

## **Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities***

**Soraya M. Vargas Côrtes**

### **Introdução**

Até o início dos anos noventa, eram recorrentes na literatura internacional afirmações sobre a quase impossibilidade de criar canais participatórios nos chamados países em desenvolvimento, em geral e na América Latina em particular, devido às características de suas instituições políticas. Supunha-se que estas estariam dominadas por pactos e acordos informais elitistas e pela fraqueza da sociedade civil (Grindle e Thomas, 1991). Contrariando tais suposições, vários autores têm chamado atenção para a criação de mecanismos participatórios em diversas áreas e níveis da administração pública no Brasil (Bulhões, 2002; Carvalho, 1998; Côrtes, 1995; Côrtes, 1998; Dagnino, 2002, Raicheles, 2000; Santos Junior, 2001; Tatagiba, 2002; Valla, 1998). Dentre esses destacam-se os conselhos de políticas públicas, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências, do idoso.

Existem também as experiências de orçamento participativo promovidas por administrações municipais, particularmente nas cidades governadas por partidos de esquerda (Dias, 2002; Souza, 2001,). Algumas experiências de orçamento participativo tem tido sucesso, considerando a adesão crescente de participantes às suas atividades e a sua longevidade (Schneider e Goldfrank, 2002; Silva, 2001; Souza, 2001). Menos estudados, no entanto, têm sido os conselhos de políticas públicas e de direitos, constituídos em praticamente todos municípios do país. O fenômeno sócio-político chama atenção pelo ineditismo, magnitude e longevidade.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e Emendas Constitucionais (Brasil, 1998; Brasil, 2000 (a); Brasil, 2000 (b)) estabelecem que deve haver participação de trabalhadores, de aposentados, de empregadores, da comunidade, da população, da sociedade civil e de usuários em órgãos gestores e consultivos em diversas na áreas da

seguridade social e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. A legislação complementar às disposições constitucionais e a normatização produzida pelos organismos federais responsáveis pela implementação de políticas públicas têm regulamentado o modo de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos.

Paralelamente têm havido processos de descentralização em diversas áreas de política social, entre as quais destacam-se a de saúde, de assistência social, de educação fundamental, de qualificação profissional, de desenvolvimento rural e urbano (Arretche, 2000; Bulhões, 2002; Melo, 1996; Speroto, 2000; Souza, 1996). Uma característica comum à esses processos tem sido condicionar a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as sub-nacionais de governo à criação de fóruns participatórios em nível federal, estadual e municipal da administração pública. Devido a implementação de políticas descentralizadoras, o município tem sido colocado crescentemente no centro do processo de tomada de decisões, fato que abre a possibilidade dos conselhos municipais vinculados à gestão de políticas públicas virem a participar desse processo. Nesse caso, dirigentes municipais tornam-se os gestores ou passam a participar no financiamento e regulação dos serviços e da oferta de benefícios, bens e serviços financiados com recursos públicos em seus territórios. Para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal é exigida a criação de conselhos organizados de acordo com as determinações legais – federais, estaduais e/ou municipais – e/ou regulamentações administrativas. As últimas geralmente emitidas pelo ministério, secretarias estaduais ou municipais da área de política pública a que se vincula o conselho e pelo próprio fórum. São atribuições comum a maior parte dos conselhos o planejamento e fiscalização da aplicação recursos financeiros transferidos e ao monitoramento da implementação de políticas.

Focaliza-se neste trabalho, principalmente, os conselhos municipais de políticas públicas. Eles se constituem em fóruns institucionalizados, similares aos encontrados na Inglaterra, Itália, Estados Unidos ou Canadá (Côrtes, 1996), e não em “experiências de participação” em projetos ou programas isolados, usualmente analisados pela literatura internacional sobre erradicação da pobreza e sobre desenvolvimento (Choguill, 1996; McGee e Norton, 2002; Paul, 1987). Entretanto, eles apresentam uma vitalidade, em termos de envolvimento de participantes, e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social, que não encontra paralelo nesses países.

A novidade que representam esses espaços públicos e institucionalizados de participação política têm estimulado o exame do papel que eles desempenham, tanto no contexto do processo de decisão política que ocorre junto a diferentes níveis administrativos e órgãos do poder executivo federal, estadual, municipal e distrital, quanto na dimensão de suas vinculações com a capacidade organizativa do movimento sindical e popular no país (Bulhões, 2002; Carvalheiro e outros, 1992; Côrtes, 2001; Tatagiba, 2002; Santos Jr., 2001). Pesquisas e avaliações sobre os conselhos têm levantado indagações sobre as condições que viabilizariam o êxito da participação em conselhos.

A existência de espaços públicos institucionalizados de participação é condição necessária para que participantes se envolvam em suas atividades. A constituição de canais participatórios, entretanto, não é garantia suficiente para que os participantes preferenciais – na maioria dos casos, representantes dos movimentos popular e sindical e de grupos de interesses de usuários – participem de fato, no sentido de tomar parte no processo de decisão política de determinada área da administração pública. Eles podem escolher não se envolver, ou seu envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações (Arnestein, 1969; Choguill, 1996; Paul, 1987). Se os canais abertos funcionam regularmente, e os participantes escolherem se envolver em suas atividades, a constância desse envolvimento vai depender do nível de organização dos setores sociais dos quais esses participantes são oriundos. Como os participantes preferenciais dos conselhos municipais de política pública, no Brasil, são ativistas dos movimentos popular e sindical ou lideranças de usuários de serviços específicos, sua participação requerer a existência de organizações que possam representar de forma consistente seus interesses (Marmor 1983: 92).

No entanto, mesmo que tais condições existam – canais institucionais abertos e sociedade civil organizada e atuante – porque ativistas desses movimentos optariam por se envolver ali e não em outras arenas públicas ou ocultas para influenciar processos e resultados políticos. Uma razão pode ser a atração que passam a ter esses fóruns, em um contexto de crescimento da importância relativa dos municípios como financiadores e gestores de políticas públicas (Melo, 1996; Speroto, 2000). O gestor público municipal a ser influenciado poderá ter recursos políticos e de governo para implementar decisões neles tomadas. A posição favorável ou não das autoridades municipais sobre participação pode também ser um fator determinante do êxito de processos participativos. Deles depende, em

grande parte, o sucesso do funcionamento fóruns, viabilizado ou obstaculizado pelo tipo de acesso dos participantes à infra-estrutura de apoio e à pauta de questões a serem decididas no nível municipal da administração pública. Mais decisivo será, entretanto, a existência de uma *policy community* (Jordan e Richardson 1982: 83) formada por profissionais reformistas interessados em construir canais participatórios e em estabelecer alianças com lideranças populares, as quais por sua vez podem perceber que desse modo se abrem oportunidades de influenciar a formulação e a implementação de políticas.

O presente trabalho apresenta os resultados parciais de estudo comparativo em andamento sobre os conselhos municipais de políticas públicas na Região Metropolitana de Porto Alegre, que tem entre seus objetivos analisar as dinâmicas de funcionamento e os principais fatores que afetam o modo como se desenvolve o processo participatório. Este artigo, baseado em resultados de análise parcial de dados de pesquisa empírica e da literatura, se propõe a examinar os principais atores e fatores que afetam o modo como se desenvolve o processo participatório em conselhos municipais de políticas públicas.

A análise apontou os seguintes fatores como muito influentes sobre o processo participatório em conselhos municipais: (1) estrutura institucional na área de política pública na esfera de governo em que se localizam, (2) organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município, (3) posições das autoridades municipais em relação à participação, (4) natureza da *policy community* setorial, identificada principalmente através do tipo de relação existente entre profissionais de cada área de política pública e lideranças populares. Eles compõem um quadro de elementos estruturais – características institucionais e padrões historicamente consolidados de comportamento político – e de ação coletiva – de diversos grupos de interesses e atores institucionais atuando isoladamente ou em articulação – visando a mudança ou a manutenção de canais de acesso a decisões que são tomadas no nível municipal da administração pública de cada setor.

### **Características institucionais e organização popular influenciando a participação em conselhos municipais**

As características institucionais evidenciam-se nas determinações legais, nas normas administrativas editadas em cada área de política social e nos padrões históricos de

organização político-administrativa e de relações dos gestores públicos com os diversos grupos sociais cujos interesses estão afetos ao setor. As políticas sociais têm importância diferenciada, no contexto geral da administração pública, tendo em vista a parcela da população para a qual a provisão – de benefícios, bens e serviços – se destina e modo como a ela é financiado, produzida e distribuída.

A provisão pode ser concebida como de acesso universal ou focalizada e, no último caso, pode ser direcionada para grupos sociais que dispõe de recursos políticos distintos. Tende a ser maior a importância relativa de áreas como saúde ou educação fundamental, cujos beneficiários potenciais são todos os cidadãos, em detrimento daqueles que focalizam suas ações em clientela específicas. Entretanto, se o grupo focalizado dispõe de recursos organizativos significativos – como é o caso de trabalhadores representados através do movimento sindical – as ações a ele destinadas também podem assumir importância relativa maior em comparação com aquelas destinadas a grupos com menos recursos – como os “desamparados” (Brasil, 1988) para os quais se destinam as ações da assistência social. A importância relativa de cada área pode ser avaliada na comparação com as demais áreas, no que tange aos recursos financeiros a ela destinados, a repercussão das ações promovidas na mídia e do status político dos indivíduos escolhidos pelos partidos para dirigir os órgãos públicos responsáveis pela gestão (Walt, 1994: 79). Caso ativistas de organizações da sociedade civil optem por participar de conselhos, eles podem avaliar os custos e vantagens de seu envolvimento em arenas mais ou menos relevantes para a atuação política, tendo em vista a importância relativa de cada área. Esse é o caso particularmente de lideranças do movimento popular e sindical. As opções são reduzidas para os representantes de grupos de interesse de clientela específicas que se envolvem nas atividades dos conselhos de assistência social, por exemplo.

Também influem sobre a conformação dos fóruns e as possibilidades de ocorrer participação, o tipo de provisão oferecida, considerando seu modo de financiamento, produção e distribuição. Particularmente relevantes são as modalidades de relações entre o poder público e interesses privados, principalmente no que tange: ao financiamento da provisão; à natureza governamental ou privada dos responsáveis diretos pela oferta de benefícios, bens e serviços; à regulação do mesmo; e ao tipo de descentralização em curso, caso ela esteja ocorrendo. Diferem muito, por exemplo, os contextos políticos nos quais se inserem conselhos de saúde e do trabalho. No primeiro, o gestor municipal, ao participar de

fóruns participativos, caso tenha havido municipalização plena do sistema de saúde, se defrontará com prestadores públicos e privados de serviços individuais e coletivos de saúde, a maior parte deles financiados com recursos públicos, com representantes da indústria de medicamentos e equipamentos médicos, com entidades associativas sindicais, de portadores de patologias, de profissionais e trabalhadores de saúde e, principalmente, do movimento popular urbano ou sindical rural. Dentre os profissionais de saúde destaque-se os médicos, que pouco participam de conselhos, mas cujas organizações gremiais tem grande influência sobre decisões políticas na área de saúde. Nos conselhos do trabalho, os gestores municipais detém poucos recursos políticos para controlar a dinâmica do mercado de trabalho que afeta as condições de ocupação da força de trabalho. Mesmo quando as decisões a serem tomadas são afetadas estritamente às verbas destinadas a qualificação profissional, os principais atores governamentais serão os gestores estaduais que administram os recursos do FAT destinados aos planos estaduais de qualificação. Nesse caso, os atores não governamentais com maior influência são representantes de entidades patronais e de trabalhadores, decidindo sobre recursos financeiros a serem destinados a uma miríade de estabelecimentos de ensino públicos e privados e de instituições cuja clientela pode vir a ser beneficiada. Esses estabelecimentos e instituições buscam fazer representar seus interesses de modo aberto nos conselhos ou através de pressões mais ou menos explícitas exercidas diretamente sobre gestores públicos.

As características institucionais acima referidas definem quem serão os usuários ou beneficiários de bens e serviços a serem considerados como os participantes preferenciais dos conselhos. Independentemente da área de política pública em que se localiza o fórum, esses participantes terão em comum o fato de representarem os interesses dos setores sociais tradicionalmente excluídos ou com pouca ascendência sobre os processos de decisão política. Entretanto, as normas que regulam o funcionamento dos conselhos prevêem que entre os seus membros haja também representantes: (1) governamentais, (2) de instituições produtoras ou provedoras de benefícios, bens e serviços, públicas ou privadas, que na maior parte dos casos recebem recursos financeiros públicos ou isenções fiscais; (3) de profissionais ou de trabalhadores da área; (4) patronais, no caso específico das comissões de emprego ou conselhos de trabalho.

A proporção da representação de usuários ou beneficiários de serviços e bens nesses fóruns *vis a vis* demais participantes varia bastante. Enquanto na área de saúde, os

representantes de usuários devem compor metade do conselho, nas áreas de assistência social e de desenvolvimento rural eles compõem junto com outros representantes o grupo denominado sociedade civil que deve ser paritário em relação à representação de órgãos públicos. Nos conselhos de trabalho a composição é tripartite, trabalhadores, patrões e governo.

Se por um lado, pode-se considerar como fatores influentes sobre processos participatórios municipais as características institucionais e as transformações recentes nas estruturas político-administrativas dos órgãos que implementam as políticas de proteção social no Brasil, por outro, é a capacidade organizativa dos setores que seriam os participantes preferenciais desses processos que pode assegurar que o envolvimento de seus representantes venha a ser legítimo, autônomo e continuado. Embora, durante os anos oitenta, tenha havido intensa mobilização da sociedade civil no Brasil, a estrutura organizativa daí resultante varia de acordo com a região do país, com o estado e com as características demográficas, econômicas e políticas das cidades. A força de instituições políticas e dos movimentos popular e sindical em cidades grandes, por exemplo, tende a tornar viável a participação de grupos de pressão, determinando o tipo de envolvimento que pode ocorrer em conselhos (Carvalho et al, 1992; IBAM et al, 1993; L'Abbate, 1990; Martes, 1990). Clientelismo e paternalismo ainda são características marcantes nas relações entre governo e grupos de interesse no Brasil, especialmente nas pequenas cidades com economia baseada principalmente na produção agropecuária (Carvalho et al, 1992) que não contam com sindicalismo rural ou movimento sem terra atuante. Embora os conselhos possam colaborar para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e da cultura política dos municípios brasileiros. Além disso, mesmo que o fórum participatório se torne a principal arena do processo de decisão política na área, sua influência vai depender da importância relativa do mesmo na estratégia política dos governos (Walt, 1994: 86-8).

Mesmo levando em conta tais restrições, pode estar havendo a formação gradual de um novo tipo de relacionamento político na gestão pública no Brasil, no qual os interesses dos setores populares são representados formal e publicamente. Em cidades grandes e em municípios onde os movimentos popular e sindical são mais organizados, tem havido envolvimento constante de seus representantes nos espaços políticos públicos dos conselhos

(Carvalho et al, 1992). Desde a segunda metade dos anos oitenta, cresceu gradualmente a importância da esfera municipal de governo (Arretche, 2000; Melo, 1996; Souza, 1996). Esses fóruns passam, em muitos casos, a deter poder de estabelecer diretrizes políticas e de planejar e supervisionar o uso dos recursos financeiros transferidos do nível federal para a esfera municipal de governo. Os conselhos municipais tornaram-se elementos-chave no contexto da descentralização, ao mesmo tempo em que os governos municipais ampliavam seu papel político. As lideranças dos movimentos popular e sindical passaram perceber esses fóruns como espaços de tomada de decisões, sobre as quais eles poderiam influir ou, pelo menos, como locais onde eles podem articular forças e amear aliados visando ampliar sua influência .

No entanto, a força dos movimentos popular e sindical é que poderá garantir a ocorrência ou não de participação de representantes legítimos e autônomos dos setores populares nos conselhos. Mais que isso, é principalmente o padrão de organização dos movimentos sociais urbanos sindicais ou rurais que influencia o modo como os usuários se envolvem nas atividades dos conselhos. Nas cidades grandes, se o padrão de organização for mais centralizado a tendência é que os representantes dos usuários, consumidores ou beneficiários se envolvam diretamente nas atividades dos conselho municipal. Se o padrão de organização for mais descentralizado, os representantes usuários chegam ao conselho municipal através de organizações locais, tais como os conselhos locais ou regionais das diversas áreas de política pública, clubes de mães, associações comunitárias ou de moradores (Côrtes, 1995). A importância dos movimentos sociais urbanos, especialmente nas cidades maiores, é decisiva porque a representação do movimento sindical nos conselhos tem sido minoritária. Exceção feita a sua participação nos conselhos do trabalho e de desenvolvimento rural. Em cidades pequenas, onde os sindicatos de trabalhadores rurais são fortes, eles se constituem na principal base de sustentação para a participação continuada de seus representantes junto à conselhos municipais.

### **Gestores municipais e *policy communities* influenciando a participação em conselhos municipais**

A decisão política em sociedades complexas, dotadas de organizações estatais grandes, segmentadas e sofisticadas, não ocorre em um lugar central claramente definido, e os atores sociais coletivos e individuais influentes são múltiplos. Entretanto existe uma hierarquia entre eles. Profissionais, servidores públicos localizados em postos de comando,



ministros, secretários e mais recentemente *policy communities* (Dunleavy, 1981: 4; Jordan, 1990: 472) são muito influentes em processo de tomada de decisões que ocorre em um contexto de *policy networks* (Galès, 2001: 169; Hecló, 1978: 87-124; Smith, 1991: 235) nas quais esses atores se confrontam, articulam e constróem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas. Profissionais em organizações governamentais modernas são atores centrais no processo de decisão política, que podem influenciar a formulação e implementação de políticas em suas áreas específicas de governo (Fielding e Portwood, 1980; Johnson, 1982).

Os servidores públicos podem ser considerados como atores que exercem considerável influência na formulação e execução de políticas sociais. Lee e Mills (1985: 67-8) observam que a imagem deles como agentes impessoais, cumpridores de ordens e politicamente neutros, é irrealista. Eles efetivamente podem tomar decisões, pois detém informações e os meios essenciais para a implementação de políticas. Burocracias estatais<sup>1</sup>, são fundamentalmente organizações hierárquicas e o poder de cada servidor aumenta a medida em que ele assume cargos de maior importância. A ascendência política dos servidores com cargos de chefia ou assessoria sobre o funcionamento do governo é particularmente forte nos Estados Unidos e em países Latino Americanos, se comparada aos países europeus. Nos primeiros a margem de ação para os servidores de carreira é pequena (Walt, 1994: 80).

No Brasil, os servidores de baixo escalão não lidam normalmente com áreas sensíveis como a que envolve a relação entre governo e sociedade civil no âmbito dos conselhos. Importante, portanto, é observar a atitude daqueles que detém cargos de direção na gestão pública em relação a participação de usuários. Dependendo de suas preferências políticas-ideológicas, eles podem promover diferentes tipos de participação. A posição das autoridades municipais pode ser considerada como decisiva, pois muitas vezes eles dirigem o fórum e, mesmo que não o façam, como gestores municipais, eles influenciam

---

<sup>1</sup> Vários autores discutiram seu papel nas burocracias estatais (Downs, 1967; Dunleavy, 1991; Lee e Mills, 1985; Mills, 1956; Niskanen, 1978). O conceito de burocracia é usado por vezes para se referir às chefias, aos servidores em geral, tanto os que prestam serviços ou produzem bens, quanto àqueles que desempenham funções administrativas. Embora o *bureau* monolítico não exista (Downs, 1967, 133), dentro de certos limites,

*"a influência dos servidores públicos sobre a política do bureau é sempre e fortemente hierárquico-estruturada, com aqueles mais próximos do topo sendo também os mais influentes"* [tradução da autora] (Dunleavy, 1991: 174).

diretamente: (1) na formação da agenda de discussão, (2) na decisão sobre a infraestrutura de apoio a ser colocada a disposição do conselho e na sua dinâmica de funcionamento, (3) na possibilidade de fazer cumprir as decisões ali tomadas e (4) na possibilidade de pressionar os gestores estaduais, federais e provedores de serviços, benefícios e bens para o cumprimento dessas decisões. Além disso, na medida em que houver de descentralização na área, mais importante se tornará o seu papel sobre os conselhos e a gestão pública, ao passo que o das autoridades federais e estaduais declinará. Nas áreas de saúde e de assistência social, por exemplo, havendo municipalização estarão sob seu comando todos os serviços do município financiados com recursos públicos.

Saliente-se que os indivíduos que ocupam cargos de direção na administração do município exercem papéis políticos variados. Sua posição na gestão pública lhes atribui a condição de dirigente municipal, mas a sua trajetória pessoal pode caracterizá-los como membros ativos de organizações e grupos de interesses – formalmente estruturados ou difusos – que representam uma categoria profissional ou como integrantes de uma *policy community* tentando influenciar o processo de decisão que tem lugar no setor público. O conceito se refere a um número relativamente estável de membros que compartilham os mesmos valores e visão sobre os resultados desejáveis da política setorial. As decisões são tomadas dentro dessas *communities* em processos fechados para outras *communities* e para o público em geral (Richardson, 2000: 1011; Rodes, 1986: 23).

*Policy communities* fazem parte do processo político de *policy networks* (Hay e Richards, 2000: 3; Hecló, 1978: 87-124), nas quais se estabelecem relações entre especialistas, grupos de interesse e o governo ou seções do governo (Marshall, 1988: 68; Smith, 1991: 235). As *policy networks* incluem uma grande variedade de centros de decisão política e de atores, os quais se movem para dentro e para fora das arenas políticas, e que têm visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados dessas políticas (Smith, 1991: 235). Como o processo de tomada de decisão se torna muito segmentado e as políticas são elaboradas por uma miríade de organizações interconectadas e interpenetradas (Jordan e Richardson, 1982: 53-74), as *policy communities* vêm substituindo o centro político tradicional – os congressos e a direção dos ministérios – como fonte substancial de decisões. Nelas sobressaem-se acadêmicos, profissionais e grupos de interesse os quais em conexão com servidores em altos cargos na burocracia dos ministérios ou secretarias, influenciam o processo de tomada de decisão em áreas específicas do governo.

Fóruns participatórios, criados na década setenta, em vários países, e no Brasil, nos anos oitenta e noventa, vêm a se constituir em novo espaço de tomada de decisões e, em alguns casos de articulação política de *policy communities* reformadoras (Carapinheiro e Côrtes, 2000: 271). Nos países centrais da economia mundial, criticava-se fortemente os limites das formas de representação política tradicionais das democracias liberais. No Brasil, o processo de constituição de instituições liberal-democráticas, ocorreu em paralelo à incorporação de demandas dos movimentos sociais por melhores condições de vida, de moradia e acesso a serviços, expressas em manifestações tais como ocupação de prédios públicos, passeatas e bloqueamento de vias. Os fóruns participatórios tornaram-se um expediente oportuno para dar vazão a pressões, incorporar novas demandas e sedimentar alianças entre reformistas e setores populares.

O interesse de setores dos movimentos popular e sindical em reivindicar a ampliação do acesso e melhoria da qualidade dos benefícios, bens e serviços financiados com recursos públicos não se traduziria, automaticamente, na canalização de demandas para os conselhos municipais. Mesmo reconhecendo sua importância crescente, especialmente nas áreas em que houve descentralização ou nas quais a criação de conselhos esteve associada ao controle sobre recursos financeiros repassados do nível federal para os sub-nacionais da administração pública, os líderes dos movimentos popular e sindical poderiam priorizar a pressão direta sobre gestores públicos ao invés da participação em conselhos. Para que os conselhos se tornassem um *locus* relevante para onde fossem canalizadas demandas de usuários e beneficiários de serviços e bens foi necessário existir uma elite de reformadores estimulando o envolvimento de lideranças populares e sindicais nas atividades dos mesmos. Nas áreas em que profissionais reformadores atuaram nesta direção, o envolvimento dessas lideranças foi maior. Nesse caso, formou-se uma *policy community* reformadora composta por profissionais e lideranças populares e sindicais e de grupos de interesses de usuários que compartilham noções sobre quais deveriam ser os resultados das políticas e que preconizavam a constituição fóruns e mecanismos abertos seu ao envolvimento no processo de decisão política daquela área de política pública.

Melhor exemplo disso, é a área de saúde. Por um lado, profissionais articularam-se a lideranças dos movimentos popular e sindical – como ocorreu no Distrito de Saúde Quatro, em Porto Alegre (Côrtes, 1995), na Zona Leste de São Paulo (Jacobi, 1993; Martes, 1990) ou em Ronda Alta, no Rio Grande do Sul (Côrtes, 1995) – onde já existia intensa

mobilização popular em torno das questões de saúde, a qual foi canalizada para os conselhos de saúde. Por outro, em localidades onde também havia mobilização popular, mas a questão saúde não era tratada como prioridade pelos movimentos sociais locais, o encorajamento dos profissionais de saúde pública foi decisivo para o envolvimento de lideranças populares com as questões de saúde (Côrtes, 1995). Sem ele a mobilização em torno dos problemas de saúde poderia ter sido menos intensa e a ação política dos setores populares não teria convergido necessariamente para os conselhos de saúde. A contrapartida para as lideranças dos movimentos sociais urbanos e do movimento sindical foi o aumento de sua influência política sobre o processo de tomada de decisões. Através do acesso direto às autoridades públicas nos conselhos, eles exerciam pressão pela melhoria da qualidade dos serviços e bens oferecidos às populações pobres que eles representam. Ao mesmo tempo, eles reforçavam a sua posição de liderança dentro das suas organizações.

### **Considerações Finais**

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, a administração pública têm sido permeável a representação de interesses de setores sociais tradicionalmente alijados do processo político. É certo que essa “novidade” convive com a permanência de arranjos políticos elitistas que dificultam a generalização dessa nova permeabilidade. A crise econômica dos anos oitenta minou as bases do pacto autoritário que excluía por completo as representações de trabalhadores e de setores sociais populares dos centros de decisão política. A liberalização política possibilitou a manifestação pública de uma sociedade civil que demonstrou capacidade de organização autônoma, pelo menos nos principais centros urbanos e nas áreas rurais que concentravam os sindicatos de trabalhadores rurais e núcleos do movimento sem terra mais ativos. A consolidação de conselhos municipais de políticas públicas teve sucesso onde formou-se uma *policy community*, composta por uma elite de reformadores em aliança com lideranças do movimento popular e sindical e de grupos de interesses de usuários. Aliança que se solidificou nos conselhos municipais, estaduais e nacionais de políticas.

A importância política dos conselhos municipais é em certa medida dependente da existência de processo de descentralização no setor. Enquanto o gerenciamento ou a regulação da provisão dos serviços nas cidades não estiver sob controle municipal, o poder de decisão política dos conselhos, dentro do processo decisório geral do setor, tenderá a ser limitado. Em outras palavras, sem a municipalização o aumento do controle de usuários e

beneficiários de políticas nos fóruns municipais não significará ampliação do controle sobre a produção, gestão e distribuição de bens e serviços no município.

Mesmo considerando tais limitações, têm se constatado que, em alguns casos e em certas conjunturas, os conselhos têm propiciado a apresentação pública de demandas e propostas de setores sociais populares e sindicais e de grupos de interesse de usuários e os representantes desses setores e grupos têm participado no processo de tomada de decisão política que lá ocorre. Os principais determinantes dessa participação têm sido: (1) estrutura institucional no setor ou da esfera de governo em que se localizam, (2) organização do movimento popular na cidade, (3) posições das autoridades municipais em relação à participação, e a (4) natureza da *policy community* setorial, identificada principalmente através do tipo de relação existente entre profissionais de cada setor e lideranças populares. Todos esses fatores se afetam mutuamente (Côrtes, 1998). Os elementos estruturais – características institucionais e padrões historicamente consolidados de comportamento político – oferecem as condições necessárias para que possa ocorrer participação. Os fatores relacionados à ação coletiva – de diversos grupos de interesses e atores institucionais e as *policy communities* – são afetados pelas articulações e os conflitos que se estabelecem entre os diferentes atores coletivos envolvidos no processo de decisão de cada setor. A *policy community* reformadora, que é formada por essas relações, constrói estratégias e mobilizações para enfrentar os interesses dos setores sociais opositores as propostas de mudança, ou resistentes a regulação pública.

Considerando os elementos estruturais e a natureza e resultado dos enfrentamentos políticos pode-se pensar em três possíveis papéis para os conselhos municipais. Sob certas circunstâncias eles podem se transformar em arenas decisórias que contam com o envolvimento ativo de seus participantes. Podem ainda ser excluídos processo de decisão e de mediação de interesses na área de política pública em que localizam. Nesse caso, um segundo papel político possível, seria se constituir em um espaço disciplinado para a apresentação de demandas e propostas frente ao gestor público, que manteria o processo de decisório sob seu exclusivo controle. Um terceiro papel, seria transformar-se em lugar preferencial de articulação política de *policy communities* reformistas, mesmo que as principais decisões e a mediações de interesses não ocorram nos fóruns. Nos dois últimos casos, as decisões seriam tomadas em espaços “seguros” – do ponto de vista dos grupos

sociais tradicionalmente dominantes naquela área de política pública –, distantes, portanto, do escrutínio público.

## Referências Bibliográficas

- Arnstein, Sherry R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute Planners* 35 (3): 216-224.
- Arretche, Marta. 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp/Revan.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988*.
- Brasil.. 1998. *Emenda Constitucional Nº19 – Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências*.
- Brasil.. 2000 (a). *Emenda Constitucional Nº 30 – Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais*.
- Brasil.. 2000 (b). *Emenda Constitucional Nº 31 – Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza*.
- Bulhões, Maria da G.P. 2002. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador no Rio Grande do Sul/Brasil: avanços e limites na participação de atores governamentais e não governamentais. In Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís (orgs), p. 137-165. *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?*. Porto Alegre: Ufrgs/Unesco.
- Carapinheiro, Graça, e Soraya M.V. Côrtes. 2000. Conflitualidade e mudança face a novos cenários globais: o caso dos sistemas de saúde português e brasileiro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 57/58: 259-289.
- Carvalho, José R., Ausonia F. Donato, Luiza S. Heimann, Lauro C. Ibanhes, Elza F. Lobo, e Umberto C. Pessoto. 1992. *O município e a saúde*. São Paulo: Hucitec.
- Carvalho, Antônio I. de. 1998. Conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado, *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1), 23-25.
- Choguill, Marisa B.G. 1996. A ladder of community participation for underdeveloped countries. *Habitat International* 20: 431-444.
- Côrtes, Soraya M. V. 1995. User participation and reform of the Brazilian Health System: The case os Porto Alegre. Londres, London School of Economics and Political Science, Departement os Social Policy and Administration, Dissertação de Doutorado.
- Côrtes, Soraya M. V. 1996. Fóruns participatórios na área de saúde: Teorias do estado, participantes e modalidades de participação. *Revista Saúde em Debate* 49/50: 73-79.

- Côrtes, Soraya M. V. 1998. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação, *Ciência & Saúde Coletiva*, 3 (1), 5-17.
- Côrtes, Soraya M. V. 2001. Participação de Usuários nos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social de Porto Alegre. Porto Alegre. Fotocopiado.
- Dagnino, Evelina. 2002. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In Evelina Dagnino (org), p. 9-15. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Dias, Marcia R. 2002. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do orçamento participativo em Porto Alegre. In Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís (orgs), p. 204-230. *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?*. Porto Alegre: Ufrgs/Unesco.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dunleavy, Patrick. 1981. Professions and policy change: Notes towards a model of ideological corporatism. *Public Administration Bulletin* 36: 3-16.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy bureaucracy and public choice: Economic explanations in political science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Fielding, A.G., e Derek Portwood, 1980. Professions and the state – towards a typology of bureaucratic professions. *Sociological Review*, 28 (1): 23-53.
- Galès, Patrick le. 2001. Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. *Public Administration* 79: 167-184.
- Grindle, Merilee S., e John W. Thomas. 1991. *Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Hay, Colin e David Richards. 2000. The tangled webs of Westminster and Whitehall: the discourse, strategy and practice of networking within the British core executive. *Public Administration* 78: 1-28.
- Hecló, H. Hugh. 1978. Issue network and the executive establishment. In *The new American political system*, Anthony King (org), 87-124. Washington, D.C. American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Social, NESCO/PR - Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva, IMS/UERJ - Instituto de Medicina Social, NESCON/UFMG - Núcleo de Pesquisas em Saúde Coletiva e Nutrição, NESS/UFBA - Núcleo de Estudos em Serviços de Saúde, NESC/FIOCRUZ - Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva, and NESCO/UFCE - Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva. 1993. Avaliação do funcionamento dos conselhos estaduais e municipais de saúde: Relatório executivo. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Fotocopiado.
- Jacobi, Pedro. 1993. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez.
- Johnson, Terence J. 1982. “The state and the profession: peculiarities of the British” In *Social Class and the division of labour*, Anthony Giddens (org), Cambridge: Cambridge Press.

- Jordan, Grant e Jeremy Richardson. 1982. *Governing under pressure*. Oxford: Martin Robertson.
- Jordan, Grant. 1990. Policy community realism versus 'new' institucionalist ambiguity. *Political Studies* 38: 470-484.
- L'Abbate, Solange. 1990. O direito a saúde: Da reivindicação à realização. Projetos de política de saúde em Campinas. Ph.D. diss, Universidade de São Paulo.
- Lee, Kenneth, e Anne Mills. 1985. *Policy-making and planning in the health sector*. London: Croom Helm.
- Marmor, Theodore R. 1983. *Political analysis and American medical care*. New York: Cambridge University Press.
- Marshall, Neil. 1988. The failure of the academic lobby: From policy community to bureaucratic management. *Politics* 23 (November): 67-79.
- Martes, Ana C. B. 1990. A institucionalização dos movimentos de reivindicação urbana - As secretarias de saúde e a participação popular (1979-1989). Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.
- McGee, Rosemary e Norton, Andy. 2002. Participation in poverty reduction strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring. *IDS Working Paper*. (109), Brighton, Institute of Development Studies.
- Melo, Marcus A. 1996. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva* 10: 11-20.
- Mills, C. Wright. 1956. *The power elite*. New York: Oxford University Press.
- Niskanen, William A.. 1978. Competition among government bureaus. In *The economics of politics*, J. M. Buchanan (org), p. 161-70. London: Institute of Economics Affairs.
- Paul, Samuel. 1987. Community participation in development projects - the World Bank experiences. Washington, World Bank,
- Raicheles, Raquel. 2000. *Esfera pública e conselhos de assistência social. Caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.
- Richardson, Jeremy. 2000. Government, interest groups and policy change. *Political Studies* 48: 1006-1025.
- Rodes, R. A. W. 1986. *The national world of local government*. Oxford: Allen and Unwin.
- Santos Junior, Orlando A. dos. 2001. *Democracia e governo local*. Rio de Janeiro: Revan-Fase.
- Schneider, Aaron e Goldfrank, Ben. 2002. Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. *IDS Working Paper*. (149), Brighton: Institute of Development Studies.
- Silva, Marcelo K. 2001. Construção da "participação popular". Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



- Smith, Martin M. 1991. From policy community to issue network: Salmonella in eggs and the new politics of food. *Public Administration* 69 (Summer): 235-55.
- Souza, Celina. 1996. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *Revista São Paulo em Perspectiva* 10: 103-112.
- Souza, Celina. 2001. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions, *Environment & Urbanization* 13(1), 159-184.
- Sperotto, Fernanda Q. 2000. Gasto social e políticas sociais. Ideários e trajetórias nos anos 90: um estudo de caso dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes. ). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Tatagiba, Luciana. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In Evelina Dagnino (org), p. 47-103. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Valla, Victor V. 1998. Comentários a 'Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação', *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1), 31-32.
- Walt, Gill. 1994 *Health policy: An introduction to process and power*. London: Zed Books.