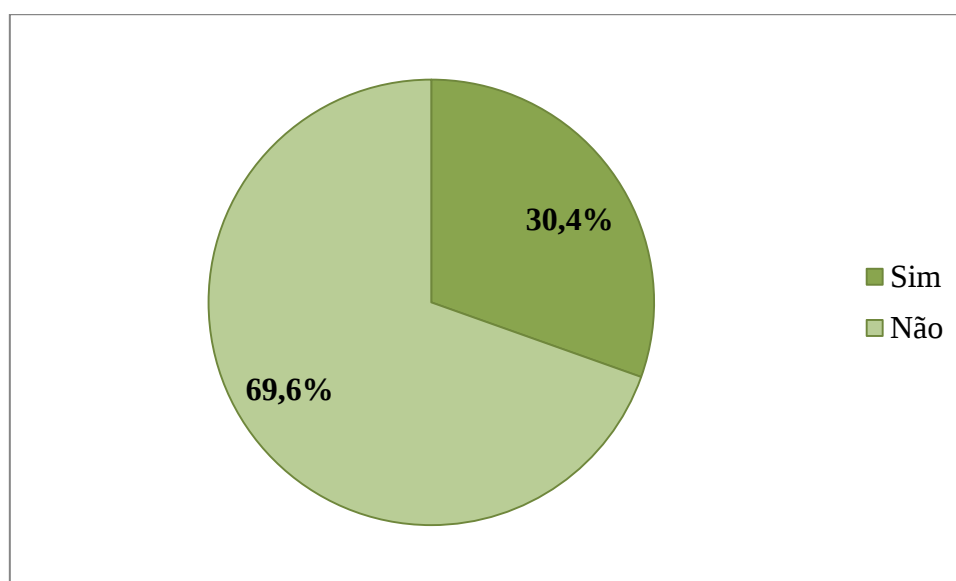
Gráfico 4 - Fração necessária para convocação de Reunião Extraordinária

Fonte: Autor, 2014.

Essa variação demonstra o perfil ainda bastante autoritário de alguns Conselhos, tendo em vista que a exigência de frações altas, especialmente a de dois terços dos membros, praticamente inviabiliza esse tipo de convocação. Um caso ainda mais extremo é o do Conselho de Juventude, que apesar de prever a fração de apenas um terço dos membros para a convocação, exige a apreciação da presidência para que ela se concretize, retirando a característica que ela tem de buscar equilíbrio nas relações políticas dentro do Conselho.

4.4.4 Previsão de Conferências

Buscamos identificar se existe nos atos normativos a previsão da realização de Conferências ou Fóruns temáticos constantes sobre a temática de cada Conselho. Busca-se, com isso, identificar se o Conselho vincula sua existência a processos mais amplos e democráticos de legitimação, tendo em vista que as conferências são, por sua natureza, abertas à participação de qualquer cidadão.

Gráfico 5 - Previsão de Conferências

Fonte: Autor, 2014.

Entretanto, como podemos perceber, ainda são poucos os Conselhos, apenas 7 dos 23 (30,4%), que preveem sua realização, ou seja, os de Assistência Social, Cultura, Direitos da Mulher, Moradia Popular, Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, Saúde e Urbanismo.

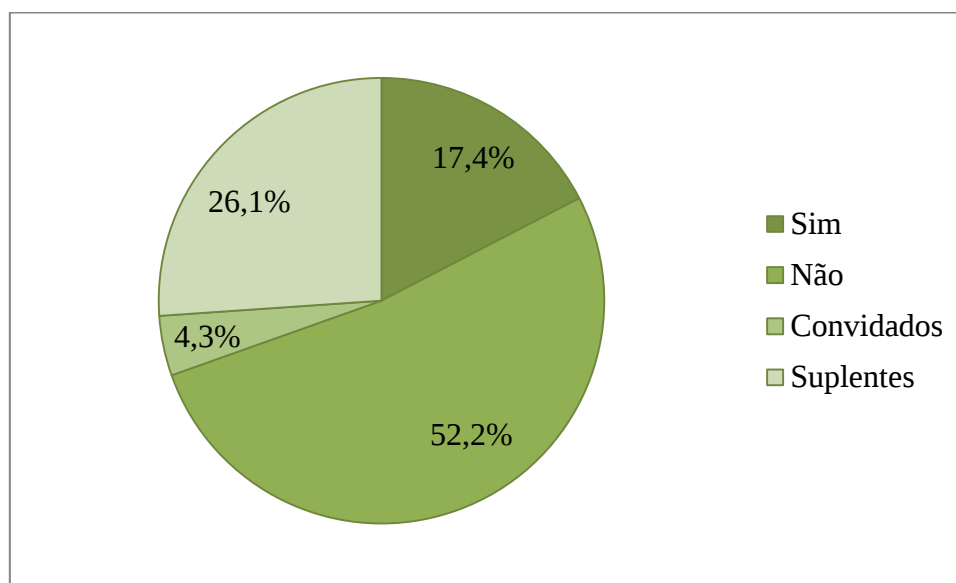
4.4.5 Garantia de voz aos presentes nas reuniões

A falta de expressa garantia de voz a qualquer cidadão presente nas reuniões não significa a proibição de sua manifestação, pois nos Conselhos, enquanto órgãos essencialmente plurais e democráticos, as manifestações de participantes tem a função de enriquecer os debates e possibilitar que os membros com direito a voto o exerçam considerando uma maior variedade de opiniões sobre o que está em pauta.

Apesar de aparentemente desnecessária, essa previsão pode ser importante para reforçar esse caráter democrático e regulamentar as formas de participação dos atores externos (Almeida, 2009). Os Conselhos de Preservação do Patrimônio Cultural, Desenvolvimento Rural, Urbanismo e Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (17,4%), garantem expressamente o direito de manifestação a qualquer pessoa presente às reuniões. Doze Conselhos (52,2%) não trazem nos atos normativos analisados informações sobre direito de manifestação.

Entretanto, seis Conselhos (26,1%) estabelecem que apenas suplentes têm direitos à voz nas reuniões. São eles o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, Assistência Social, Juventude, Turismo, Atenção à Diversidade Sexual e Cultura. Este último ainda condiciona a manifestação do suplente. Também o Conselho do Idoso limita manifestações, restringindo-as apenas a membros e convidados.

Gráfico 6 - Garantia de voz aos presentes



Fonte: Autor, 2014.

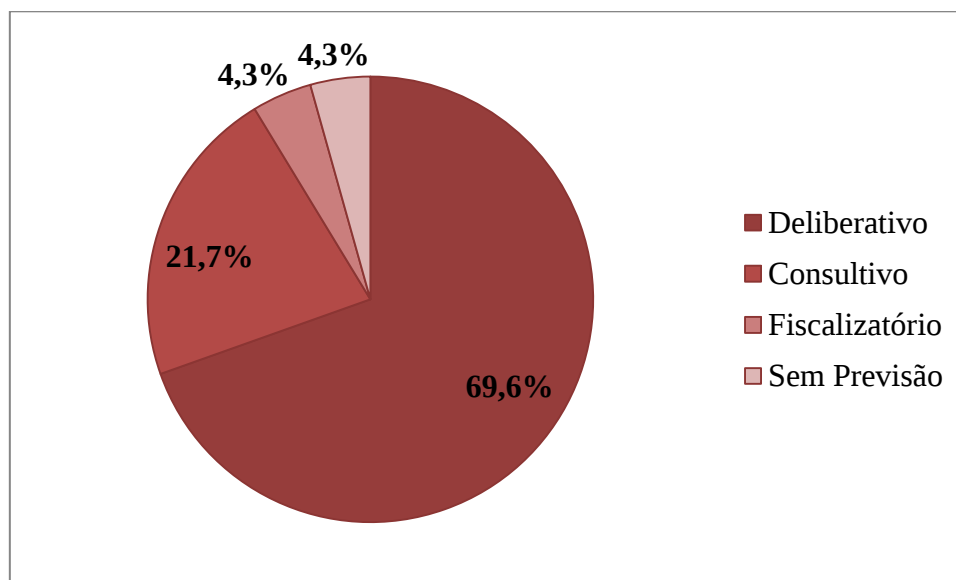
Tais limitações à fala nos parecem incompatíveis com a natureza dos Conselhos e revelam ainda que a recusa do Estado em compartilhar o poder de decisão com a Sociedade Civil, apontada por Tatagiba (2002), pode ir além, com a recusa até mesmo em ouvi-la.

4.4.6 Caráter Decisório

Em regra, os atos normativos que instituem os Conselhos preveem, em seus artigos iniciais, a natureza de suas decisões. Nos Conselhos de Ribeirão Preto, além da tradicional dicotomia entre Conselhos *consultivos* e *deliberativos*, há também a previsão de outros qualificadores, como *normativo*, *propositivo*, *fiscalizatório*, *controlador* e *de assessoramento*. Este grande número de qualificadores distintos parece reforçar a falta de um marco regulador que deixe claro o alcance que as decisões dos Conselhos terão na gestão pública, apontada por (Tatagiba, 2002).

Entretanto, em que pese a falta de regulamentação, é significativamente consolidado o entendimento de que a garantia expressa de poder deliberativo aos Conselhos aumenta o potencial de suas decisões se tornarem efetivas (TATAGIBA 2002, 2004; LIMA et. al, 2014).

Gráfico 7 - Caráter Decisório do Conselho



Fonte: Autor, 2014.

Unimos sob a rubrica *deliberativo* todos aqueles Conselhos que traziam essa previsão, mesmo quando cumuladas com a previsão de caráter *consultivo*, e também aquelas que preveem caráter *normativo*, totalizando 16 Conselhos (69,5%). Sob a rubrica *consultivo*, agrupamos aqueles Conselhos que preveem caráter *propositivo* e *de assessoramento*, o que totalizou 5 Conselhos (21,7%), ou seja, os Conselhos Municipais das áreas Álcool e Drogas, Desenvolvimento Rural, Atenção à Diversidade Sexual, Segurança Pública e Urbanismo. Quanto à previsão de natureza apenas fiscalizadora, entendemos considerá-la distinta das demais, pois aponta para outras características na atuação do Conselho. Esse foi o caso apenas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, que corresponde a 4,3% dos Conselhos. Por fim, apenas o Conselho de Defesa do Consumidor (4,3%) não trouxe em seu ato instituidor qualquer qualificadora para suas decisões.

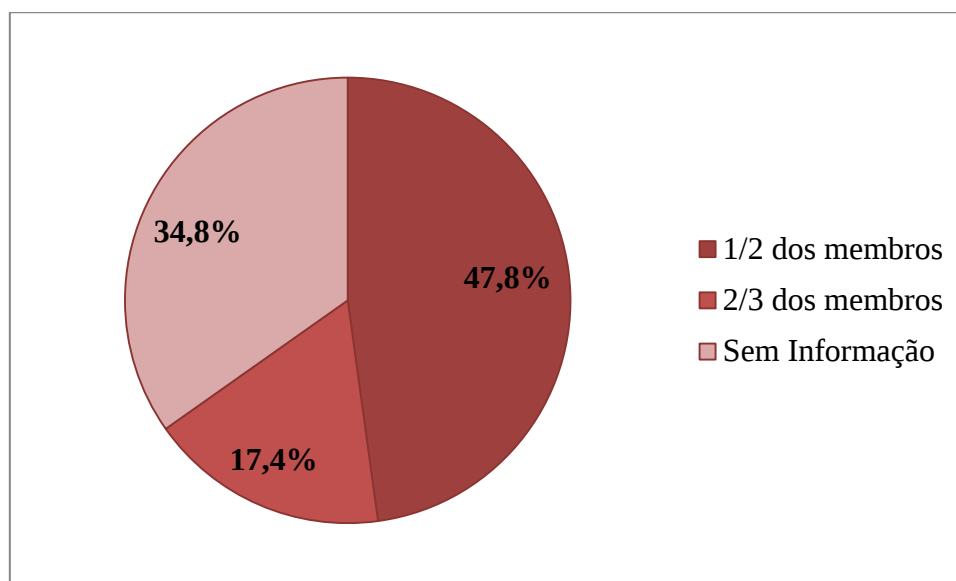
Um grande número de Conselhos deliberativos aponta, em teoria, para um maior reconhecimento institucional dessas instituições. Entretanto, é certo que esse reconhecimento no plano formal pode ser considerado de formas distintas pelos atores

governamentais, que em alguns casos, podem se utilizar da ausência de marco normativo que regulamente o modo pelo qual essas deliberações produzem efeitos para não efetivá-las. Um exemplo emblemático ocorreu com o Conselho Municipal de Educação, que se utilizando de seu caráter deliberativo, organizou um amplo ciclo de plenárias e a primeira Conferência Municipal de Educação com o objetivo de elaborar e aprovar o Plano Municipal de Educação (PME) da cidade³³. Entretanto, mesmo aprovado em Conferência e homologado pelo Conselho em 2008, o PME, até o momento, não foi implementado pelo Poder Público.

4.4.7 Quórum de instalação

A exigência de uma quantidade mínima de membros para que uma reunião possa ter início é mecanismo que visa a preservar a legitimidade das discussões e deliberações do Conselho, pois busca propiciar que este se reúna com uma quantidade considerável de seus membros. Em regra, os Conselhos exigem que esteja presente, em primeira chamada, a maioria de seus membros para que as reuniões possam ter início. Em alguns casos, é exigido um quórum maior, de 2/3 dos membros, como nos Conselhos de Desenvolvimento Rural, Preservação do Patrimônio Cultural, Urbanismo e Alimentação Escolar.

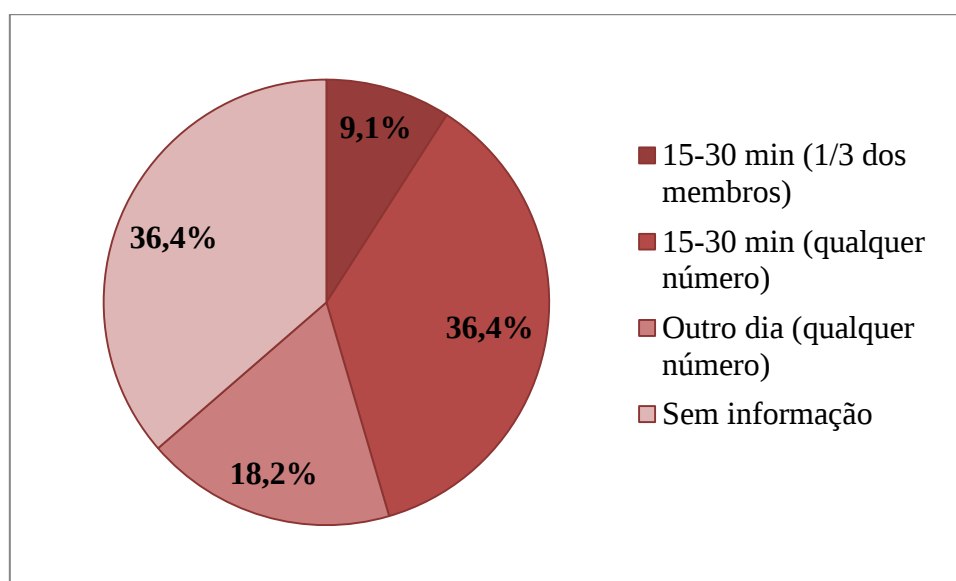
³³ O documento base para a construção do PME, bem como o documento final aprovado, encontram-se disponíveis no portal do Conselho Municipal de Educação, no link: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/seducacao/Conselho/pmeduca/i15ind-pmeduca.php>

Gráfico 8 - Quórum de instalação em primeira convocação

Fonte: Autor, 2014.

Entretanto, em muitos casos, a dinâmica de órgãos colegiados faz com que as convocações em primeira chamada assumam caráter meramente protocolar, de modo que o que torna especialmente necessário compreender as regras para a segunda convocação de uma mesma reunião, que, em geral, não exigem quórum mínimo para instalação.

Onze Conselhos (47,8%) preveem que, não atingido o quórum em primeira convocação, haverá nova convocação em um período que varia entre quinze e trinta minutos. Destes, apenas os Conselhos de Desenvolvimento Rural e o de Urbanismo exigem um quórum mínimo para a segunda convocação, de um terço de seus membros, de modo que os outros nove autorizam o início das reuniões em segunda chamada com qualquer número de membros. Há também outros quatro Conselhos (18,2%) – Defesa do Meio Ambiente, Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, Defesa do Consumidor e Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – nos quais as reuniões em segunda convocação devem ser convocadas para outro dia, mas também sem a exigência de um número mínimo de membros.

Gráfico 9 - Regras para segunda convocação das reuniões

Fonte: Autor, 2014.

4.4.8 Forma de escolha do Presidente

A evidente importância do cargo de presidente para o funcionamento do Conselho, em função da centralidade que assume, faz com que a forma pela qual ele seja escolhido um importante indicativo da democratização das relações dentro do Conselho. Neste quesito, a forma mais difundida de escolha é a eleição entre os membros, apontando para a tendência indicada por Almeida (2009). Entretanto, foi possível identificar em alguns casos específicos, formas frontalmente opostas de definição da presidência.

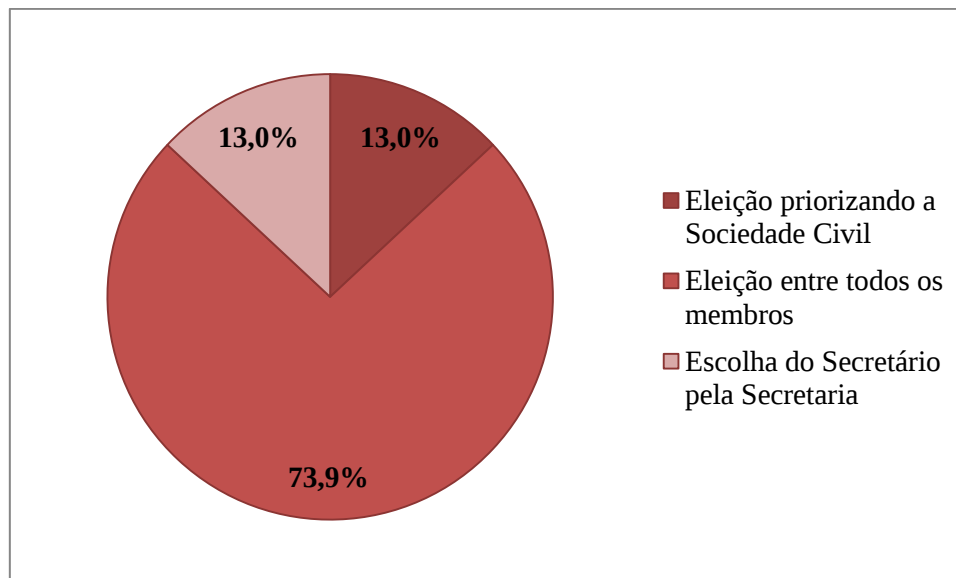
A regra geral, presente em 17 Conselhos (74%), é a eleição do Presidente entre todos os seus integrantes, sendo que em 4 deles, é garantida a paridade na composição da Diretoria e/ou a alternância entre Sociedade Civil e Governo na ocupação do cargo.

Entretanto, o restante dos Conselhos apresenta realidades frontalmente opostas quanto a essa escolha. Por um lado, três Conselhos (13%) estabelecem que deve ser priorizada a ocupação do cargo de Presidente por um representante da Sociedade civil, como no Conselhos de Cultura, ou mesmo veda sua ocupação por um representante do poder executivo, nos casos dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Alimentação Escolar.

Por outro lado, três Conselhos (13%) estabelecem que seus presidentes serão os Secretários da Pasta à qual o Conselho está vinculada ou a pessoa por ele indicada, o

que ocorre nos Conselhos de Moradia Popular, Defesa do Consumidor e Defesa do Meio Ambiente.

Gráfico 10 - Forma de escolha do Presidente



Fonte: Autor, 2014.

Entretanto, esses dados podem ser analisados positivamente, pois demonstram que a disputa por um Conselho que discrimine positivamente os representantes da Sociedade Civil frente aos governamentais tem gerado conquistas e pode ser uma pauta dos movimentos para os demais Conselhos.

4.4.9 Definição da Pauta

A definição das pautas das reuniões pode ocorrer de formas mais ou menos democráticas. Nos Conselhos de Juventude, Alimentação Escolar, Cultura e Álcool e Drogas (17,4%), a construção da pauta é realizada pelo Plenário, ou seja, inclui todos os membros.

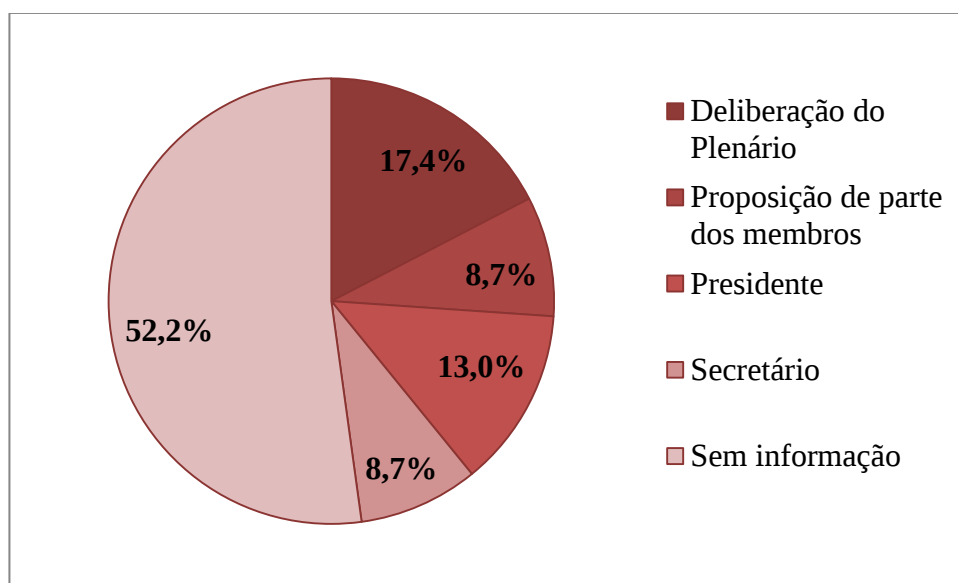
Os Conselhos de Saúde e Assistência Social (8,7%) elaboram suas pautas com base em proposição dos membros. No primeiro, a proposição deve ser feita por um terço dos integrantes e constará obrigatoriamente na pauta. No segundo, as proposições são individuais e devem ser feitas por escrito.

Em alguns Conselhos, a elaboração da pauta fica à critério de apenas um membro. É o caso dos Conselhos de Educação, Turismo e Atenção à Diversidade

Sexual (13%), que estabelecem a competência do Presidente para elaborá-la, e os de Urbanismo e Desenvolvimento Rural (8,7%), que estabelecem a competência do Secretário.

A falta de informação sobre a elaboração da pauta em 12 Conselhos (52,2) pode ser explicada pela falta dos Regimentos Internos, explicada na metodologia, tendo em vista que os assuntos referentes à dinâmica das reuniões estão, em regra, nesses documentos.

Gráfico 11 - Definição da pauta das reuniões



Fonte: Autor, 2014.

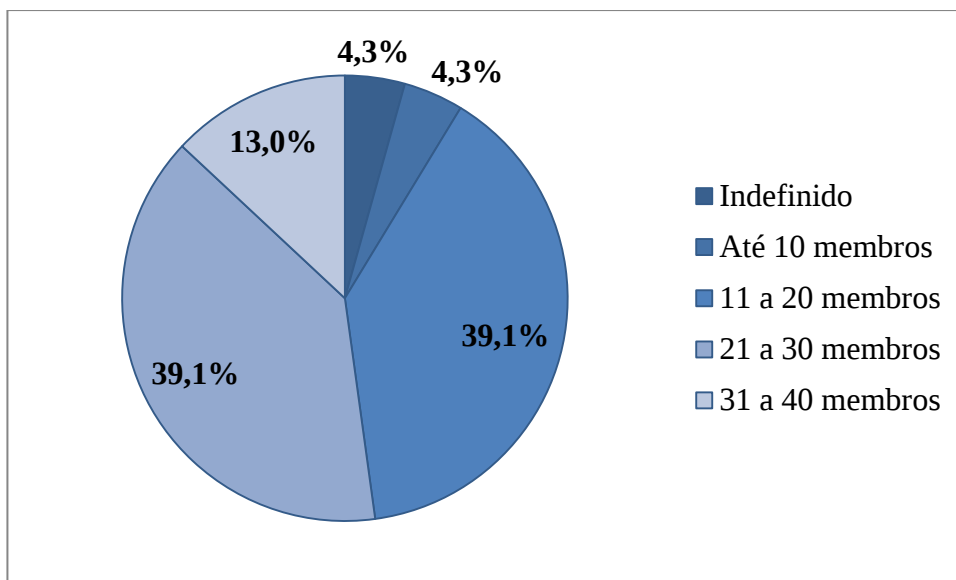
A previsão acerca da forma como é construída a pauta das reuniões é apontada por Tatagiba (2002) e Almeida (2009) como um importante elemento da democratização no interior dos Conselhos. Percebemos que ainda há Conselhos que apresentam formas autoritárias de organização da pauta, o que pode prejudicar sua dinâmica participativa.

4.4.10 Número de Integrantes

Identificamos que existem ao menos 462 cadeiras para serem ocupadas por representantes titulares apenas nos Conselhos considerados em atividade em Ribeirão Preto. Esse número pode ser ainda maior em função de Conselhos que não estabelecem um número fixo de membros.

A quantidade de integrantes em cada Conselho varia bastante, de apenas 6 membros, como é o caso do Conselho de Defesa do Consumidor, para até mais de 34 membros, como no Conselho de Cultura.

Gráfico 12 - Quantidade de membros no Conselho



Fonte: Autor, 2014.

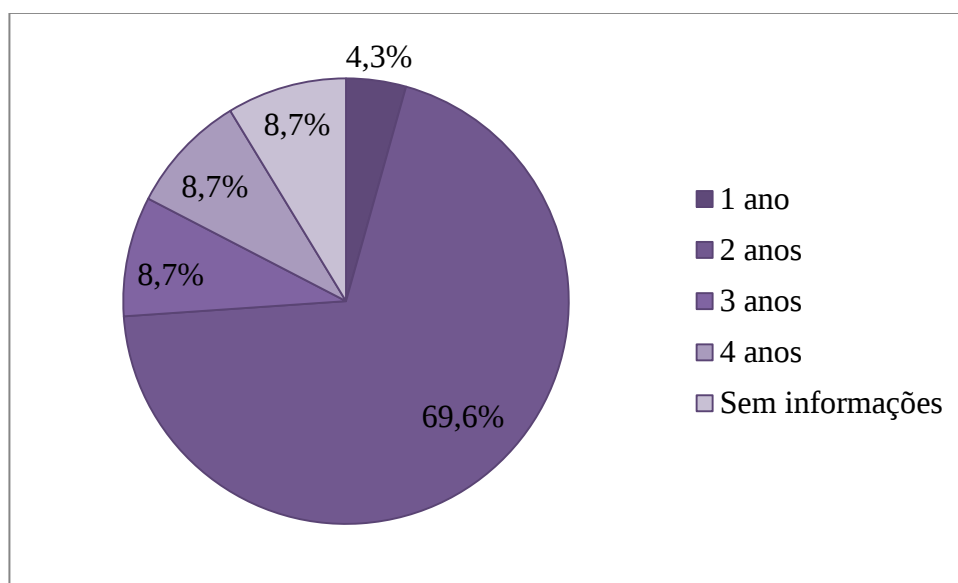
Alguns Conselhos apresentam peculiaridades em referencia à quantidade de membros. Os Conselhos de Cultura e o de Preservação do Patrimônio Cultural não estabelecem um número fixo de representantes, pois ambos garantem assentos para Instituições de Ensino Superior do Município, cuja ocupação está sujeita à sua manifestação de interesse em compor o Conselho. O Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural garante, ainda, assento à Organizações Não Governamentais que tenham pertinência com as funções do Conselho, sem estabelecer limites quanto à quantidade. Para o levantamento, consideramos essas representações em aberto como um único assento.

Também o Conselho de Urbanismo possui uma previsão genérica de assentos, delimitando uma série de segmentos que poderão compô-lo, sem determinar a quantidade de vagas para cada um deles.

4.4.11 Duração do Mandato

O mandato é o período pelo qual o representante escolhido tem a garantia de poder desempenhar suas atribuições. A significativa maioria dos Conselhos de Ribeirão Preto (69,6%) adota o período de dois anos para os mandatos de seus integrantes. Outros Conselhos adotam diferentes períodos, como o de Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, com mandato de um ano; os de Preservação do Patrimônio Cultural e de Saúde, com mandato de três anos e os de Educação e Alimentação Escolar, cujos mandatos duram quatro anos.

Gráfico 13 - Duração do Mandato



Fonte: Autor, 2014.

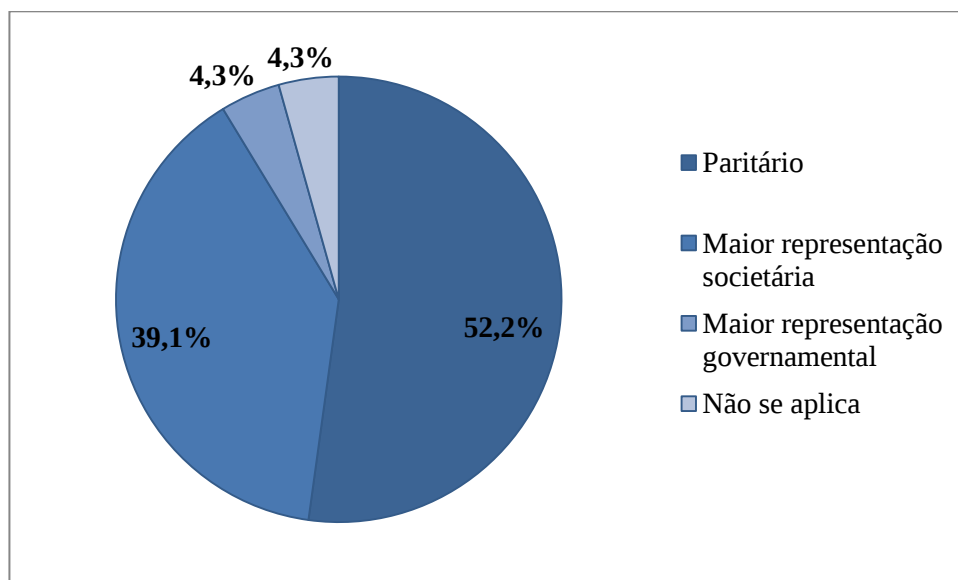
4.4.12 Proporção entre Governo e Sociedade Civil

Conforme demonstramos na revisão teórica em Tatagiba (2002), a discussão sobre a proporção entre Governo e Sociedade Civil tem sido pautada essencialmente na ideia de paridade e nas limitações que sua aplicação teve quando aplicada em sentido estritamente numérico. É perceptível que a ideia de paridade enquanto exigência de um número igual de representantes do Governo e da Sociedade Civil ainda é bastante presente nos Conselhos de Ribeirão Preto, pois doze Conselhos (52,2%) a seguem em suas composições.

Entretanto, foi possível identificar que vários Conselhos adotam critérios de composição bastante distintos e que apontam para a tentativa de superação da ideia de paridade numérica, incluindo uma representação maior da Sociedade Civil em sua

composição. Apenas um Conselho, o de Segurança Pública, ainda apresenta uma representação maior de atores governamentais, em função da inclusão de grande número de autoridades policiais e do sistema de justiça em sua composição. O Conselho de Urbanismo não prevê a quantidade de representantes.

Gráfico 14 - Proporção entre Sociedade Civil e Governo



Fonte: Autor, 2014.

Nos casos em que a representação societária é maior, foi possível identificar na composição alguns critérios utilizados com o objetivo de se estabelecer um novo sentido de paridade.

Um desses critérios, apontado na revisão teórica, é adotado pelos Conselhos de Saúde, que tem a proporção de sua composição definida por legislação federal e se pautam na discriminação positiva do segmento dos usuários do SUS, garantindo a eles a metade das cadeiras do Conselho, em contrapartida aos profissionais que atuam na área e aos representantes governamentais, que dividem igualmente a composição da outra metade do Conselho. Assim, a paridade nesse caso toma como referência o sujeito para quem as políticas públicas são direcionadas, discriminando-os positivamente e priorizando sua perspectiva em relação aos outros sujeitos responsáveis pela sua gestão e execução (ALMEIDA, 2009).

Outro critério identificado foi o estabelecimento de paridade entre todos os setores relacionados a determinada política pública, de modo que a representação governamental tenha o mesmo número de cadeiras de cada um desses segmentos. Essa

forma de paridade foi identificada nos Conselhos de Educação, Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, Acompanhamento do FUNDEB e Alimentação Escolar. Nesse último, até mesmo a representação de cada segmento é maior numericamente que a representação governamental. Com base nesse critério, busca-se o equilíbrio entre as diferentes perspectivas de cada segmento relacionado à determinada política pública, seja o dos usuários, o dos trabalhadores da área ou o governamental.

Por fim, alguns não evidenciaram o critério específico que norteou o aumento da representação da Sociedade Civil enquanto busca por um novo equilíbrio de forças entre ela e a representação governamental. Dentre eles, estão os Conselhos de Desenvolvimento Rural, Cultura, Turismo e Preservação do Patrimônio Cultural. Entretanto, identificamos que eles, em sua composição, não garantem assentos ao segmento dos sujeitos aos quais essas políticas são destinadas, destinando-as integralmente segmentos e, majoritariamente, a entidades relacionadas a essas políticas.

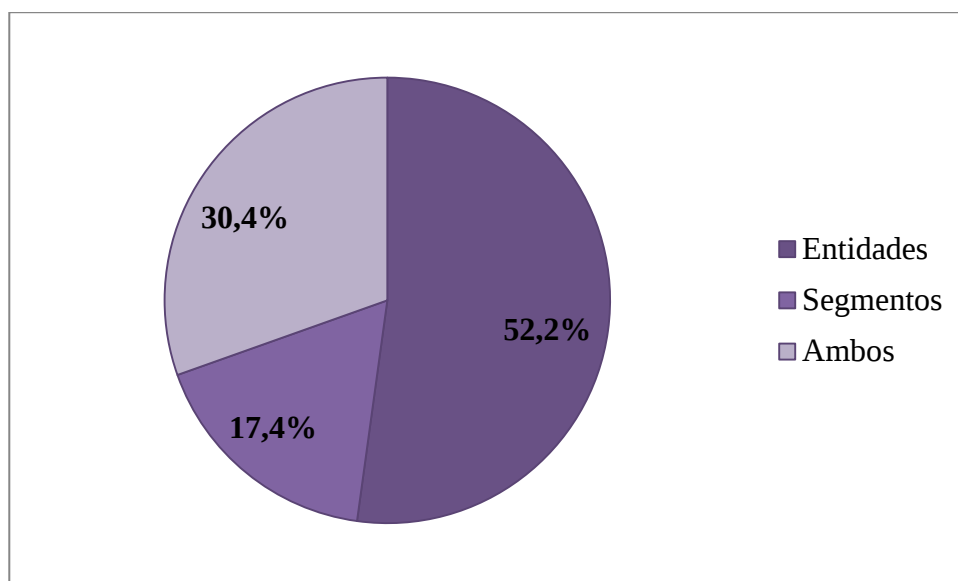
4.4.13 Composição da representação da Sociedade Civil

A representação da Sociedade Civil pode ser prevista basicamente de duas formas: por *segmentos* ou por *entidades*.

Quando prevista por segmentos, seus eleitores são escolhidos, em regra, por eleição em assembleias eleitorais convocadas pelos Conselhos ou em Conferências e Fóruns temáticos aos quais eles se vinculam. Assim, qualquer cidadão que comprove pertencer à determinado segmento social poderá se inscrever para concorrer àquela cadeira.

Por outro lado, alguns Conselhos garantem assentos a determinadas entidades, prevendo-as em sua lei de criação. Nesses casos, fica a cargo da entidade indicar o seu representante no Conselho. Há ainda casos em que se preveem entidades com uma área de atuação específica, mas sem determiná-la nominalmente. Nesses casos, a escolha das entidades que terão assento no Conselho também ocorrem em processos eleitorais, sendo que poderão indicar um representante as entidades eleitas.

Em Ribeirão Preto, há predominância de Conselhos nos quais a Sociedade Civil é representada por Entidades, totalizando doze Conselhos (52,2%) enquanto uma minoria, apenas quatro Conselhos (17,4) é composta apenas por segmentos sociais. Em sete deles, a Sociedade Civil é representada tanto por entidades quanto por segmentos.

Gráfico 15 - Representação da Sociedade Civil

Fonte: Autor, 2014.

Assim, em que pesem os avanços na forma de interpretar a paridade, a predominância de entidades na composição da representação societária aponta para uma maior suscetibilidade desses conselheiros se afastarem de sua atribuição pública para enfatizarem as questões particulares de suas entidades (TATAGIBA, 2002).

5 CONCLUSÕES

Algumas conclusões deste trabalho surgiram antes mesmo da obtenção dos resultados sobre desenho institucional que buscávamos.

O procedimento metodológico adotado revelou, em diversos momentos, a grande falta de transparência que existe sobre os Conselhos de Políticas Públicas de Ribeirão Preto. A Lei Municipal nº 12.389/10, que exige que informações sobre eles sejam disponibilizadas na internet, não é cumprida; a Prefeitura, mesmo quando provocada por solicitação formal, não prestou todas as informações solicitadas; e até mesmo a consulta às Leis Municipais é dificultada, pois os sistemas de consulta não disponibilizam a legislação compilada, o que dificulta a identificação das alterações ocorridas no decorrer do tempo.

Os entraves encontrados ao acesso à informação, que poderiam ser resolvidos com relativa facilidade pelo Poder Público, demonstram que as estruturas permanentes criadas para prestação de informações são bastante precárias e não priorizadas. No próprio período da pesquisa, houve uma grande remodelação estética do portal da Prefeitura, mas que não complementou nem alterou o conteúdo das informações prestadas sobre eles.

A gravidade maior da falta de transparência, nesse caso, está no fato de que a Sociedade Civil precisa ter acesso às informações sobre os Conselhos para poder consolidar a ideia de participação que eles propõem. É evidente que diante da ausência de informações sobre o local das reuniões, as pautas, os calendários, os conselheiros, dentre outras, a participação fica prejudicada.

Apesar do obstáculo da não transparência ter marcado nossa pesquisa, a elaboração do Perfil Institucional nos permite afirmar que o processo de constantes mudanças nos atos normativos dos Conselhos, identificados na incursão histórica, possibilitou algumas conquistas em termos de variáveis institucionais.

Há um número considerável de Conselhos que apresentam resultados positivos em variáveis consideradas importantes para aumentar a efetividade de suas deliberações. Verificamos que todos os Conselhos analisados são instituídos por Lei, a grande maioria Lei Complementar, a de maior força normativa no âmbito municipal; maior parte é deliberativa e apresenta composições paritárias numericamente ou com maior representação da sociedade civil.

Essas características foram algumas das principais pautas dos setores progressistas e movimentos sociais no processo de implementação dos Conselhos (TATAGIBA, 2002), de modo que os dados demonstram, ao menos quanto ao desenho institucional, que as mudanças ocorridas nas últimas duas décadas nos Conselhos da cidade apontam, em regra, para conselhos mais institucionalizados e democráticos.

Entretanto, percebemos que no tocante a outras pautas mais recentes, decorrentes da identificação das limitações dessas antigas exigências, eles ainda demonstram traços menos democráticos. Apenas alguns conselhos apontam para um maior aprofundamento democrático, como para novas formas de paridade para além da numérica; favorecimento de que o presidente seja escolhido entre os representantes da Sociedade Civil ou maior democratização na escolha da representação societária, com a diminuição da previsão de entidades específicas e favorecimento da escolha por eleição a partir de segmentos da Sociedade Civil. A consolidação dessas características em mais Conselhos está entre os novos desafios colocados aos movimentos progressistas que buscam um aprofundamento democrático desses Conselhos.

Em que pese o foco deste trabalho tenha sido o desenho institucional, alguns elementos que vão além da identificação de variáveis dos atos normativos surgem no trajeto da pesquisa e não podem ser ignorados. Apesar das limitações desse tipo de perspectiva de análise, apontadas por Tatagiba (2004), constatou-se que algumas determinações dos atos normativos não são respeitadas pelos atores governamentais, demonstrando que ainda persiste a recusa do Estado em compartilhar o poder de decisão (TATAGIBA, 2002). Essa percepção, obtida a partir das violações identificadas nos Conselhos de Educação e Moradia³⁴, merecem uma análise mais aprofundada que não cabe neste estudo, mas reforça a necessidade de mobilização da Sociedade Civil enquanto um dos fatores determinantes para a efetividade dos conselhos.

Esperamos que este estudo possa oferecer subsídios para que a Sociedade Civil, ao menos no campo do desenho institucional, exija de cada Conselho desenhos que favoreçam cada vez mais a democracia participativa nas formas de deliberação. Alterar o desenho institucional dos conselhos depende de alterar seus atos normativos, sejam eles Regimentos Internos, que podem ser alterados no interior dos Conselhos, ou Leis Complementares, que exigem deliberação da Câmara Municipal. Em todos os casos,

³⁴ Foi identificada a não implementação do Plano Municipal de Educação, aprovado no âmbito do Conselho Municipal de Educação, que tem caráter deliberativo, e também a suspensão sem justificativa das convocações ordinárias do Conselho Municipal de Moradia, restabelecidas apenas diante de um forte mobilização popular.

exigirá que os movimentos sociais e entidades da Sociedade Civil se organizem e provoquem o Poder Público, cobrando essas mudanças, como tem feito em praticamente todos os progressos obtidos relativos aos Conselhos.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. R. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, L. (Coord.). **Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil**. Volume 2. Belo Horizonte, 2009. p. 54-72.

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

BRASIL. História do CNS. Portal do Ministério da Saúde, 2014b. Disponível em: <http://Conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm> Acesso em: 14 de setembro de 2014.

BRASIL. Histórico do CNE. Portal do Ministério da Educação, 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306%3Acne-historico&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=754 Acesso em: 14 de setembro de 2014.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De que Estamos Falando? MATO, Daniel (coord.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Córtes, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Brasília: IBGE, 2001-2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos Conselheiros**. Brasília: IPEA, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: Características e evolução na última década. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas – v. 3**. Brasília: IPEA, 2010, p. 565-587.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-51.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os Conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011

ANEXO A – PRIMEIRA SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES À PREFEITURA

 PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO Secretaria da Administração	PARA USO DA REPARTIÇÃO	
	Processo Nº	Data
	Folha	Assinatura/Carimbo
	02	Pedro Allan Godoy Nascimento Estagiário

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PREFEITA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

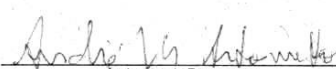
PARA USO DO REQUERENTE (Digitar ou preencher com letra de forma)			
Nome/Razão Social André Luis Gomes Antonietto			
CPF/CNPJ	Inscrição Municipal / R.G	Nº. Cadastro imóvel	
Endereço do Requerente Avenida Bandeirantes		Nº.	Cep
		3900	14040-906
Complemento NAJURP - FDRP/USP	Bairro / Distrito Monte Alegre	Cidade Ribeirão Preto	
Telefone Fixo / Requerente (16) 36020107	Celular / Requerente	E-mail / Requerente	

O REQUERENTE, RESPEITOSAMENTE, SOLICITA:

Com fundamento na Lei Nacional nº 12.527/11 e legislação dela decorrente, e tendo conhecimento da listagem de Conselhos Municipais disponível no site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/cidadania/i99indconselhos.htm>), solicito:

1. Informação sobre o local, no site da Prefeitura Municipal, onde é possível encontrar as informações de que trata a Lei Municipal nº 12.389/10 (cópia em anexo).
2. Em caso de não disponibilidade dos documentos a que se refere a Lei Municipal nº 12.389/10 no site da Prefeitura Municipal, requeiro cópia, em formato digital, de todas as atas dos últimos 5 anos de todos Conselhos Municipais que desenvolveram atividades no período, a serem retiradas em repartição indicada por vossa senhoria no prazo máximo legal de 30 dias.

Anexar folha(s) complementar(es) quando o espaço acima for insuficiente.

TERMOS EM QUE PEDE DEFERIMENTO			
CIENTE DE QUE ESTE PROCESSO ADMINISTRATIVO NÃO SUSPENDE A EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO (PRINCIPAL, CORREÇÃO MONETÁRIA E MULTA MORATÓRIA), SALVO COM DEPÓSITO, ADMINISTRATIVO OU JUDICIAL.			
Data 07 / 05 / 2013		 Assinatura do Requerente	
Nome André Luis Gomes Antonietto		Função Estagiário NAJURP	CPF [REDACTED]

AUTOR DO PROJETO DE OBRAS		RESPONSÁVEL TÉCNICO	
Nome		Nome	
CREA	Art.	CREA	Art.
Endereço	Telefone	Endereço	Telefone
Assinatura		Assinatura	

Informações Disque 0800 771 9856		Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto SECRETARIA DA ADMINISTRACAO
	COMPROVANTE DE PROTOCOLO	
PROCESSO : 02 2013 038703 3 DATA ENTRADA: 07/05/2013		
SOLICITANTE: ANDRE LUIZ GOMES ANTONIETTO		
ASSUNTO: ACESSO INFORMACAO [29]		
1a Via		
07/05/2013 * Isento de taxa * PROTY5N1		

**Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto**

Estado de São Paulo
Secretaria de Governo

Ribeirão Preto, 07 de junho de 2013.
OF. 179/13 – GOV-S

Prezado Senhor,

Em resposta ao processo administrativo nº 02.2013.038703-3, protocolado por Vossa Senhoria em 07/05/13 nesta Prefeitura, as informações referentes aos Conselhos Municipais estão disponíveis no endereço eletrônico: www.ribeiraopreto.sp.gov.br, no ícone “Conselhos”.

Seguem anexos alguns exemplos do material que lá poderão ser encontrados.

Atenciosamente,


JAMIL LOPES DE ALBUQUERQUE
Secretário Municipal de Governo

Ilustríssimo Senhor
ANDRE LUIZ GOMES ANTONIETTO
NAJURP – FDRP/USP
Ribeirão Preto – SP

9

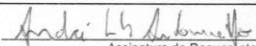
ANEXO B - SEGUNDA SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES À PREFEITURA

 PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO ISENTO DE TAXAS DE PROTOCOLO	PARA USO DA REPARTIÇÃO	
	Processo Nº	Data
	Folha 01	Assinatura/Carimbo

REQUERIMENTO			
PARA USO DO REQUERENTE (Preencher, imprimir e apresentar com documentos originais no setor de Protocolo)			
Nome/Razão Social André Luis Gomes Antonietto			
CPF/CNPJ	RG		
Endereço do Requerente (Enviar informações por e-mail)		Nº	CEP
Complemento	Bairro / Distrito	Cidade	
Telefone Fixo / Requerente	Celular / Requerente	E-mail / Requerente	

Por meio deste, venho requerer informações sobre os Conselhos Municipais, nos termos do documento anexo.

TERMO DE RESPONSABILIDADE
 Considerando tratar-se o presente pedido sobre informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem pessoais ou de terceiro(s), assino o presente Termo de Responsabilidade, nos termos do artigo 10 do Decreto Municipal nº 172/2012, declarando que assumo a responsabilidade civil e criminal pelo uso inadequado da(s) informação(s) fornecida(s) pela Administração Pública Municipal direta e indireta. Declaro ainda que sou pessoalmente responsável pela preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem bem como às liberdades e garantias individuais da(s) pessoa(s) de que trata a informação; e que tenho conhecimento de que o presente requerimento será levado ao conhecimento do servidor questionado.

TERMOS EM QUE PEDE DEFERIMENTO	
Data 16 / 05 / 2014	 Assinatura do Requerente

PARA USO EXCLUSIVO DO SETOR COMPETENTE	

PARA USO EXCLUSIVO DO PROTOCOLO	
Segue(m) juntado(s) neste	folha(s) numerada(s)
e rubricada(s) de 01 a	
/ /	Ass. Carimbo
Data	

ATENÇÃO SR. FUNCIONÁRIO DO PROTOCOLO: "AO RECEBER ESTE REQUERIMENTO CONFIRA A DOCUMENTAÇÃO – COM FOTO – DO REQUERENTE".

Informações Disque	0800 771 9856		Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto	
			SECRETARIA DA ADMINISTRACAO	
		COMPROVANTE DE PROTOCOLO		
		PROCESSO : 02 2014 022681 4	DATA ENTRADA: 16/05/2014	
		SOLICITANTE: ANDRE LUIZ GOMES ANTONIETTO		
		ASSUNTO: ACESSO INFORMACAO	[29]	
		OBSERVAÇÕES: REF. CONSELHOS MUNICIPAIS 1a Via		
		16/05/2014	* Isento de taxa * SAML4qL	

Ribeirão Preto, 16 de maio de 2014.

À Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto – SP.

Assunto: **Requerimento de informações sobre os Conselhos Municipais, nos termos da Lei Federal 12.527/11 e do Decreto Municipal 172/12.**

CONSIDERANDO que as informações sobre os Conselhos Municipais disponibilizadas no portal do município (<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/>) estão desatualizadas;

CONSIDERANDO que no referido portal **não há qualquer informação** sobre os conselhos apresentados na tabela abaixo indicada:

Conselho Municipal	Ato Instituidor	Alterações
Conselho Municipal do Bem Estar Animal	LC 2554/12	
Conselho Municipal de Defesa Civil	LC 2373/09	
Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB	LC 2188/07	
Conselho Municipal de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	LO 10904/06	
Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia	LC 1999/06	
Conselho Municipal de Orçamento e Finanças Públicas	LO 10437/05	
Conselho Municipal de Orçamento Participativo	Dec 249/04	
Conselho Municipal de Comunicação e Defesa das Rádios Comunitárias	LC 1349/02	
Conselho Municipal de Serviços Públicos de Energia	LC 1191/01	
Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	LC 1117/00	
Conselho Municipal de Trânsito	LC 874/99	
Conselho Municipal Informática	LC 861/99	
Conselho Municipal de Pesquisa e Custos	LO 8020/98	
Conselho Municipal da Juventude	LC 628/97	LC 1571/03 e LC 2626/13
Câmara de Fiscalização do Serviço de Tratamento de Esgotos	LC 551/96	
Conselho Municipal de Trauma	LC 446/95	
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	LC 403/94	LC 2098/06
Conselho Municipal de Controle de Qualidade	LC 401/94	
Conselho Municipal da Reforma Psiquiátrica*	LO 6820/94	LO 8621/99
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	LC 2387/10	LC 2522/12
Conselho Municipal de Fluoretação da Água de Abastecimento Público	LC 1822/05	
Conselho Municipal de Águas Subterrâneas	LC 204/92	
Conselho Municipal de Transporte Coletivo Urbano	Decreto 220/90	Dec 217/99



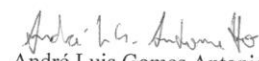
Requeiro, sobre todos os conselhos listados, o que segue:

1. Informação sobre, se na data do requerimento, algum dos conselhos listados estava com seu ato instituidor revogado.
2. Cópia, em meio eletrônico, da **Ata da reunião de instalação** de cada um dos conselhos da tabela apresentada.
3. Cópia, em meio eletrônico, do **Regimento Interno** de cada um dos conselhos da tabela apresentada.
4. Cópia, em meio eletrônico, **das atas de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas a partir do ano de 2013**, de cada um dos conselhos da tabela apresentada.
5. Cópia, em meio eletrônico, **da composição nos anos de 2013 e 2014, com indicação dos representantes e seus respectivos segmentos**, de cada um dos conselhos da tabela apresentada.

Requeiro ainda, sem prejuízo da disponibilização:

6. Informação sobre **o local onde todo o material requisitado pode ser fisicamente consultado pela sociedade civil em geral**, tendo em vista a não disponibilização no portal da Prefeitura.

Requeiro, por fim, que as informações ou comunicações sejam prestadas **somente por e-mail**, dispensada a necessidade do requerente informar endereço físico, nos termos do Artigo 7º, VI, do Decreto Municipal 172/12.


André Luis Gomes Antonietto

Gmail - Ref.Proc.02.2014.022681-4 - SOLICITA INFORMAÇÕES S... <https://mail.google.com/mail/u/0/?ui=2&ik=3f6296e697&view=pt&q=ca...>



André Antonietto <antonietto@gmail.com>

**Ref.Proc.02.2014.022681-4 - SOLICITA INFORMAÇÕES SOBRE CONSELHOS
MUNICIPAIS**

1 mensagem

Casa Civil <convenios@casacivil.pmrp.com.br>
Para: antonietto@gmail.com

13 de junho de 2014 17:20

Prezado Sr. André Luiz Gomes Antonietto,

Em resposta à vossa solicitação constante do Processo Administrativo nº 02.2014.022681-4, informamos que solicitamos aos Secretários Municipais que retornassem os dados solicitados em poder dos Conselhos Municipais.

Informo ainda, que até o momento ainda não temos resposta de todos, e que, será necessário digitalizar as atas já encaminhadas para atender ao seu pedido e disponibilizá-las no portal da prefeitura para acesso público.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

David Bulgari

Administrador – Casa Civil

Gabinete da Prefeita - PMRP

Gmail - Processo Prefeitura

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ui=2&ik=3f6296e697&view=pt&sear...>

André Antonietto <antonietto@gmail.com>

Processo Prefeitura

1 mensagem

Divisao Administrativa <admin@gabinete.pmrp.com.br>

17 de julho de 2014 09:13

Responder a: Divisao Administrativa <admin@gabinete.pmrp.com.br>

Para: antonietto@gmail.com

Bom dia Sr. André!

Referente: Processo Administrativo nº 02.2014.022681-4, assunto: Conselhos Municipais, protocolado em 16/05/2014.

Visando dar ciência no referido processo, solicitamos o comparecimento de Vossa Senhoria na Divisão Administrativa do Gabinete da Prefeita, sita na Praça Barão do Rio Branco, s/nº (Palácio Rio Branco - sala 12), no horário das 08h30 às 17h30, de segunda à sexta-feira.

Atenciosamente,

Daniela / Fabiana / Ana Luíza
Divisão Administrativa do Gabinete da Prefeita

1 de 1

17/07/2014 21:31

27/9/2014

Gmail - Ref.Proc.02.2014.022681-4 - Esclarecimentos adicionais



André Antonietto <antonietto@gmail.com>

Ref.Proc.02.2014.022681-4 - Esclarecimentos adicionais

André Antonietto <antonietto@gmail.com>

30 de julho de 2014 22:18

Para: convenios@casacivil.pmrp.com.br

Cc: admin@gabinete.pmrp.com.br

Prezado Sr. David Bulgari,

Conforme me manifestei no processo 02.2014.022681-4, restaram dúvidas sobre algumas informações prestadas, as quais enumero a seguir:

1. Sobre a planilha de folha 34, solicito explicação sobre o que representa as informações contidas na coluna "Ativo", especificamente:
 1. Qual critério utilizado para considerar um conselho como não ativo (representado na coluna pela resposta "não").
 2. O que representa a resposta "x" na coluna?
 3. O que representa a resposta "reforma" na coluna?
2. Não constava resposta de alguns dos ofícios expedidos pela Secretaria da Casa Civil na data em que fui chamado a tomar ciência das informações requeridas (17/07/2014). Algum deles foi respondido posteriormente?

Solicito que este email seja juntado ao processo e que as respostas sejam prestadas também por email, como forma de garantir maior celeridade e eficiência à prestação das informações.

André Luis Gomes Antonietto

27/9/2014

Gmail - Ref.Proc.02.2014.022681-4 - Esclarecimentos adicionais



André Antonietto <antonietto@gmail.com>

Ref.Proc.02.2014.022681-4 - Esclarecimentos adicionais

Casa Civil <convenios@casacivil.pmrp.com.br>
Para: André Antonietto <antonietto@gmail.com>

31 de julho de 2014 14:44

Sr. André Luis G. Antonietto,

Em resposta, seguem os esclarecimentos que disponho:

1 – a classificação “ATIVO” visou identificar aqueles que estão em funcionamento, que possuem atividade, reuniões, e membros com mandato vigente;

1.1 – o critério utilizado para Não foi não ter no momento composição, ou seja, mandato;

1.2 – o “X” refere-se à falta de informação, visto que não foi possível apurar se o conselho em questão foi em algum momento nomeado;

1.3 – quanto à “reforma” nos referimos a conselhos que estão passando por estudo para reformulação, para adequação legal, e nomeação dos componentes.

2- não obtive resposta de todos até o momento.

Informo que todo o material coletado, encontra-se no processo à vossa disposição, conforme despacho exarado pelo Sr. Secretário da Casa Civil.

Em atenção ao vosso pedido, cópia deste será juntado ao processo 02.2014.022681-4.

Sem mais para o momento, subscrevo-me.

David Bulgari

Administrador – Casa Civil

De: André Antonietto [mailto:antonietto@gmail.com]

Enviada em: quarta-feira, 30 de julho de 2014 22:19

Para: convenios@casacivil.pmrp.com.br

Cc: admin@gabinete.pmrp.com.br

Assunto: Ref.Proc.02.2014.022681-4 - Esclarecimentos adicionais

[Texto das mensagens anteriores oculto]

ANEXO C – PLANILHA INFORMADA PELA PREFEITURA APÓS SEGUNDA SOLICITAÇÃO

Conselho	Lei Vigente	Data de Criação	Qtd. Membros	Ativo	Poder	Reuniões 2013	Paritário	Possui Fundo?
Conselho Municipal sobre Álcool e Drogas - COMAD	LC 2429/2010	11/11/2010	22	Sim	Consultivo	16	Sim	Sim
Conselho Municipal do Bem Estar Animal	LC 2554/2012	18/09/2012	14	Não	Deliberativo		Sim	Sim
Conselho Municipal de Cultura	LC 1534/2003	20/12/1993	33	Sim	Deliberativo	10	Não	Sim
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural de Ribeirão Preto - CONPPAC/RP	LC 2211/2007	30/08/2007	21	Sim	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Educação - CME	LC 310/1993	23/04/1991	29	Sim	Deliberativo	17	Não	Sim
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	LC 2188/2007	31/05/2007	11	Sim	Deliberativo	13	Não	Sim
Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra - COMDECON	LC 1117/2000	24/11/2000	17	Reforma	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Moradia Popular	LC 2351/2009	28/05/2009	21	Sim	Deliberativo	-	Sim	Sim
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	LC 2387/2010	30/02/1997	24	Sim	Deliberativo	11	Não	Não
Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia - CMCT	LC 1999/2006	18/05/2006	11	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Segurança Pública de Ribeirão Preto	LC 2007/2006	05/06/2006	27	Sim	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Comunitário de Segurança Pública de Ribeirão Preto - CONSEB	LC 1224/2001	26/06/2001	14	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal da Juventude	LC 2626/2003	15/01/1997	20	Reforma	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais - COMDEA	LC 863/1999	13/05/1999	11	x	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal do Orçamento e Finanças Públicas	L 10437/2005	28/12/2005	Não indica	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal do Orçamento Participativo	D 249/2004	15/07/2004	103	x	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Comunicação e de Defesa das Rádios Comunitárias	LC 1349/2002	02/07/2002	11	x	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Serviços Públicos de Energia	LC 1191/2001	09/03/2001	13	x	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Trânsito - COMUTRAN	LC 874/1999	27/05/1999	15	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Informática	LC 861/1999	13/05/1999	18	x	Deliberativo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Pesquisas e Custos	L 8020/1998	20/03/1998	Não indica	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Feiras Livres	Dec. 122/1978	11/08/1978	9	Sim	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - COMAMPE	L 10904/2006	-	ADIN 141996/03			-	-	-
Câmara de Fiscalização do Serviço de Tratamento de Esgotos - CAFIS	LC 551/1996	24/04/1996	28	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA	LC 287/1993	31/12/1993	12	Sim	Deliberativo	14	Não	Não

continuação

Conselho	Lei Vigente	Data de Criação	Qtd. Membros	Ativo	Poder	Reuniões 2013	Paritário	Possui Fundo?
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR	LC 1895/2005	19/10/2005	22	Sim	Consultivo	4	Não	Não
Conselho Municipal de Águas Subterrâneas - COMAS	LC 204/92	29/12/1992	5	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor - CONDECON	LC 403/94	16/12/1994	9	Sim	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Urbanismo - COMUR	LC 695/1997	31/12/1997	?	Sim	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Saúde - CMS	L 12929/2012	23/04/1991	32	Sim	Deliberativo	17	Não	Sim
Conselho Municipal de Fluoretação da Águas de Abastecimento Público	LC 1822/2005	10/03/2005	21	Não	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Trauma	LC 446/95	29/05/1995	14	Não	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Reforma Psiquiátrica	L 8621/1999	30/11/1999	6	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	LC 2403/2010	20/05/2010	18	Sim	Consultivo	-	Sim	Não
Conselho Municipal do Idoso - CMI	LC 2467/2011	05/06/2011	18	Sim	Deliberativo	7	Sim	Sim
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher - CMDM	LC 329/1993	26/04/1994	10	Sim	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência de Ribeirão Preto - COMPPID	LC 348/1994	13/06/1994	12	Sim	Consultivo	13	Sim	Não
Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS	LC 2386/2010	07/11/1993	18	Sim	Deliberativo	13	Sim	Sim
Conselhos Tutelares dos Direitos da Criança e Adolescente de Ribeirão Preto	L 6115/1991	10/10/1991	15	Sim	-	-	-	Não
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes - CMCD	L 6115/1991	10/10/1991	16	Sim	Deliberativo	-	Sim	Sim
Conselho Municipal de Transporte Coletivo Urbano	Dec. 110/1990	31/05/1990	9	x	Consultivo	-	Não	Não
Conselho Municipal de Turismo - CONTURP	L 8807/2000	06/06/2000	20	Não	Deliberativo	-	Não	Não

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, 2014.

ANEXO D - CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS CONSELHOS DE RIBEIRÃO PRETO

Conselho	Lei Instituidora	Periodicidade	Extraordinária	Conferência	Garantia de Voz
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	LC 2188/07	Mensal	1/3 dos membros	Não	Sem previsão
Álcool e Drogas	LC 2429/10	Mensal	1/3 dos membros	Não	Sem previsão
Alimentação Escolar	LC 2387/10	Mensal	2/3 dos membros	Não	Sem previsão
Assistência Social	LC 2386/10	Mensal	1/2 dos membros	Sim	Suplentes
Atenção à Diversidade Sexual	LC 2403/10	Mensal	1/2 dos membros	Não	Suplentes
Cultura	LC 1534/03	Mensal	1/2 dos membros	Sim	Suplentes
Defesa do Consumidor	LC 403/94	Definida pelos Membros	<i>Sem informação</i>	Não	Sem previsão
Defesa do Meio Ambiente	LC 287/93	Mensal	1/3 dos membros	Não	Sem previsão
Desenvolvimento Rural	LC 1895/05	Mensal	2/3 dos membros	Não	Sim
Direitos da Mulher	LC 2512/12	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Sim	Sem previsão
Direitos das Crianças e Adolescentes	LC 2616/13	Mensal	1/3 dos membros	Não	Sem previsão
Educação	LC 1686/04	Mensal	1/3 dos membros	Não	Sem previsão
Idoso	LC 2467/11	Mensal	1/3 dos membros	Não	Convidados
Juventude	LC 628/97	Mensal	1/3 dos membros	Não	Suplentes
Moradia Popular	LC 2351/09	Mensal	2/3 dos membros	Sim	Sem previsão
Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	LC 1117/00	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Não	Sem previsão
Preservação do Patrimônio Cultural	LC 2211/07	Mensal	2/3 dos membros	Não	Sim
Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	LC 348/94	Quinzenal	1/3 dos membros	Sim	Sim
Saúde	LO 12929/12	Mensal	1/2 dos membros	Sim	Sem previsão
Segurança Alimentar e Nutricional	LC 1496/03	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Não	Suplentes
Segurança Pública	LC 2007/06	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Não	Sem previsão
Turismo	LO 8807/00	Mensal	1/3 dos membros	Não	Suplentes
Urbanismo	LC 695/97	Definida pelos Membros	1/3 dos membros	Sim	Sim

Fonte: Autor, 2014.

ANEXO E - PROCESSO DECISÓRIO DOS CONSELHOS DE RIBEIRÃO PRETO

Conselho	Caráter Decisório	Quorum Instalação	2ª Convocação	Escolha do Presidente	Definição da pauta
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	Fiscalizatório	1/2 dos membros	Outro dia (qualquer número)	Eleição (SC)	Sem informação
Álcool e Drogas	Consultivo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição (alternância)	Plenário
Alimentação Escolar	Deliberativo	2/3 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição (SC)	Plenário
Assistência Social	Deliberativo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição (alternância)	Proposição de membros
Atenção à Diversidade Sexual	Consultivo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição (alternância)	Presidente
Cultura	Deliberativo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição (pref. SC)	Plenário
Defesa do Consumidor	Sem previsão	1/2 dos membros	Outro dia (qualquer número)	Secretário da Pasta	Sem informação
Defesa do Meio Ambiente	Deliberativo	1/2 dos membros	Outro dia (qualquer número)	Secretário da Pasta	Sem informação
Desenvolvimento Rural	Consultivo	2/3 dos membros	15-30 min (1/3 dos membros)	Eleição	Secretário
Direitos da Mulher	Deliberativo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição	Sem informação
Direitos das Crianças e Adolescentes	Deliberativo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição (alternância)	Sem informação
Educação	Deliberativo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição	Presidente
Idoso	Deliberativo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição	Sem informação
Juventude	Deliberativo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição	Plenário
Moradia Popular	Deliberativo	1/2 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Secretário da Pasta	Sem informação
Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	Deliberativo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição	Sem informação
Preservação do Patrimônio Cultural	Deliberativo	2/3 dos membros	15-30 min (qualquer número)	Eleição	Sem informação
Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	Deliberativo	1/2 dos membros	Outro dia (qualquer número)	Eleição	Sem informação
Saúde	Deliberativo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição	Proposição de membros
Segurança Alimentar e Nutricional	Deliberativo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição	Sem informação
Segurança Pública	Consultivo	<i>Sem informação</i>	<i>Sem informação</i>	Eleição	Sem informação
Turismo	Deliberativo	<i>Sem Informação</i>	<i>Sem Informação</i>	Eleição	Presidente
Urbanismo	Consultivo	2/3 dos membros	15-30 min (1/3 dos membros)	Eleição	Secretário

Fonte: Autor, 2014.

ANEXO F - COMPOSIÇÃO E REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHOS DE RIBEIRÃO PRETO

Conselho	Quantidade de membros	Mandato	Proporção SC e Governo	Entidades ou Segmentos
Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	11	2 anos	Maior para SC	Segmentos
Álcool e Drogas	26	2 anos	Paritário	Entidades
Alimentação Escolar	14	4 anos	Maior para SC	Entidades
Assistência Social	18	2 anos	Paritário	Ambos
Atenção à Diversidade Sexual	18	2 anos	Paritário	Segmentos
Cultura	34	2 anos	Maior para SC	Ambos
Defesa do Consumidor	6	Sem informações	Paritário	Entidades
Defesa do Meio Ambiente	26	2 anos	Paritário	Entidades
Desenvolvimento Rural	11	2 anos	Maior para SC	Entidades
Direitos da Mulher	28	2 anos	Paritário	Ambos
Direitos das Crianças e Adolescentes	16	2 anos	Paritário	Entidades
Educação	21	4 anos	Maior para SC	Segmentos
Idoso	20	2 anos	Paritário	Ambos
Juventude	24	2 anos	Paritário	Entidades
Moradia Popular	22	2 anos	Paritário	Ambos
Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	17	2 anos	Maior para SC	Ambos
Preservação do Patrimônio Cultural	21	3 anos	Maior para SC	Entidades
Promoção e Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	12	1 ano	Paritário	Segmentos
Saúde	32	3 anos	Maior para SC	Ambos
Segurança Alimentar e Nutricional	24	2 anos	Paritário	Entidades
Segurança Pública	27	2 anos	Maior para Governo	Entidades
Turismo	34	2 anos	Maior para SC	Entidades
Urbanismo	Indefinido	Sem informações	Não se aplica	Entidades

Fonte: Autor, 2014.