

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Presidente

Paulo Marziori Buss

Vice-Presidente de Ensino,
Informação e Comunicação

Maria do Carmo Leal

EDITORA FIOCRUZ

Diretora

Maria do Carmo Leal

Editor Executivo

João Carlos Canossa Mendes

Editores Científicos

Nísia Trindade Lima

Ricardo Ventura Santos

Conselho Editorial

Carlos E. A. Coimbra Jr.

Gerson Oliveira Penna

Gilberto Hochman

Lúcia Vieira da Silva

Maria Cecília de Souza Minayo

Maria Elizabeth Lopes Moreira

Pedro Lagerblad de Oliveira

Ricardo Lourenço de Oliveira

Políticas Públicas no Brasil

Gilberto Hochman

Marta Arretche

Eduardo Marques

Organizadores

4 Viabilizando a Participação em
Conselhos de Política Pública
Municipais: arcabouço
institucional, organização do
movimento popular e
policy communities

Soraya Vargas Córtes

Até o início dos anos 1990, eram recorrentes, na literatura internacional, afirmações sobre a quase impossibilidade de criar canais participativos nos chamados países em desenvolvimento em geral e na América Latina em particular, devido às características de suas instituições políticas e de seus atores políticos. Supunha-se que as instituições estariam dominadas por pactos e acordos informais elitistas e pela fragueza da sociedade civil (Grindle & Thomas, 1991; Midgley, 1986; Ugalde, 1985).

Contrariando tais suposições, vários autores têm chamado atenção para a criação de mecanismos participativos em diversas áreas e níveis da administração pública no Brasil (Bulhões, 2002; Carvalho, 1998; Côrtes, 1995, 1998; Dagnino, 2002; Raicheles, 2000; Santos Jr., 2001; Taragba, 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 têm tido sucesso, considerando a sua longevidade e a adesão crescente de participantes às suas atividades (Schneider & Goldfrank,

2002; Silva, 2001; Souza, 2001). Menos estudados, no entanto, têm sido os conselhos de políticas públicas e de direitos, constituídos em praticamente todos os municípios do país. O fenômeno sociopolítico chama a atenção pelo ineditismo, magnitude e longevidade.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e emendas constitucionais (Brasil, 1998, 2000a, 2000b) estabelecem que deva haver participação de trabalhadores, de aposentados, de empregadores, da comunidade, da população, da sociedade civil e de usuários em órgãos gestores e consultivos nas mais diversas áreas de políticas públicas. A legislação complementar às disposições constitucionais e a normatização produzida pelos organismos federais respôsáveis pela implementação de políticas públicas têm regulamentado o modo de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos.

Paralelamente, tem havido processos de descentralização em diversas áreas de política social, entre as quais se destacam a saúde, a assistência social, a educação fundamental, a qualificação profissional e o desenvolvimento rural e urbano (Arretche, 2000; Bulhões, 2002; Melo, 1996; Speroto, 2000; Souza, 1996). Uma característica comum a esses processos tem sido condicionar a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo à criação de fóruns participativos em nível federal, estadual e municipal da administração pública. Devido à implementação de políticas descentralizadoras, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas. Assim, criam-se condições para que os conselhos municipais, vinculados à gestão, passem a se envolver nesse processo decisório.

Nesse caso, dirigentes municipais tornam-se os gestores e provedores de bens e serviços públicos ou, pelo menos, participam no financiamento e na regulação 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 municipais — e regulamentações administrativas. As últimas geralmente são emitidas pelo ministério e secretarias estaduais ou municipais, da área de política pública a que se vincula o conselho, e complementadas por normas estabelecidas pelo próprio fórum.

A maior parte dos conselhos tem atribuições relativas a planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros transferidos da esfera de governo federal ou estadual e relacionadas ao monitoramento da implementação de políticas.

Focalizam-se, neste trabalho, 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 encontram paralelo nesses países.

A novidade que representam esses espaços públicos e institucionalizados de participação política tem estimulado o exame tanto do papel que eles desempenham 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 de suas vinculações com a capacidade organizativa do movimento sindical e popular no país (Bulhões, 2002; Carneiro et al., 1992; Côrtes, 2001; Tatagiba, 2002; Santos Jr., 2001). Pesquisas e avaliações sobre os conselhos têm suscitado indagações sobre as condições que viabilizariam o êxito da participação nesses fóruns.

A existência de espaços públicos institucionalizados de participação é condição necessária para que participantes se envolvam em suas atividades. A constituição de canais participativos, 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 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 participativos funcionarem regularmente, e os participantes escolherem se envolver em suas atividades, a constância desse envolvimento vai depender da capacidade de organização dos grupos 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 requer a existência de organizações que possam representar de forma consistente seus interesses (Marmor, 1983).

No entanto, mesmo que tais condições existam — canais participativos abertos e sociedade civil organizada e atuante —, pode-se indagar sobre o porquê de ativistas desses movimentos optarem por participar 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; Sperotto, 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. Delas depende, em grande parte, o sucesso do funcionamento desses fóruns, viabilizado ou obstruído 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 decisiva será, entretanto, a existência de uma *policy community* (Jordan & Richardson, 1982) formada por profissionais reformistas interessados em construir canais participativos e em estabelecer alianças com lideranças populares, as quais, por sua vez, podem considerar que, fortalecidas pela aliança formada, têm oportunidades maiores de influenciar a formulação e a implementação de políticas.

Examinam-se, aqui, os principais condicionantes da natureza de processos participativos em conselhos municipais de políticas públicas.¹ Destacam-se como fatores muito influentes sobre o processo participativo em conselhos municipais: (1) estrutura institucional da área de política pública 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 network* setorial, que pode comportar a existência de *policy community* na qual se aliam profissionais da área 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 à mudança ou à manutenção de canais de acesso a decisões que são tomadas no nível municipal da administração pública de cada área.

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 pública e nos padrões históricos de organização político-administrativa e de relações dos gestores públicos com os diversos grupos sociais cujos interesses estão afetados à área. Políticas públicas — especialmente as políticas sociais — têm importância diferenciada, no contexto geral da administração governamental, tendo em vista a parcela da população para a qual a provisão — de benefícios, bens e serviços — se destina e o modo como ela é financiada, 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 dispõem 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 daquelas que focalizam clientela específicas. Entretanto, se o grupo focalizado dispõe de recursos organizativos significativos, as ações a ele destinadas também podem assumir importância relativa maior.

É o caso, por exemplo, de trabalhadores representados pelo movimento sindical em relação aos “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, à repercussão das ações promovidas na mídia e ao *status* político dos indivíduos escolhidos pelos partidos para dirigir os órgãos

¹ A mesma perspectiva de análise foi utilizada na pesquisa “Conselhos municipais de políticas públicas e direitos na Região Metropolitana de Porto Alegre”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), Edital 09/2001 - Prade2, que integrava o projeto “Metropole, desigualdades socioespaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre”, desenvolvido sob a coordenação do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

públicos responsáveis pela gestão (Walt, 1994). Caso ativistas de organizações da sociedade civil optem por participar de conselhos, eles podem avaliar os custos e as vantagens de seu envolvimento em arenas mais ou menos relevantes para a atuação política, tendo em vista a importância relativa de cada área.

Também influem sobre a conformação dos fóruns, e sobre a possibilidade de ocorrer participação, o tipo de provisão oferecida, considerando o modo como ela é financiada, produzida e distribuída. Considerando que os responsáveis diretos pela provisão podem ser instituições governamentais ou privadas, é particularmente relevante entender a natureza das relações entre o poder público e interesses privados. Além de identificar os atores estatais que serão os principais responsáveis por tais relações — federais, estaduais ou municipais, localizados em que órgãos e em qual nível hierárquico —, é preciso levar em conta o modo como ocorrem a regulação e o financiamento da provisão.

Diferem muito, por exemplo, os contextos políticos em que se inserem conselhos de saúde e do trabalho. Nos primeiros, caso tenha havido municipalização plena do sistema de saúde, o gestor municipal se defrontará com prestadores públicos e privados de serviços de saúde — geralmente serviços financiados com recursos públicos —, com entidades associativas sindicais, de portadores de patologias, de profissionais e trabalhadores da saúde e do movimento popular. Dentre os profissionais da saúde, destacam-se os médicos, que pouco participam de conselhos, mas cujas organizações gremiais têm grande influência sobre decisões políticas na área da saúde.

Nos conselhos do trabalho, os gestores municipais detêm poucos recursos políticos para controlar a dinâmica do mercado 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 Fundo de Amparo ao Trabalhador (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 por meio de pressões mais ou menos explícitas exercidas diretamente sobre gestores públicos. As entidades patronais e de trabalhadores, embora presentes nesses fóruns, em geral, direcionam sua ação política para outros canais, públicos ou ocultos, nos quais se decide sobre recursos financeiros maiores ou cujas decisões produzem mudanças em políticas estruturantes das relações entre capital e trabalho no país.

As características institucionais definem os usuários ou beneficiários de bens e serviços a serem considerados como 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 grupos sociais tradicionalmente excluídos ou com pouca ascendência sobre os processos de decisão política. Entretanto, as normas que regulam o funcionamento dos conselhos prevêm que entre os seus membros haja também representantes: governamentais; 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; de profissionais ou de trabalhadores da área; 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 em relação aos demais participantes varia bastante. Enquanto na área da 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, patões e governo.

Se por um lado pode-se considerar como fatores influentes sobre processos participativos 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 grupos sociais 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 1980, tenha havido intensa mobilização da sociedade civil no Brasil, atualmente a capacidade organizativa 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; Iban 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 na produção agropecuária (Carvalho et al., 1992) que não contam com sindicalismo rural ou movimento dos 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 participativo se torne a principal arena do processo de decisão política na área, sua influência vai depender da importância relativa dessa área na estratégia política dos governos (Walt, 1994).

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 representantes dos setores populares nos espaços políticos públicos dos conselhos (Carvalho et al., 1992).

Desde a segunda metade dos anos 1980, cresceu gradualmente a importância da esfera municipal de governo (Arretche, 2000; Melo, 1996; Souza, 1996). Esses fóruns passam, em muitos casos, a deter poder para estabelecer diretrizes políticas e 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 que os governos municipais ampliavam seu papel político. As lideranças dos movimentos popular e sindical passaram a perceber esses fóruns como espaços de tomada de decisões, sobre as quais eles poderiam influir ou,

pelo menos, como locais onde eles poderiam articular forças e amellar aliados, visando a 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 conselhos municipais. Se o padrão de organização for mais descentralizado, os representantes usuários chegam ao conselho municipal por intermédio 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 à sua participação nos conselhos do trabalho e de desenvolvimento rural. Em cidades pequenas, nas quais os sindicatos de trabalhadores rurais são fortes, eles se constituem na principal base de sustentação para a participação continuada de seus representantes em 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; Jordan, 1990) são muito influentes em processo de tomada de decisões que ocorre em um contexto de *policy networks* (Gales, 2001; Hecl, 1978; Smith, 1991) nas quais esses atores se confrontam, articulam e constroem 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 & 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) observam que a imagem deles de agentes impessoais, cumpridores de ordens e politicamente neutros não corresponde à realidade. Eles efetivamente podem tomar decisões, pois detêm informações e os meios essenciais para a implementação de políticas. Burocracias estatais² são fundamentalmente organizações hierárquicas, e o poder de cada servidor aumenta na 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 à dos países europeus. Nos primeiros, a margem de ação para os servidores de carreira é pequena (Walt, 1994). 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, no entanto, é observar a atitude daqueles que detêm cargos de direção na gestão pública em relação à 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, elas dirigem o fórum e, mesmo que não o façam como gestores municipais, influenciam diretamente: na formação da agenda de discussão; na decisão sobre a infra-estrutura de apoio a ser colocada à disposição do conselho e na sua dinâmica de funcionamento; na possibilidade de fazer cumprir as decisões ali tomadas; na possibilidade de pressionar os gestores estaduais, federais e provedores de serviços, benefícios e bens para o cumprimento dessas decisões.

² Vários autores discutiram seu papel nas burocracias estatais (Downs, 1967; Dunleavy, 1991; Lee & 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 aqueles que desempenham funções administrativas. Embora o *burau* monolítico não exista (Downs, 1967), dentro de certos limites “a influência dos servidores públicos sobre a política do burau é sempre e fortemente hierárquico-estruturada, com aqueles mais próximos do topo sendo também os mais influentes” (Dunleavy, 1991: 174). Tradução livre.

Além disso, se houver descentralização na área, mais importante se tornará o seu papel nos conselhos e na gestão pública, ao passo que o das autoridades federais e estaduais declinará. Nas áreas da saúde e da 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 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; Rodes, 1986).

Policy communities fazem parte do processo político de *policy networks* (Hay & Richards, 2000; Heald, 1978), nas quais se estabelecem relações entre especialistas, grupos de interesse e o governo ou seções do governo (Marshall, 1988; Smith, 1991). 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 têm visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados dessas políticas (Smith, 1991).

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 & Richardson, 1982), 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 participativos, criados na década de 1970 em vários países, e, no Brasil, nos anos 1980 e 90, vêm a se constituir em novo espaço de tomada de decisões e, em alguns casos, de articulação política de *policy communities*

reformadoras (Carapinheiro & Côrtes, 2000). Nos países centrais da economia mundial, criticavam-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 como ocupação de prédios públicos, passeatas e bloqueio de vias. Os fóruns participativos tornaram-se um expediente oportuno para dar vazão a pressões, incorporar novas demandas e sedimentar alianças entre reformistas e setores populares.

O interesse de parcela 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 seria traduzido, automaticamente, na canalização de demandas para os conselhos municipais.

Mesmo reconhecendo sua importância crescente, especialmente nas áreas em que houve descentralização, 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, era necessário existir uma elite de reformadores estimulando o envolvimento de lideranças populares e sindicais nas atividades desses fóruns. 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 compartilhava noções sobre quais deveriam ser os resultados das políticas e preconizava a constituição de fóruns e mecanismos participativos.

Melhor exemplo disso é a área da saúde. Por um lado, profissionais articularam-se com 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, logo canalizada para os conselhos de saúde. Por outro lado, em localidades onde também havia mobilização popular, mas a questão saúde não era tratada como prioridade pelos movimentos so-

ciais locais, o encorajamento dos profissionais da 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 representam. Ao mesmo tempo, eles reforçavam a sua posição de liderança dentro das suas organizações.

Considerações Finais

A criação de diversos mecanismos participativos, no Brasil, ao longo da última década e no início do presente século, contrariou afirmação recorrente na literatura internacional de que características das instituições e os padrões de ação política de atores sociais latino-americanos impediriam a existência de canais institucionalizados de representação de interesses societários. Funcionando com relativa regularidade em praticamente todas as localidades do país, os conselhos de políticas públicas são, provavelmente, os mecanismos de participação mais disseminados nos diversos níveis de administração pública brasileira. Em grande parte, isso foi resultado de indução promovida por processos de descentralização que condicionavam a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à criação desses fóruns.

No entanto, a existência dos conselhos não significa que eles sejam exitosos como promotores da participação. Representantes do movimento popular e sindical e de grupos de interesses de usuários podem optar por participar por meio de outros canais. Além disso, mesmo que tomem parte das atividades dos fóruns, podem não participar de fato no processo de decisão política de determinada área da administração pública. Isso porque, por um lado, as principais decisões da área podem não ser tomadas ali e, por outro, esses representantes podem ter sua ação nos conselhos obstaculizada por outros atores que detêm maiores recursos de poder:

Mesmo assim, tem-se constatado que, em alguns casos e em certas conjunturas, os conselhos têm propiciado a participação de novos atores no processo de decisão política sobre políticas públicas. Para que isso aconteça, é necessário que haja uma combinação de fatores relativos a: características institucionais da área de política de pública; capacidade organizativa dos movimentos popular e sindical e de grupos de interesses de usuários na cidade; posições das autoridades municipais em relação à participação; a natureza da *policy community* em cada área, identificada principalmente pelo tipo de relação existente entre profissionais e lideranças populares.

Nos conselhos municipais, o interesse de ativistas do movimento popular e sindical e de grupos de interesses de usuários em participar e a possibilidade de que haja participação são dependentes das características institucionais da área de política pública em que se localizam. São condicionantes decisivos do modo como os conselhos municipais atuam: as regras legais e as normas administrativas de cada área de política pública; os padrões históricos de organização político-administrativa e de financiamento, provisão e distribuição de bens e serviços e de relações dos gestores públicos com os diversos grupos sociais cujos interesses estão afetos à área; a existência de descentralização na área e, neste caso, a natureza do processo descentralizador.

Por outro lado, é a capacidade organizativa dos grupos sociais que seriam os participantes preferenciais desses fóruns que pode assegurar que o envolvimento de seus representantes venha a ser legítimo, autônomo e conchado. No Brasil, as capacidades organizativas diferem bastante conforme a região do país, as características demográficas, econômicas e políticas das cidades e o tipo de participante preferencial em cada área de política pública. Há enormes variações entre o modo de funcionamento de conselhos, conforme a cidade em que se localizam e os tipos de grupos de interesse que mobilizam. Mesmo considerando que os conselhos possam favorecer a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento condicionado pela natureza das instituições e da vida política dos municípios brasileiros.

Características institucionais e padrões historicamente consolidados de comportamento político, relacionados às capacidades organizativas da sociedade civil, oferecem as condições necessárias para que possa ocorrer partici-

pação nos conselhos municipais. Mas é a ação de diversos atores sociais e estatais e de *policy communities* que viabiliza a participação. São esses atores que analisam, interpretam as regras institucionais explícitas e implícitas que existem em cada área de política pública e na vida política de cada cidade, decidindo como agir.

Dentre os atores que atuam nas diversas áreas de políticas públicas, profissionais, servidores públicos localizados em postos de comando, ministros, secretários e mais recentemente *policy communities* destacam-se como muito influentes no processo decisório. Nos conselhos municipais, servidores públicos localizados em postos de comando e secretários municipais, dependendo de suas preferências político-ideológicas, podem favorecer ou obstaculizar a participação. Se houver descentralização na área, o papel desses dirigentes nos conselhos e na área de política pública se tornará mais decisivo ainda.

Atualmente, as decisões políticas não ocorrem em lugares centrais claramente definidos, mas em um contexto de *policy networks*, no qual podem se formar *policy communities*, compostas por atores sociais que compartilham valores e visão sobre os resultados desejáveis da política setorial.

A consolidação de conselhos municipais de políticas públicas teve maior sucesso nas áreas em que se formou uma *policy community*, integrada por uma elite de reformadores em aliança com lideranças do movimento popular e sindical e de grupos de interesses de usuários. Líderes dos movimentos popular e sindical poderiam optar por pressionar diretamente gestores públicos, ao invés de participar em conselhos. Nos municípios em que profissionais reformadores estimularam o envolvimento nas atividades desses fóruns, o envolvimento dessas lideranças foi maior.

A análise de conselhos de políticas públicas municipais pode enfatizar diferentes aspectos. Pode focalizar o papel do conselho no contexto da área de política pública em que se localiza ou ainda examinar os processos participativos no interior dos fóruns. A ênfase explicativa pode ser colocada nas dimensões institucionais ou na dinâmica de ação dos atores envolvidos.

Entretanto, a compreensão do modo com esses conselhos funcionam não pode deixar de considerar que eles diferem muito, dependendo da cidade em que se encontram e, principalmente, da área de política pública a que se vinculam. O papel que desempenham nas diversas áreas de política pública e

as possibilidades de maior ou menor participação de atores sociais no processo de decisão que tem lugar nesses fóruns somente serão compreendidos se tais diferenças forem consideradas e examinadas.

Espera-se que este artigo contribua para estimular a realização de pesquisas comparativas entre conselhos de diversas áreas de políticas públicas, praticamente inexistentes até aqui. Ao não se restringir a descrever casos, como é freqüente, este esforço pode colaborar para o avanço teórico no entendimento do fenômeno e para a elaboração de generalizações fundamentadas sobre a temática.

Referências

- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute Planners*, 35(3): 216-224, 1969.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, Revan, 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 19 – 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, 1998.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 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, 2000a.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 31 – Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, 2000b.
- BULHÕES, M. G. P. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador no Rio Grande do Sul/Brasil: avanços e limites na participação de atores governamentais e não governamentais. In: MILANI, C.; ARTURI, C. & SOLINIS, G. (Orgs.) *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: UFRGS, Unesco, 2002.
- CARAPINHEIRO, G. & CÔRTEZ, S. M. V. Conflitualidade e mudança face a novos cenários globais: o caso dos sistemas de saúde portugueses e brasileiro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 57/58: 259-289, 2000.
- CARVALHEIRO, J. R. et al. *O Município e a Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1): 23-25, 1998.
- CHOGUILL, M. B. G. A ladder of community participation for underdeveloped countries. *Habitat International*, 20: 431-444, 1996.
- CÔRTEZ, S. M. V. *User Participation and Reform of the Brazilian Health System: the case of Porto Alegre*, 1995. Tese de Doutorado, Londres: Department of Social Policy and Administration, London School of Economics and Political Science.
- CÔRTEZ, S. M. V. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1): 5-17, 1998.
- CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. Porto Alegre: s. n., 2001. (Mimeo)
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do orçamento participativo em Porto Alegre. In: MILANI, C.; ARTURI, C. & SOLINIS, G. (Orgs.) *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: UFRGS, Unesco, 2002.
- DOWNS, A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1967.
- DUNLEAVY, P. Professions and policy change: notes towards a model of ideological corporatism. *Public Administration Bulletin*, 36: 3-16, 1981.
- DUNLEAVY, P. *Democracy Bureaucracy and Public Choice: economic explanations in political science*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- FIELDING, A. G. & PORTWOOD, D. Professions and the State: towards a typology of bureaucratic professions. *Sociological Review*, 28 (1): 23-53, 1980.
- GALÊS, P. Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. *Public Administrations*, 79: 167-184, 2001.
- GRINDLE, M. S. & THOMAS, J. W. *Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries*. London: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- HAY, C. & RICHARDS, D. The tangled webs of Westminster and Whitehall: the discourse, strategy and practice of networking within the British core executive. *Public Administration*, 78: 1-28, 2000.
- HECLO, H. H. Issue network and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.) *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO SOCIAL (IBAM) et al. *Avaliação do Funcionamento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde: relatório executivo*. Brasília: Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, 1993.
- JACOBI, P. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.
- JOHNSON, T. J. The state and the profession: peculiarities of the British. In: GIDDENS, A. *Social Class and the Division of Labour*. Cambridge: Cambridge Press, 1982.
- JORDAN, G. Policy community realism versus "new" institutionalist ambiguity. *Political Studies*, 38: 470-484, 1990.
- JORDAN, G. & RICHARDSON, J. *Governing under Pressure*. Oxford: Martin Robertson, 1982.
- LARBATE, S. O *Direito à Saúde: da reivindicação à realização. Projetos de política de saúde em Campinas*, 1990. Tese de Doutorado, São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- LEE, K. & MILLS, A. *Policy-Making and Planning in the Health Sector*. London: Groom Helm, 1985.
- MARMOR, T. R. *Political Analysis and American Medical Care*. New York: Cambridge University Press, 1983.
- MARSHALL, N. The failure of the academic lobby: from policy community to bureaucratic management. *Politics*, 23: 67-79, 1988.
- MARTES, A. C. B. *A Institucionalização dos Movimentos de Reivindicação urbana: as secretarias de saúde e a participação popular (1979-1989)*, 1990. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1990.
- MCGEE, R. & NORTON, A. *Participation in Poverty: Reduction Strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring*. Brighton: Institute of Development Studies, 2002. (IDS Working Paper, 109)
- MELLO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10: 11-20, 1996.
- MIDDLEY, J. *Community Participation, Social Development and State*. London: Methuen, 1986.
- MILLS, C. W. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.
- NISKANEN, W. A. Competition among government bureaus. In: BUCHANAN, M. J. (Ed.) *The Economics of Politics*. London: Institute of Economics Affairs, 1978.
- PAUL, S. *Community Participation in Development Projects: the World Bank experiences*. Washington: World Bank, 1987.
- RAICHELES, R. *Esgaço Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.
- RICHARDSON, J. Government, interest groups and policy change. *Political Studies*, 48: 1.006-1.025, 2000.
- RODES, R. A. W. *The National World of Local Government*. Oxford: Allen and Unwin, 1986.
- SANTOS JR., O. A. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.
- SCHNEIDER, A. & GOLDFRANK, B. *Budget and Ballois in Brazil: participatory budgeting from the city to the state*. Brighton: Institute of Development Studies, 2002. (IDS Working Paper, 149)
- SILVA, M. K. *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*, 2001. Tese de Doutorado, Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SMITH, M. M. From policy community to issue network: *Salmonella* in eggs and the new politics of food. *Public Administration*, 69: 235-255, 1991.
- SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 10: 103-112, 1996.
- SOUZA, C. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1): 159-184, 2001.
- SPEROTTO, F. Q. *Gasto Social e Políticas Sociais: Itálios e Trajetórias nos Anos 90: um estudo de caso dos municípios gaúchos com mais de 100 mil habitantes*, 2000. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- UGAIDE, A. Ideological dimensions of community participation in Latin America health programs. *Social Science and Medicine*, 1: 41-53, 1985.
- VALLA, V. V. Comentários a "Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação". *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1): 31-32, 1998.
- WALT, G. *Health Policy: an introduction to process and power*. London: Zed Books, 1994.