

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ANGELA QUINTANILHA GOMES

**Conselhos Municipais em Porto Alegre – 1937/2008:  
Quem participa?**

**Porto Alegre, 2011.**

ANGELA QUINTANILHA GOMES

**Conselhos Municipais em Porto Alegre - 1937/2008:  
Quem participa?**

Tese apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Izabel Saraiva Noll

**Porto Alegre, 2011.**

ANGELA QUINTANILHA GOMES

## **Conselhos Municipais em Porto Alegre - 1937/2008:**

### **Quem participa?**

Tese apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Izabel Saraiva Noll

**Aprovada em 07 de abril de 2011.**

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Izabel Saraiva Noll (Orientadora)  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Renato Perissinotto  
UFPR – Universidade Federal do Paraná

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Vargas Cortes  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. André Marengo  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Porto Alegre, 2011.**

*Ao  
Paulo César,  
Amor e companheirismo,  
Sempre.*

*A meu filho Pedro, que me ensina a cada  
momento o amor, a superação, a alegria e a esperança.*

## AGRADECIMENTOS

Ao longo de toda a construção deste trabalho contei com muitas contribuições de diferentes maneiras. Quero externar aqui os meus agradecimentos:

À Profa. Maria Izabel Noll que, com dedicação e capacidade de incentivo e diálogo na trajetória acadêmica, acolheu esta proposta de trabalho e partilhou deste processo sempre de modo seguro, crítico e com sugestões pertinentes. À minha orientadora devo também agradecer a convivência, que me passou exemplo de postura profissional, de autonomia, de respeito e de amizade. Assim como sou grata à qualidade do trabalho de orientação.

Aos professores Carlos Arturi e André Marengo que, na condição de Chefes de Departamento de Ciência Política, sempre manifestaram estímulo à efetivação desta tese, expressando compreensão no período em que trabalhei como professora substituta. Aos alunos do Curso de Ciências Sociais da UFRGS, pela curiosidade e questionamentos acerca do meu trabalho.

À Profa. Céli Regina Jardim Pinto pelo período em que me orientou.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela formação que me proporcionou e ao Prof. Gustavo Grohmann, coordenador, concedendo-me o tempo necessário para concluir a tese. A concessão da bolsa CAPES, neste último período, foi fundamental para a execução da mesma.

Quero manifestar o meu agradecimento aos integrantes dos diferentes conselhos que se mostraram solícitos e disponíveis em colaborar durante a fase de pesquisa de campo nas pessoas de: Manolo Cachafeiro (COMCET) pelo acesso às informações e materiais tão bem organizados sobre todos os conselhos portoalegrenses e a Ellen Maria Borba (CMS) que foi fundamental no sentido de tornar exequível a parte burocrática para a autorização da pesquisa.

Ainda na etapa de pesquisa, agradeço a Vicente Cassepp Borges pela elaboração do banco de dados, a Vera Regina Rosa dos Santos e Jerri Heim, da Biblioteca da Câmara de Vereadores, a Silvia Rita Vieira, do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, e à Biblioteca da Procuradoria Geral do Município.

Aos colegas da Unipampa, que se mostraram compreensíveis ao me concederem maior disponibilidade de tempo para finalizar o trabalho: professores Domingos Sávio Azevedo,

Coordenador do curso à época de meu ingresso na Universidade; e Ronaldo Colvero, Coordenador atual do curso de Ciências Sociais-Ciência Política. Aos amigos, Prof. Flavi Lisboa Filho, Coordenador Acadêmico no meu primeiro semestre na Universidade, e Profa. Naiara Dal Molin. Também agradeço aos alunos da Unipampa, minha primeira turma no curso, a gentil acolhida que me proporcionaram.

À Regina Noll pelo trabalho minucioso de revisão do texto final e a Adriana Paz Lameirão pelo auxílio na formatação cuidadosa. E à prima e amiga Maria Elisa Tietböhl, pela elaboração qualificada do abstract.

Aos amigos e colegas Maria Lúcia Moritz, Carla Brandalise e Temístocles César que me lembraram, todo o tempo, o empenho necessário na trajetória acadêmica.

Aos amigos Clair Piscitelli, Renato Bender, Paulo Luguesi e Zeny Matosinho pela companhia solidária e incentivadora através das mensagens em todos os momentos, mesmo a distância.

Às amigas Marisa Natividade e Carmem Lúcia Kasper por terem estado comigo nesta caminhada. As lembranças permanecerão vivas na memória. .

À Elvira Macedo Nascimento - Tia Mercinha - que me mostrou a capacidade de se tentar uma leitura sensível e lúcida do nosso trabalho.

A minha família pela ternura e convivência: ao meu pai e irmãos. A Naca e a D. Ecilda pelo aconchego carinhoso de sempre. Em especial, a Alencar Pereira da Silva que, em momento algum deixou de me impulsionar e me dar força na minha profissão.

À Mariza Quintanilha Gomes, minha mãe, exemplo de determinação, força e dinamismo. E a Marta Quintanilha Gomes, minha irmã, por mostrar que é possível ir adiante com fibra e alegria.

## RESUMO

A tese tem o propósito de analisar a trajetória dos conselhos municipais em Porto Alegre de 1937 a 2008, identificando o modo como os representantes da sociedade civil foram inseridos em tais instâncias e a quem o Estado se dirigia para ocupar a posição de conselheiro. Tem como questões centrais: (1) a análise dos procedimentos de acesso de tais integrantes aos conselhos; (2) quando e como começou o estabelecimento da relação mais estreita entre governo e sociedade em Porto Alegre; (3) quais as categorias representantes da sociedade e como elas foram definidas; (4) qual o tipo de papel ou atribuição que era esperado de tais representações; (5) qual o tipo de procedimento ou mecanismo utilizado nesta inserção da sociedade e a subjacente concepção de política que estava em jogo nestes cenários. São considerados fundamentais neste estudo duas conjunturas de surgimento destas instâncias em nosso país: os anos 30 e o período pós-redemocratização. No entanto, para efeito de análise o período de 1937-2008, dividiu-se em fases que foram esboçadas em consonância com as etapas da história política brasileira, a saber: o Estado Novo, a democratização a partir de 1946, o período ditatorial do regime militar, a transição democrática e a redemocratização após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, a primeira gestão após a saída do Partido dos Trabalhadores da prefeitura de Porto Alegre. Levando em conta os diferentes períodos pelos quais passou o município foi possível identificar ao longo dessa trajetória, duas formas que tiveram regularidade de conceber e tratar a presença da sociedade civil junto ao governo: a sociedade dos “ilustres” ou qualificados e a sociedade “participante”, que, por sua vez, conformam modelos distintos de conselho: o tradicional e o democrático que, longe de se suplantarem, acabam sinalizando a existência de um modelo híbrido de conselho.

Palavras-chave: Conselhos, sociedade civil, participação política em Porto Alegre.

## ABSTRACT

The thesis aims to analyse the trajectory of municipal councils in Porto Alegre from 1937 to 2008 in order to identify how civil society representatives were included in such instances and who the state was going to hold the position of advisor for. Its main points: (1) an analysis of participants' access procedures to such councils; (2) when and how a closer relationship between the government and the society was established in Porto Alegre; (3) what categories represent the society and how they have been defined; (4) what role or responsibility was expected from such representatives; (5) what type of procedure or mechanism was used in this insertion of society and the underlying political concept at stake in these scenarios. In our country, two conjunctures originating such instances were regarded as fundamental in this study: the 30s and the post-redemocratization period. However, for purposes of analysis of the 1937-2008 period, we established phases which were in line with the stages of the Brazilian political history, namely the New State; the democratization after 1946; the dictatorial period of the military regime; the democratic transition and the redemocratization after the Federal Constitution of 1988; and the first term after the Labour Party left Porto Alegre's municipality. Regarding the different moments the city has experienced along this path ever since, two ways have been established as constant in conceiving and dealing with the presence of the civil society within the government: a society of the "distinguished" or qualified, and the "participating" society which, in turn, constitute different council models: the traditional and the democratic one. Far from supplanting each other, they seem to signal the existence of a hybrid model of council.

Keywords: Councils, civil society, political participation in Porto Alegre.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Prefeitos e Conselhos (1937 - 2008).....	74
<b>Quadro 2</b> - Períodos e Áreas dos Conselhos (1937-2008). ....	113
<b>Quadro 3</b> - Períodos e Números de Conselhos.....	114
<b>Quadro 4</b> - Conselhos e entidades existentes em 1972, conforme Legislação Municipal. ....	123
<b>Quadro 5</b> - Conselhos pós-1989 e descentralização.....	126
<b>Quadro 6</b> - Composição Conselhos Pós-1989.....	132
<b>Quadro 7</b> - Formas de escolha dos representantes da sociedade.....	133
<b>Quadro 8</b> - Conselho e modalidades de escolha de representantes.....	143
<b>Quadro 9</b> - Conselhos pós-88 e classificação de padrões de organização.....	144
<b>Quadro 10</b> - Prefeitos e Conselhos (1937-1945).....	164
<b>Quadro 11</b> - Prefeitos e Conselhos (1946-1964).....	164
<b>Quadro 12</b> - Prefeitos e Conselhos (1964-1985).....	165
<b>Quadro 13</b> - Prefeito e Conselhos (1985-1989). ....	166
<b>Quadro 14</b> - Prefeitos e Conselhos (1989-2004).....	167
<b>Quadro 15</b> - Prefeito e Conselhos (2005-2008). ....	168

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Modelo Tradicional de Conselho. ....	135
<b>Figura 2</b> - Fóruns formados para as eleições.....	137
<b>Figura 3</b> - Fóruns Regionais.....	138
<b>Figura 4</b> - Modelo Democrático de Conselho Regional.....	139
<b>Figura 5</b> - Modelo Democrático de Conselho/Temático.....	140
<b>Figura 6</b> - Exemplo de Modelo Híbrido - Conforme Lei 434/1999.....	141

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	10
<b>Capítulo 1</b> .....	15
Uma abordagem explicativa dos conselhos.....	15
1.1 – Para uma análise dos conselhos .....	15
1.1.1 – Relação entre Estado e sociedade civil no Brasil .....	16
1.1.2 – A presença da sociedade civil na redemocratização .....	21
1.2 – Os estudos sobre Conselhos .....	35
1.3 – Considerações finais.....	44
<b>Capítulo 2</b> .....	45
Uma reflexão conceitual .....	45
2.1 – Debate sobre a sociedade civil .....	45
2.2 – Conceito de participação .....	52
2.3 – Algumas considerações .....	67
<b>Capítulo 3</b> .....	71
Os conselhos em Porto Alegre .....	71
3.1 – Conselhos no município .....	72
3.1.1 – Poder Municipal e a expressão “Conselho” .....	72
3.1.2 – Os Primeiros Conselhos.....	76
3.2 – A democratização (1946-1964).....	82
3.3 – Período da ditadura militar – 1964-1985.....	89
3.4 – Redemocratização 1985-1989 .....	92
3.5 – Hegemonia Petista 1989- 2004 .....	96
3.6 – Gestão Fogaça (2005-2008) .....	109
3.7 – Considerações finais.....	112

<b>Capítulo 4</b> .....	117
Participação da Sociedade Civil .....	117
4.1 – A sociedade “ilustre” .....	118
4.1.1 – Os representantes de ofício .....	121
4.2 – A sociedade participante .....	124
4.2.1 – Ideia de descentralização: fóruns regionais, fóruns temáticos e conferências.....	125
4.2.2 – O conselheiro - quem está autorizado? .....	129
4.2.3 – A comunidade regional .....	130
4.3 – Os modelos de conselhos .....	133
4.3.1 – Modelo Tradicional de Conselho.....	134
4.3.2 – Modelo Democrático de Conselho .....	136
4.3.3 – O hibridismo – a convivência de modelos.....	140
4.4 – Considerações finais.....	145
<b>Conclusão</b> .....	148
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	153
<b>APÊNDICE A</b> – Quadros: Prefeitos e Conselhos (1937-2008). .....	164
<b>APÊNDICE B</b> – Legislação Consultada .....	169

## Introdução

Tratar dos avanços democráticos contemporâneos no Brasil exige voltar à compreensão dos meandros de períodos anteriores da nossa história política, sob pena de atribuir o momento inaugural somente ao presente. Esta é uma das ideias de Santos quando analisa a construção do Estado brasileiro. Para o autor, é incompreensível aceitar a tese de que o Brasil não sofreu transformações em sua história, pois tal postura recai nos “lapsos memorialísticos” ou, até mesmo, num quadro de “autismo intelectual” que negligencia os nossos legados políticos (SANTOS, 2006:13-15).

O tema da participação em nosso país nos coloca diante das particularidades da relação entre Estado e sociedade, e relaciona-se à maneira como o Estado, enquanto aparato de poder, é assumido e gerenciado por grupos políticos e econômicos em determinados períodos, além das diversas faces que a sociedade adotou ao constituir-se como grupo priorizando relações solidárias ou autoritárias.<sup>1</sup> O estudo dos conselhos nos permite mostrar o papel do Estado em contextos diferenciados e as respectivas formas deste em lidar e conceber o que seja, junto de si, a representação da sociedade civil.

Nos últimos anos, muito se tem analisado as experiências de participação nos municípios brasileiros. Dentre elas, os conselhos municipais se constituem uma das iniciativas apresentadas como modelo de interlocução entre o poder executivo municipal e a sociedade civil. Embora, no Brasil, os conselhos remontem à década de 30, ainda que com um perfil restrito de acesso da sociedade, o tema ganhou relevância no contexto da redemocratização do país no final dos anos 80. Tão logo foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que preconizava a ideia de participação da comunidade e da descentralização das políticas públicas, houve crescentes esforços de configuração de tais instâncias em muitas cidades brasileiras, a partir de uma perspectiva democrática.

---

<sup>1</sup> Na literatura brasileira que trata da relação entre Estado e sociedade encontramos trabalhos que atribuem uma primazia à sociedade (interpretações sociocêntricas), ou tem como eixo central o papel do Estado (estadocêntricas). Autores como Elisa Reis, Eli Diniz, Edison Nunes, Vitor Nunes Leal, Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Simon Schwartzman ou Nestor Duarte, entre outros, têm sido referência para a defesa de um ou outro posicionamento.

O propósito de pesquisar os conselhos em Porto Alegre foi construído ao longo de um trabalho que realizei como integrante da equipe de uma organização não governamental <sup>2</sup>, onde a oportunidade de atuar e acompanhar algumas experiências. Ao participar das reuniões dos conselhos chamou-me a atenção a diversidade de aspectos que estavam contidos no processo de estabelecimento de maior estreiteza nas relações entre governo e sociedade. Contudo, quando iniciei o projeto de tese, a intenção era a abordagem do período inaugurado com a primeira gestão do PT em Porto Alegre, iniciada em 1989, na qual havia, de modo explícito, a ênfase na perspectiva de democratização de tais espaços.

Entretanto, durante o trabalho de pesquisa desenvolvido a partir de 2007, foi ficando evidente que os conselhos porto-alegrenses haviam percorrido uma trajetória que merecia ser estudada, tendo em vista os diversos aspectos vislumbrados nos mesmos mais recentemente, pois demonstrava que a perspectiva de ter um espaço com representações da sociedade vinculadas ao governo não era algo inusitado na trajetória do município. E ainda: para a compreensão do cenário mais recente, cabia a análise do caminho traçado por estas instâncias a fim de identificar a forma como foram construídas, os aspectos que envolviam suas criações e, caso houvesse, a existência de uma matriz básica, um substrato sobre o qual os novos conselhos se constituíam.<sup>3</sup>

Pode-se observar que o tipo de configuração das representações da sociedade e o papel destinado às mesmas foram distintos quando se considera o momento inicial dos conselhos, no final da década de 30, até a fase mais recente com a democratização nos anos 80; o que num primeiro momento parece evidente devido às diferenças contextuais. Todavia foi sendo observado, a partir das fontes documentais, que houve ao longo do tempo uma acomodação ou adequação às circunstâncias nas diferentes formas da sociedade ter participação nos conselhos.

Nesse sentido, o objetivo central do trabalho é de verificar o modo como os representantes da sociedade civil foram inseridos em tais instâncias e a quem o Estado se dirigia

---

<sup>2</sup> Ong CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Integrei a equipe como assessora técnica.

<sup>3</sup> Esta constatação abre uma outra perspectiva de análise, que não aprofundaremos nesta tese, articulada à corrente institucionalista histórica. Nesta visão, as escolhas, os cursos de ação dos indivíduos não partem de escolhas racionais, necessariamente, mas as instituições explicam “o comportamento estratégico dos indivíduos e grupos sociais numa dada seqüência e momento da história”. (FERNANDES:2002). O conceito de *path dependency* é chave para esta perspectiva analítica: “*path dependency* não significa simplesmente que a história conta. Isto é tão verdade como trivial. *Path dependency* significa que para um país, ao iniciar uma trilha, os custos de revertê-la são muito altos. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial”. (LEVI:1997, 28; apud FERNANDES). Para maiores detalhes ver: Richard Bendix, David e Ruth Collier, Clifford Geertz, Barrington Moore Jr., Douglas North, Theda Skopcol, entre outros.

para ocupar a posição de conselheiro. E, como se revestiam os procedimentos de acesso de tais integrantes aos conselhos.

Na busca de apreender este percurso, algumas questões foram se colocando, a saber: quando e como começou o estabelecimento da relação mais estreita entre governo e sociedade em Porto Alegre; quais eram as representações da sociedade e como elas foram definidas; qual o tipo de papel e atribuição que eram esperados de tais representações; qual o tipo de procedimento ou mecanismo utilizado nesta inserção da sociedade e a subjacente concepção de política que estava em jogo nestes cenários.

Três observações têm de ser feitas inicialmente. A primeira é que este trabalho considera os conselhos de modo geral, sem esmiuçar os traços diferenciais que os caracterizam.<sup>4</sup> A segunda é que aqui são vistos os procedimentos de ingresso dos conselheiros, ciente de que se está dando conta apenas de um aspecto do funcionamento dos mesmos. E a terceira é que, embora sejam identificados os segmentos ou grupos que se tornam representantes da sociedade civil, esta análise não tem a pretensão de reproduzir o perfil de tais integrantes individualmente.

Considerando o eixo da pesquisa - refazer o percurso dos conselhos em Porto Alegre na tentativa de delinear as características gerais de configuração dos representantes da sociedade civil -, três hipóteses serão testadas ao longo do trabalho, quais sejam:

1 – Os conselhos municipais representam uma iniciativa de aproximação entre o poder executivo local e a sociedade civil. No entanto, este vínculo mais estreito pode corresponder a duas perspectivas de interlocução entre eles: tanto pode vislumbrar uma inserção sob o controle do governo, como pode se delinear como projeto de uma política mais aberta e democrática. Em ambas o papel do poder executivo é fundamental.

2 – Na trajetória dos conselhos porto-alegrenses se identifica, inicialmente, um perfil limitado do que seja a representação da sociedade civil, pautado pelas figuras que já dispunham de visibilidade no município, pelo critério de se constituírem autoridades locais ou figuras de destaque em suas áreas de trabalho. No período mais recente, com a redemocratização, impuseram-se outros critérios na configuração dos representantes da sociedade, os quais lidavam com a inserção de segmentos sociais mais diversificados, sobretudo parcelas da sociedade civil mobilizada e vinculada aos setores populares.

---

<sup>4</sup> A análise os considera em geral, sem distingui-los como gestores ou setoriais, de direitos ou temáticos.

3 – Embora, após a redemocratização, a ênfase tenha sido na configuração dos conselhos com um perfil ampliado da sociedade civil, consubstanciado por um formato mais democrático de acesso dos representantes, eles se estabelecem sem a exclusão dos mecanismos de representações nos moldes tradicionais. Isto indicaria uma convivência entre ambos os padrões e uma configuração híbrida dos mesmos. A “nova” sociedade civil está presente no interior dos conselhos; no entanto alguns mecanismos tradicionais permanecem na escolha dos conselheiros.

A metodologia deste trabalho baseia-se na análise documental da história dos conselhos no município. Parte de um levantamento inicial foi feito em dois locais: na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre e no Arquivo Moysés Vellinho. A primeira etapa - recolher dados sobre a criação dos conselhos na cidade - permitiu a elaboração de um mapeamento cronológico das iniciativas dos executivos ou gestores municipais nesta área. Isto possibilitou, posteriormente, a busca de documentação específica sobre cada conselho: a legislação de origem e as regulamentações específicas de funcionamento. Associada a esta etapa, encontra-se a busca de documentos do poder executivo que justificavam tais iniciativas e a legislação municipal vigente em cada período, como a lei orgânica municipal. Nas fontes secundárias, foi utilizada bibliografia sobre a história do município e as informações obtidas através da leitura de jornais dos períodos.

Finalmente, em 2007, foi feito um acompanhamento das atividades dos conselhos em funcionamento na época, o que envolveu assistência das reuniões, o recolhimento de materiais informativos dos mesmos e entrevistas com alguns conselheiros.

O trabalho que ora apresento possui a seguinte divisão. No capítulo 1, a primeira parte apresenta, à luz da literatura brasileira sobre Estado e sociedade no Brasil, a abordagem dos aspectos que estão presentes nesta relação nos dois contextos históricos que serão aludidos como significativos na trajetória dos conselhos em Porto Alegre: o período do final dos anos 30 e o que diz respeito à redemocratização brasileira no fim de 80. Na segunda parte, são apresentadas algumas análises sobre os conselhos no Brasil que se constituem referências ao estudo do tema.

O capítulo 2 é voltado para uma reflexão sobre os conceitos de sociedade civil e de participação com base na contribuição de diferentes autores, buscando verificar suas nuances e em que medida nos auxilia na compreensão de nosso objeto de estudo dentro da trajetória histórica que é examinada. O debate é perpassado, também, pelas configurações distintas que se pode ter no âmbito da democracia, desde a mais formal ou restritiva até a concepção que aposta no seu aprofundamento e radicalização.

No capítulo 3, lança-se mão do material pesquisado sobre os conselhos no município e analisa o período de 1937-2008, através de fases que foram esboçadas em consonância com as etapas da história política brasileira: o Estado Novo, a democratização a partir de 1946, o período ditatorial do regime militar, a transição democrática e a redemocratização após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, finalmente, a primeira gestão após a saída do Partido dos Trabalhadores da Prefeitura de Porto Alegre.

Por fim, o capítulo 4 dedica-se a mostrar os formatos de inserção e participação da sociedade civil nos conselhos, no sentido de definir os critérios e procedimentos que tiveram regularidade no percurso. São identificadas, a princípio, duas maneiras distintas de conceber o que seja a sociedade: a dos “ilustres” ou qualificados; e a sociedade “participante”. E, nesse sentido, estabeleceram-se dois modelos de conselhos nos quais identificamos mecanismos distintos de inserção dos representantes de tal sociedade.

Nossa conclusão propõe a apresentação do modelo híbrido de conselho no qual convivem concepções e procedimentos dos mais tradicionais aos mais democráticos, traduzindo, por um lado, um “efeito de trajetória” que estaria na matriz de certos conselhos e, de outro, a presença de reais avanços da sociedade civil no que concerne à defesa de interesses específicos e à realização de uma cidadania ativa.

## Capítulo 1

### Uma abordagem explicativa dos conselhos

Este capítulo inicial do trabalho sobre os conselhos em Porto Alegre procura desenvolver alguns pontos presentes no debate estabelecido em dois momentos da conjuntura de surgimento destas instâncias em nosso país, que remontam aos períodos já mencionados. Posteriormente, apresenta análises da área da Ciência Política que se constituem referências para o estudo deste tema no Brasil.

O texto está dividido em dois momentos. No primeiro são levantados alguns aspectos inerentes à compreensão da relação entre Estado e sociedade no Brasil que perpassam as duas conjunturas e são condicionantes na configuração dos conselhos. O segundo traz estudos que se debruçam sobre a temática dos conselhos e que nos auxiliam na construção de um modelo explicativo de tais experiências de participação.

#### **1.1 – Para uma análise dos conselhos**

No plano teórico, à luz da literatura existente sobre o tema, delinea-se uma polaridade entre modelos interpretativos de como se estabelece a relação entre Estado e sociedade civil, ora voltada aos interesses organizados que se expressam autonomamente no cenário político, ora voltada à posição prevalecente do Estado controlando pelo alto a sociedade.

Compreende, de um lado, uma visão pluralista, pautada pela competição entre interesses diversos que se organizam e disputam na arena política, sobretudo por intermédio dos partidos políticos na participação político-eleitoral e também de grupos organizados, configurando expressões distintas da sociedade que têm, por sua vez, demandas diferenciadas que são colocadas no bojo do sistema político. O que nos remete à visão de Tocqueville (2001) da “arte

da associação”, quando ressalta a importância das estruturas intermediárias em oportunizar e incentivar a participação dos indivíduos em diferentes canais ou organizações.<sup>5</sup>

De outro lado, a concepção corporativista que se respalda “num formato de intermediação fundado no ordenamento hierárquico de grupos ou categorias funcionais, baseado em critérios de filiação ou contribuição compulsória, bem como no monopólio da representação e dirigidos fundamentalmente à burocracia do Estado” (BOSCHI & DINIZ, 1991: 13). Os segmentos a serem contemplados pela ação centralizadora do Estado são tidos como privilegiados.

Desse modo, observando o que ocorre no Brasil, tem-se a dimensão histórica de tal relação como objeto de atenção de muitos trabalhos na área da Ciência Política. Encontramos na literatura argumentos que identificam uma posição de primazia do Estado sobre a sociedade, demarcada ao longo da história republicana pelos traços do autoritarismo e corporativismo. Mais recentemente, outra linha de abordagem mostra que, em que pese o papel predominante do Estado, existem iniciativas da sociedade civil brasileira, iniciadas principalmente em contraposição ao regime militar, cujos desdobramentos se fazem sentir no período da redemocratização. E ainda encontram-se interpretações que avaliam a necessidade de se reportar e explorar a interligação dos aspectos contidos em ambas as perspectivas.

Diante da contribuição de tais análises que se seguem, não há o intuito de empreender o primado de um veio interpretativo sobre os demais; mas refletir a respeito da particularidade do entrelaçamento de aspectos inerentes ao caso brasileiro.

### **1.1.1 – Relação entre Estado e sociedade civil no Brasil**

Para a compreensão da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil faz-se necessário considerar abordagens que observam a formação do Estado em contextos latino-americanos. O'Donnell é um dos autores que aponta o fato de que nas sociedades periféricas não há correspondência à concepção clássica do Estado como reflexo da sociedade civil. Segundo o autor, o que ocorre é o inverso, visto que o Estado tem um papel mais decisivo que no centro

---

<sup>5</sup> Segundo o autor, “Uma associação consiste apenas na adesão pública que um certo número de indivíduos concede a estas ou aquelas doutrinas e no compromisso que assumem em cooperar, de uma certa maneira, para fazê-las prevalecer”. Tocqueville, 2001, p.132.

capitalista na medida em que ocupa a função de “agente de uma síntese” numa sociedade muito heterogênea (O’DONNELL, 1980, *apud* TRINDADE, 1985, p. 50).

A forte tradição estatal na história brasileira é comentada em muitas obras. A discussão desta relação produziu uma vertente tradicional na qual se destaca Faoro, cuja ênfase recai no papel do Estado por intermédio do estamento burocrático na “formação do patronato político” no Brasil.<sup>6</sup> Tal linha se refletiu em outras análises acerca da hegemonia do Estado patrimonialista compartilhada por Schwartzman ao lidar com o conceito de cooptação política, como forma de controle das iniciativas de organização autônoma da sociedade. Para o autor, “uma das diferenças centrais entre as democracias ocidentais e sociedades como a brasileira, cujas instituições políticas estão sujeitas a um processo aparentemente interminável de instabilidade, é a natureza distinta do Estado e das relações deste com os demais setores da sociedade”. (SCHWARTZMAN, 1982:23-39). Mas também pondera:

No caso brasileiro a coexistência de um Estado com fortes características neopatrimoniais levou, no passado, à tentativa de organização da sociedade em termos corporativos tradicionais, criando uma estrutura legal de enquadramento e representação de classes que perdura até hoje. Ao mesmo tempo, no entanto, o mercado se expandia, a sociedade se tornava mais complexa, e formas autônomas de organização e participação política eram criadas (SCHWARTZMAN, 1982:53).

J. Love mostra que o papel do Estado tende a ser mais como patrimonialista do que burocrático no sentido weberiano<sup>7</sup>, pois houve um favorecimento de uma mentalidade política voltada à intervenção estatal tanto na economia como na sociedade. O autor identifica na estrutura corporativa do Estado os objetivos da organização, da solidariedade nacional, da paz e da colaboração comprometidos com uma modernização não mobilizadora, ou seja, estabelecida numa estrutura verticalizada. (LOVE, 1998:37).

Souza refere-se que:

Muitos estudos afirmam que a essência da vida política brasileira se encontra nas agências governamentais, nas corporações privadas e na interação entre elites econômicas e funcionários burocráticos, enfim em padrões corporativos e

---

<sup>6</sup> O autor afirma: “Não se trata de uma classe, grupo ou camada que se apropria do Estado, do seu mecanismo burocrático, para o exercício do governo. Uma categoria social fechada sobre si mesma manipula lealdades com cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como o dispenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens”. Faoro, 1984, p.384.

<sup>7</sup> Segundo Weber, “No Estado moderno realize-se, pois, (e isto é essencial para o seu próprio conceito) a separação entre o quadro administrativo (empregados ou obreiros administrativos) e os meios materiais da administração”. Weber, 1979, p. 16.

cooptativos de representação que impedem formas mais pluralista de atividade política (SOUZA, 1985:76).

Não obstante, a tal situação a autora assegura que existe no país “uma aceitação, mesmo que parcial, do princípio de que os líderes governamentais devem ser selecionados e legitimados através de eleições” (SOUZA, 1985:77).

Analisando o momento que exemplifica esta perspectiva, Pandolfi afirma que a década de 30, com Vargas no poder, é referência “obrigatória” para o entendimento das estruturas, atores e instituições presentes na atualidade. Sobretudo o momento ditatorial do Estado Novo baseado na centralização política, no intervencionismo estatal e num modelo antiliberal de organização da sociedade. Para a autora, desde o final da I Guerra Mundial, o modelo liberal clássico de organização da sociedade fora questionado em detrimento de concepções totalitárias, autoritárias, nacionalistas, estatizantes e corporativistas. Trata-se de um período que conjugou a repressão e o controle do Estado sob a sociedade, mas instituiu medidas que provocaram modificações substantivas no país. Pandolfi assegura que a crença na dicotomia entre democracia social e democracia política, na supremacia do executivo sobre o legislativo e da técnica sobre a política são algumas das heranças deste período que comprometem até hoje a consolidação da nossa democracia. (PANDOLFI, 1999:10-11).

Já o trabalho de Diniz destaca que as principais mudanças do período foram de natureza político-institucional, onde a face reformadora revelou-se atingindo não só a estrutura do Estado, mas também suas relações com a sociedade. Para ela constituiu-se um arcabouço político-institucional que possibilitou, ao mesmo tempo, o aumento do poder interventor do Estado e a expansão da capacidade de incorporação do sistema político. O momento contou com uma reforma administrativa, no sentido da racionalização pela adoção de procedimentos de recrutamento com base no critério da competência técnica no desempenho das funções burocráticas, mas sem abrir mão do padrão clientelista de expansão da máquina estatal. Diniz ressalta que o resultado disso foi a evolução para um sistema estatal híbrido no qual se interpenetram aspectos de um modelo racional-legal com os aspectos da dinâmica clientelista. (DINIZ,1999:25-26).

Conforme a autora, nesse padrão de articulação entre Estado e sociedade, houve a incorporação política de empresários e trabalhadores sob o controle do Estado, ou seja, a rede de organizações e representações se estabeleceu pelo crivo do poder público, num desenho institucional dado de cima para baixo o qual impediu a evolução de formas mais autônomas de

organização de interesses que se diferenciavam com o avanço da industrialização, visto que a inserção se restringiu às categorias ocupacionais específicas que desfrutavam do status de cidadãos. Tal reordenamento institucional remanejou recursos de poder da elite tanto no sentido de abrir novos canais, como no fechamento de espaços de negociação. Dentro desse princípio corporativo, o sistema de representação de interesses ocorreu direto com o Estado que, por sua vez, prescindiu da presença de intermediários, como os partidos políticos. (DINIZ, 1999:26-27).

Nesta perspectiva, o Estado tem um papel primordial, segundo a autora, “nas decisões relativas às principais políticas públicas, como na administração do conflito distributivo, na definição das identidades coletivas dos setores sociais em processo de incorporação, bem como na representação dos interesses patronais e sindicais” (DINIZ, 1999:27). Esta situação implicou no processo de formação de políticas num espaço insulado, descartando qualquer forma de manifestação autônoma dos interesses. Colocando assim a prevalência do critério técnico sobre o político.

Embora levando em conta a linha do autoritarismo, em sua obra, Trindade (1985:48) desenvolve a necessidade de ir além da preocupação, “por vezes excessiva”, com os aspectos autoritários do sistema político para dar chance à percepção de “processos e estratégias de tipo liberal que estão presentes na dinâmica política brasileira”. Segundo o autor,

A práxis liberal torna-se um traço persistente e captável nas ideologias e instituições políticas desde a época colonial, perpassando os períodos monárquico e republicano. A questão-chave seria, então, entender por que o liberalismo brasileiro, instalando-se de forma quase permanente no campo político, não evolui, salvo em momentos transitórios e de forma limitada, numa direção democratizante (TRINDADE, 1985:48).

E ainda: “que sob a hegemonia do autoritarismo, quase sempre se preservaram no Brasil instituições de tipo liberal e que esse hibridismo institucionalizado tem sido um dos traços fundamentais do sistema político brasileiro” (TRINDADE, 1985:50).

De acordo com Nunes, “a história do país tem sido frequentemente explicada em termos da tensão constante entre dois pólos que se alternam em ciclos intermináveis, ou entre dois pólos em permanente contradição mútua.” O autor considera que as análises sobre a política e a economia brasileiras foram perspicazes, no entanto o sistema institucional teve um caminho que extrapolou a noção de “dois Brasis”. (NUNES, 2003:16).

Na discussão sobre os padrões institucionalizados de relações que estruturam o Estado e a sociedade brasileira, o autor propõe “que existem quatro padrões institucionalizados de relações

ou gramáticas que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos” (NUNES, 2003:17).

Dentro desse quádruplo sistema institucional, Nunes considera que houve um movimento desigual dessas gramáticas na história brasileira, quando se toma como ponto de partida os anos 30 com primeiro governo de Vargas. O legado principal deste período, o corporativismo, não suplantou o clientelismo ou “sistema de troca generalizada” baseado num processo de troca de favores que envolvem relações hierárquicas as quais perpassam toda a sociedade. (NUNES, 2003:28-33).

Já o corporativismo repousa na incorporação e no controle dos indivíduos, inserindo-os - voluntariamente ou não - no sistema de leis regulado pelo Estado. No Brasil, foi um mecanismo utilizado na década de 30 com a finalidade de criar uma sociedade solidária que estivesse acima dos conflitos políticos e de classes. O que, por sua vez, determinou limites na participação e na existência de grupos autônomos na sociedade. Para Nunes, o insulamento burocrático cria “ilhas de racionalidade e de especialização técnica” o que se reflete na obtenção de um núcleo técnico do Estado agindo como contendor da interferência do público e das demandas populares. Já o universalismo de procedimentos repousa em normas impessoais que garantem mecanismos iguais de acesso ao Estado. (NUNES, 2003:33-36).

Logo, a abordagem de Nunes não aceita uma perspectiva purista do cenário político e, igualmente, não vislumbra uma perspectiva de alternância de ciclos entre o moderno e o tradicional. Sustenta que o sistema institucional extrapola a visão dicotômica, pois compreende um processo de interação no qual há desde o surgimento de novos atores e canais de negociação entre Estado e sociedade, como persistem mecanismos tradicionais da política.

Camargo argumenta no mesmo sentido quando afirma que o desafio no Brasil é lidar com a ruptura e a continuidade ao mesmo tempo, exemplo desta última o patrimonialismo. O país conta com acomodações ou adaptações, sem desencadear purismos. (CAMARGO, 1999:39-43).

Cabe o destaque à interpretação de Santos acerca da relação entre Estado e sociedade civil. O autor aponta que existem contradições quanto ao uso dos conceitos de sociedade civil e de Estado no limiar do século XXI. Para o autor, as abordagens desta relação seguem sendo feitas como um recurso conceitual e analítico desenvolvido no século XIX, o que traz três objeções fundamentais:

a) não parece muito correto pôr em causa tal distinção precisamente num momento de ressurgência da sociedade civil, levando em conta as diversidades, contradições e complexidades do processo; b) a dificuldade de encontrar uma alternativa conceitual, enquanto prevalecer uma determinada lógica do poder; e c) sobretudo nas sociedades periféricas e semiperiféricas caracterizadas por uma sociedade civil fraca, pouco organizada e pouco autônoma, é politicamente perigoso pôr em causa a distinção Estado/sociedade civil (SANTOS, 1996 apud JACOBI, 2000:13).

O trabalho de Boschi e Diniz propõe uma reavaliação das relações entre o público e o privado na trajetória republicana, com base em interpretações que se tornaram matrizes sobre o tema. Neste sentido, os autores ponderam que, mesmo com a diversidade de tais estudos, há uma perspectiva de mostrar a incompatibilidade entre “uma ordem associativa potencialmente autônoma, que expressaria a dinâmica da sociedade e uma ordem corporativa, que refletiria o primado do Estado”. E neste quadro, a mudança viria ou por parte das conquistas sociais, ou pela concessão do Estado. Os autores identificam uma tensão entre as interpretações fundadas na pressão por interesses organizados ou classes sociais e a linha que dá ênfase à ordem estatal corporativa controlada pelo alto. No entanto, sugerem que seja trabalhado um enfoque alternativo no qual permite a complementaridade das interpretações e a possibilidade de que os seus aspectos se interpenetrem. (BOSCHI & DINIZ, 1991:11-12).

### **1.1.2 – A presença da sociedade civil na redemocratização**

Tratar dos conselhos nos remete à literatura acerca da participação política e da democratização em nosso país. No Brasil a noção de participação aparece associada às propostas dos movimentos populares<sup>8</sup> que se mobilizavam em busca de incidir na elaboração de estratégias e tomadas de decisão. Estes tinham uma ação conjunta a uma série de organizações, como: as comunidades eclesiais de base, ao sindicalismo mais combativo, a algumas categorias profissionais do funcionalismo público, as associações de moradores, dentre outros. (GOHN, 2001).

---

<sup>8</sup> De acordo com Kürner, as condições mínimas necessárias para o surgimento de um movimento social são as seguintes: devem existir possibilidades de comunicação e expressão coletivas. Kürner, 1987, p.25.

A reação e a oposição ao contexto autoritário proporcionaram, segundo Dagnino, a situação de aglutinar diversos atores sociais<sup>9</sup> que, mesmo antes da ditadura militar, já tinham uma luta em torno da participação no processo político.<sup>10</sup> Foi formado um amplo e variado conjunto de movimentos, instituições e organizações que questionava e se opunha ao regime, alguns de maneira mais combativa e, outros, na linha mais “branda”.<sup>11</sup> (DAGNINO, 1998/1999).

A noção utilizada de participação estava ligada às classes populares ou a figura genérica “povo”, no sentido de explicitar resistência e oposição à estrutura de Estado vigente que, após o término do regime militar, continuava delineada pela exclusão de muitos setores da arena política decisória. A participação popular que se tornou expressão recorrente naquele contexto era definida “como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade”. (GOHN, 2001:50).

A iniciativa de atuação vinha de parte da sociedade civil com demandas que contemplavam, de modo mais geral, desde a busca pela democratização até a luta pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos. Os protestos e as mobilizações se voltavam para o restabelecimento de eleições livres, ou seja, com autonomia de escolha dos representantes. Assim como para a alteração das regras de funcionamento de setores do Estado que afetavam diretamente a vida dos indivíduos – o caso das políticas sociais.

A atuação da sociedade civil associou-se a dois aspectos: 1) a presença dos movimentos sociais; 2) ao “processo pelo qual os atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática” (AVRITZER, 1994, *apud* JACOBI, 2000:17).

Neste contexto, a participação era tomada como sinônimo de organização política dos trabalhadores que deveria observar dois princípios: “esclarecer e ordenar o que reivindicar e que

---

<sup>9</sup> De acordo com Alberto Melucci, a idéia de “atores” implica a perspectiva analítica de processos de construção. Em contrapartida, caso seja assumido o ponto de vista das relações sociais como estáveis e cristalizadas, então, utiliza-se a noção de sistema. Melucci, 1994, p.159.

<sup>10</sup> A autora ressalta algumas experiências que foram significativas, neste sentido: os Centros Populares de Cultura (CPC), organizados por estudantes e artistas, os movimentos de Ação Católica e o Movimento de Educação de Base, que foram experiências constituídas na Igreja Católica que influenciaram uma postura mais progressista da mesma. Dagnino, 1998/1999, p.17.

<sup>11</sup> Dentre eles, havia: a Igreja Católica por intermédio da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) pela atuação, juntos aos setores excluídos, através das Comunidades Eclesiais de Base; a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); e a ARI (Associação Brasileira de Imprensa). *Idem ibidem*, p. 18.

direitos conquistar; e, estabelecer formas de arregimentação de forças políticas que sustentem as reivindicações e a conquista dos direitos” (GOHN, 2001:51).

O debate sobre a democratização recaiu em como alterar as relações com o Estado e torná-lo permeável às propostas e demandas oriundas dos segmentos organizados e marginalizados da sociedade civil. Para tanto, alguns autores mostram que a discussão não se restringia à absorção de tais reivindicações por parte do Estado, mas em ter canais que permitissem o estabelecimento de um processo de interlocução com o mesmo. A participação não estava somente em apresentar a demanda, mas na discussão sobre ter canais que a viabilizassem, ou seja, de como e quais seriam esses canais.

Esse cenário trouxe a discussão, principalmente no interior da esquerda brasileira, acerca do significado ou sentido da democracia. A noção que prevaleceu foi da democracia como valor universal e de que ela deveria ser entendida a partir da valorização da legitimidade da sociedade civil. Contrapondo-se, assim, a uma visão instrumental da democracia na qual poucos integravam, pois “fazer política não era mais uma atividade apenas do Estado ou dos partidos, mas de toda a sociedade”. (DAGNINO,1998/1999:18-20).

Gohn aponta que naquele período começou um debate relativo aos conselhos, com as seguintes questões: “que canais, com que qualidade e como participar.” Afirmando que “o debate denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem, para outra fase, em que havia certa qualificação da participação.” (GOHN, 2001:51). A autora pondera que, apesar da base teórica do projeto de redemocratização estar ligada às concepções da esquerda, do ponto de vista prático ela explicitou fundamentos de uma visão liberal, pois o intuito era ter os canais junto ao governo com representantes da sociedade civil. Contudo, o poder mandatário e decisório continuava sendo prerrogativa do Estado. Conforme Gohn:

O poder de decisão, de responder ou não àquelas demandas, era do mandatário local. Participar era interpretado de uma forma um tanto mecanicista, pois se restringia a uma aspiração à criação de canais, de organizações e de estruturas que viabilizassem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. Participar era ter gente lá (GOHN, 2001:52).

A participação era tida como a oportunidade de ocupar os espaços físicos para que os grupos pudessem ser ouvidos. Direcionavam a luta às administrações locais, as prefeituras, agindo como grupo de pressão e junto aos representantes legislativos com o intuito de obter a legislação necessária à institucionalização dos canais de participação. (GOHN, 2001).

Contudo houve alterações ou conquistas no cenário da participação na década de 80, dentre as quais a autora ressalta: a constituição de um campo democrático na sociedade civil, com uma composição bem diversificada, que desenvolveu uma “cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas” (GOHN, 2001:52). E a conquista de canais de participação da população em assuntos concernentes, até então, aos órgãos públicos.

Foram se estabelecendo novas arenas, nas quais era necessário saber negociar com os representantes do governo, sobretudo no âmbito local, nas administrações que correspondiam a partidos de um espectro oposicionista ao regime militar que perdurou até 1985. Nesse cenário, se somaram vários problemas e dificuldades de ordem econômica, social e política. Os problemas, em sua maioria, estavam relacionados a aspectos da cultura política do país, como “o clientelismo, o paternalismo e o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares.” A autora mostra a ambiguidade presente nesse contexto, visto que os referenciais democráticos de parcela dos integrantes das estruturas “colegiadas” que se formou tinham de conviver com a presença de valores enraizados numa prática política tradicional. De acordo com Gohn: “Estávamos em uma fase de transição, em que as estruturas de participação foram sendo construídas a partir de arcabouços institucionais existentes, velhos e carcomidos pelos anos de práticas populistas, seguida pelas tortuosas e penosas décadas da ditadura militar”. O modo de funcionamento e a utilização destes canais não se mostraram, inicialmente, correspondendo somente à perspectiva democrática. Configuraram-se pseudoprocessos, forjados de cima para baixo, houve casos em que as organizações populares eram integradas apenas como mecanismo de agenciamento e engajamento. (GOHN, 2001:52-53).

Jacobi observa que a participação popular poderia ampliar as possibilidades de acesso dos setores populares segundo uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas, em geral, as propostas participativas daquele período, ainda permaneceram mais no plano da retórica do que na prática. Para o autor: “Poucas são, de fato, as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública ou que ampliam concretamente o potencial participativo” (JACOBI, 2000:11-12).

As análises daquele contexto enfatizavam os condicionantes da cultura política no país que serviriam de empecilhos à configuração de práticas participativas. De maneira recorrente,

foram apontados alguns aspectos que delineavam a relação entre Estado e sociedade no Brasil, tais como a tradição estatista, centralizadora e patrimonialista que estabelece vínculos que negligenciam a implementação de mecanismos efetivamente democráticos.

Estas situações iam de encontro à concepção de participação popular defendida nos anos oitenta na qual vigorava o pressuposto de que o governo e as comunidades deveriam estabelecer uma relação onde as “forças populares” atuariam em mecanismos de participação no exercício do poder. Tal noção implica, portanto, na participação concreta nas decisões do poder político. A experiência dos conselhos vem para os defensores desta linha, na conjuntura da redemocratização, como a possibilidade de viabilizar esta atuação. (GOHN, 2001:54-55).

A discussão inicial deste tema girou em torno do caráter e, conseqüentemente, do papel que os conselhos poderiam assumir. Por um lado, o perfil do conselho poderia ser consultivo, quando os representantes meramente opinam sobre determinada questão, ou ainda, situação caracterizada para “auscultar a população” sem implicar num comprometimento futuro quanto aos resultados ou ações efetuadas. E, por outro lado, poderiam ter o poder decisório sobre determinado tema e incidirem efetivamente nos desdobramentos do mesmo, sendo denominados de normativos ou representativos. (GOHN, 2001:55).

No final da década de 80, houve as primeiras experiências de conselhos sob a perspectiva de “gestão da coisa pública”, como os conselhos de escola, os da área da saúde e as câmaras de gestão de vários setores. Isso demonstrou uma variabilidade muito grande nos tipos de canais que se formaram. E tais experiências, num primeiro momento, conviveram com os já constituídos conselhos populares dos movimentos sociais.<sup>12</sup> O que evidenciou duas formas de procedimento na constituição dos conselhos, enquanto os ligados à gestão e organizados pelos poderes públicos, previam a participação indireta, os conselhos populares seguiam o princípio da participação direta. Gohn comenta que: “[...] esta ampla gama de experiências funcionava paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais, provocando grande confusão toda vez que essas duas formas de participação e de representação se cruzavam [...]” (GOHN, 2001:55).

O debate sobre os conselhos populares<sup>13</sup> nos anos 80 era centrado na luta pela participação popular, objetivo de setores de esquerda da sociedade civil reivindicado ao longo da

---

<sup>12</sup> São espaços com um nível menor de formalização que se constituíram junto às lutas e mobilizações dos movimentos sociais. Teixeira, E., 1996, pp.7-20.

<sup>13</sup> Gohn ressalta duas experiências: os conselhos populares de Campinas no início dos anos 80; e o da saúde, na zona leste de São Paulo em 1976. A experiência na área da saúde teve seu início a partir do trabalho de sanitaristas nos postos de saúde daquela região que eram ligados ao Partido Comunista e também, ao contexto de participação

mobilização oposicionista ao regime militar. Havia vários entendimentos sobre o significado dos conselhos nos quais atribuíam papéis diversos aos mesmos, como:

Organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo, tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo; como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2000:176).

Em que pese os percalços existentes no processo de democratização, a década de 80 conseguiu formar uma noção de participação popular que preconizava a busca pelo reconhecimento de direitos e a construção de canais democráticos. Para Jacobi, os condicionantes de nossa cultura política não chegaram a impedir o surgimento de diversas formas de participação dos setores populares. Embora, assegure o autor, muitas delas se enquadraram no contexto das características tradicionais, outras conseguiram contradizê-las abertamente. (JACOBI, 2000:12).

A institucionalização da participação - a partir da Constituição de 1988, com os conselhos e colegiados - provocou certa perplexidade por parte dos movimentos populares na medida em que eles estavam acostumados ao exercício da pressão e mobilização frente ao Estado. Somou-se a esta conjuntura o fato da oposição obter ganhos eleitorais em alguns municípios, o que gerou um impasse quanto à concepção de participação. A participação dentro desse contexto provoca um “impacto societal”, ou seja, ela traz uma forma diferenciada de atuação cujo respaldo advém das práticas desenvolvidas no cotidiano de luta dos cidadãos. Ficando longínqua do tipo de participação presente à vida partidária, aos momentos eleitorais e as composições de governo. (JACOBI, 2000:12).

Para alguns autores, a militância partidária começou a entrar em declínio devido à perda de prestígio dos partidos políticos. Os cidadãos passam a atuar mais em grupos e atividades de associações ou movimentos, o que provocou uma distância maior entre o “sistema institucional no plano do Estado e a chamada sociedade civil organizada” (VIEIRA, 2001:111). No entanto, outros trabalhos mostram que a tese da fragilidade organizacional e a debilidade dos partidos na constituição de vínculos representativos sólidos com a sociedade vêm se alterando na medida em que o processo eleitoral pós-1985, coloca os partidos junto a experiências de governos locais nas

---

proporcionado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Em Campinas também houve a presença da igreja, como o programa das pastorais religiosas que deram origem ao movimento “Assembléia do Povo”. Gohn, 2000, p.176.

quais tinham o intento de alterar as feições da administração ao introduzir ações inovadoras na gestão de serviços públicos.<sup>14</sup>

Nesse sentido, Jacobi tem o entendimento de que a participação pode assumir duas faces:

Uma que põe a sociedade em contato com o Estado, e outra que busca seu próprio fortalecimento e seu desenvolvimento autônomo. O que está efetivamente em pauta é o alcance de democratização do aparelho estatal, notadamente no que diz respeito à sua publicização. Em outras palavras, trata-se de pensar sobre a participação popular e sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus impactos frequentemente ambíguos e/ou contraditórios sobre a cidadania (JACOBI, 2000:12).

As interações dos movimentos com os órgãos públicos ficam cada vez mais complexas, passando a exigir a presença das assessorias especializadas e de articulações entre as instituições. Conforme o autor,

A crescente politização da esfera privada permite a construção de novos padrões de valores, configurando amiúde um vínculo ideológico e político entre a necessidade e seus condicionantes estruturais. O processo de envolvimento dos moradores e a resposta cada vez mais freqüente do poder público às demandas, além da participação dos profissionais e dos articuladores sociais e/ou assessores, possibilitam acumular conhecimento acerca das reivindicações, vinculando-as às pautas institucionalizadas da sociedade e criando condições para a formulação de demandas junto aos órgãos públicos (JACOBI, 2000:18).

O diálogo entre os movimentos populares e os órgãos públicos, longe de ser sem tensão, sobretudo devido à própria institucionalização, exigiu o reconhecimento por parte do Estado dos movimentos como “interlocutores válidos”. Ao mesmo tempo em que provocou, paulatinamente, alterações em ambos os lados: do governo, em assimilar as reivindicações dos movimentos e não vê-los como adversários; e por parte dos movimentos, em identificarem uma qualidade diferenciada da participação visto que a população cria as condições para influenciar na dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado. (JACOBI, 2000:18).

Mellucci considera que a influência dos movimentos vai muito além dos efeitos diretos sobre as instituições políticas, pois “existe um nível no qual a ação direta dos movimentos sociais afeta diretamente os sistemas políticos, obrigando-os a produzir algum tipo de reação que pode ser mais ou menos democrática conforme a natureza do sistema político envolvido.” Nesse sentido, o autor ressalta que existem três tipos de influência direta dos movimentos sobre os sistemas políticos: “uma ampliação dos limites da política; uma mudança nas regras e

---

<sup>14</sup> Dentre elas, está a administração do PT em Porto Alegre com o orçamento participativo. Meneguello, 1998, p. 18-19.

procedimentos políticos; e uma transformação nas formas de participação no interior dos sistemas políticos.” Há, ainda, os efeitos indiretos que são mais difusos, como a mudança na vida das organizações e a transformação na cultura e na moral, o que faz que se alterem tantos os hábitos como a linguagem utilizada pelas pessoas. (MELLUCCI,1994:156).

Com referência à atuação dos movimentos, observou-se que os mesmos - além de exercerem pressão sobre a arena política -, ampliam o seu espaço de inserção. Sobretudo quando se trata da agenda das gestões locais de cunho mais progressista que contavam com conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas de representação. (JACOBI, 2000). Cabe aqui o destaque de que existem três matrizes interpretativas que prevaleceram desde 1970 com relação ao perfil e o impacto dos movimentos sociais na conjuntura brasileira, que são: a primeira que se volta para as contradições urbanas e a capacidade autônoma da sociedade civil; a segunda, que ressalta a pluralidade de sujeitos e também de novos significados construídos a partir da própria experiência; e a terceira que dá atenção ao plano institucional.<sup>15</sup>

Na linha dos efeitos ou desdobramentos da ação dos movimentos, conforme mostra Costa:

A emergência de novos atores coletivos representa, genericamente, o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público, pois eles fazem com que as atenções públicas se voltem para novas situações-problema, trazendo ainda formas de percepção – e, eventualmente, soluções inéditas para problemas previamente detectados. Na história brasileira recente, pode-se constatar com clareza que o aparecimento de certos movimentos desencadeia ampla discussão de temas até então não entendidos e problematizados como questões de relevância social. A tematização pública destes problemas, por sua vez, tem provocado, em geral, pronta intervenção política nas esferas demandadas (COSTA, 1997d:188).

A abordagem de Costa reforça a contribuição dos movimentos sociais para a democratização, reconhecendo que ela é distinta de outros atores, devido à especificidade dos mesmos quanto aos perfis organizativos, à inserção que possuem na tessitura social e ao tipo de articulações que eles podem assumir com o arcabouço político-institucional. Tais contribuições democratizantes não podem ser vistas apenas voltadas às instituições, pois o potencial dos movimentos reside no “enraizamento nas esferas sociais”. Para o autor “é no nível de tais órbitas e da articulação que os movimentos sociais estabelecem entre estas e as arenas institucionais que

<sup>15</sup> A primeira matriz, considerada de inflexão estrutural-autonomista, tem como base as reflexões de Manuel Castells, Jordi Borja e Jean Lojkine, nos países centrais, e José Álvaro Moisés, no caso brasileiro; a segunda, de inflexão cultural-autonomista, a partir de 1982, que enfatiza a “pluralidade dos sujeitos”, tendo autores como: Lúcio Kowarick, Eder Sader, Maria Célia Paoli, Vera Telles, entre outros; e a terceira matriz, a abordagem institucional, com Renato Boschi, Ruth Cardoso, Carlos Nelson dos Santos, entre outros. Jacobi, 2000, p.18.

podem emergir os impulsos mais promissores para a construção da democracia” (COSTA, 1997b:2).

Outro ponto que permeou o debate refere-se à questão da cidadania e o esforço para estabelecê-la a partir de um patamar diferente daquele, até então predominante, regulado pela iniciativa do Estado. A noção de “cidadania regulada” elaborada por Santos advém do fato que:

[as] raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1987:68).

O limite imposto por tal condição da cidadania foi o foco da tentativa de alteração por parte dos movimentos populares. Embora, no plano político, os anos 80 tenham delineado um quadro institucional para a democratização, do ponto de vista da dimensão social da cidadania ainda ficou aquém na configuração da equidade. A democracia política, que fora por muito tempo o mote da discussão e mobilização, mostrou-se insuficiente para que fossem alcançados os direitos e a sua fruição plena, assim como o acesso aos bens e serviços por parte da população. Jacobi destaca os desdobramentos inerentes à cidadania, quando diz:

O processo de construção da cidadania é permeado de paradoxos, na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes: o reconhecimento e a construção das identidades dos diferentes sujeitos sociais envolvidos; o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos diferentes sujeitos sociais; e a definição de novas agendas de gestão, visando a estender os bens a amplos setores da população (Jacobi, 2000:20).

A realidade social brasileira não obedeceu à linearidade histórica formulada por Marshall<sup>16</sup> na qual considera que:

Na linha da tradição liberal, a cidadania é o conteúdo do pertencimento igualitário a uma dada comunidade política e afere-se pelos direitos e deveres que a constituem e pelas instituições a que dá azo para ser social e politicamente eficaz. A cidadania não é, por si só, monolítica, é constituída por diferentes tipos de direitos e instituições, é produto de histórias sociais diferenciadas protagonizadas por grupos sociais diferentes (MARSHALL, 1964 *apud* SANTOS, 1996: 243-4)

---

<sup>16</sup> T. H. Marshall, em 1949, estudando a realidade britânica estabeleceu uma distinção sociológica entre as cidadanias civil, política e social, defendendo uma interdependência entre elas. Assim como uma linearidade histórica de suas configurações: primeiro seriam os direitos civis, conquistados no século XVIII; depois os direitos políticos, alcançados no século XIX; e, por fim, os direitos sociais conquistados no século XX. Para Marshall, a cidadania civil é constituída pelos direitos necessários ao exercício da liberdade individual; a política refere-se ao direito de participar do poder político tanto diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto; a social, diz respeito ao conjunto de direitos e obrigações que possibilita a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade nos seus padrões básicos de vida. Marshall, 1964, pp.78-79.

A questão da ampliação da cidadania esteve vinculada também à perspectiva de construção de uma ordem democrática. Entenda-se no sentido de ampliar, uma vez que a trajetória histórica de constituição de direitos em nosso país ateu-se a um plano restrito outorgado pelo Estado. A prevalência da “cidadania passiva”, respaldada na idéia de tutela ou favor, implicou num entrave por muito tempo, sendo, após a promulgação da Constituição em 1988, substituída por uma noção de cidadania mais abrangente. Contemplando “o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida”. (JACOBI, 2000:22). Para Dagnino, começara a emergência de uma nova noção ou padrão de cidadania que se assenta na idéia de que os indivíduos têm “direito a ter direitos”.<sup>17</sup> A reivindicação de ter acesso ao sistema político se estendeu desde as demandas no âmbito local, uma vez que nos municípios se evidenciou mais tais alterações, assim como em termos de lutas e expectativas relacionadas à vida política nacional.<sup>18</sup> A autora sustenta que a redefinição que os movimentos sociais e que outros setores da sociedade civil empreenderam na noção de cidadania foi marcada

fortemente pela idéia de incorporar as características das sociedades contemporâneas, tais como o papel que se dá à subjetividade, o surgimento de novos sujeitos sociais, a emergência de novos temas e a ampliação do espaço da política. A redefinição de cidadania reconhece e enfatiza o caráter intrínseco que tem a transformação da cultura com relação à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania interpela elementos culturais como aqueles que são subjacentes à matriz que preside o ordenamento social brasileiro e de tantas outras sociedades na América Latina, como o autoritarismo social. E é justamente contra o autoritarismo social que essa redefinição de cidadania se põe, alvo político fundamental do processo da redemocratização (assim como o autoritarismo político) (DAGNINO, 2005:2-3).

Nessa linha, Benevides aponta que a cidadania exige a presença de instituições, mediações e comportamentos próprios, o que consiste “na criação de espaços sociais de lutas” e instituições permanentes. Para autora,

o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isso significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a da sociedade civil esbate-se, perdendo a tradicional nitidez. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício do

<sup>17</sup> Expressão utilizada por Claude Lefort, apud Telles, 1999, p.128.

<sup>18</sup> Exemplos de articulações destacadas por Dagnino: a luta pela Anistia e a mobilização contra o aumento do custo de vida, nos anos 70; na década de oitenta, o movimento pelas “Diretas-já” e a campanha pela participação popular na elaboração da constituição de 1988; e nos anos 90, o movimento pró-impeachment do presidente Collor. Dagnino, op. cit., pp 18-21.

poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia (BENEVIDES, 1994:9).

Compartilhando também desse argumento, Telles afirma que:

Tal processo recoloca por inteiro a exigência de espaços públicos democráticos que consolidem e ampliem as práticas da representação e da negociação, também é certo que reatualiza a exigência igualitária. Pois, sem a igualdade e como medida de negociação, esta pode se reduzir a um mero ajustamento corporativo de interesses ou então se resolver no puro jogo de força (TELLES, 1994:96-97).

Esta exigência está na noção de cidadania de Arendt cuja relevância está ancorada na “participação na esfera pública”, supondo a participação ativa no processo público envolvendo as responsabilidades da cidadania. O que pressupõe ainda dois aspectos: da articulação entre os requisitos da governabilidade e da representação, e a participação popular e o controle pelos cidadãos da gestão governamental. (JACOBI, 2000:21).

Em sua análise, Araújo desenvolve o argumento de que a cidadania democrática compreende três ideais normativos, a saber: o civismo refere-se ao exercício da cidadania; o plebeísmo, à extensão da mesma; e o pluralismo que traduz a capacidade de tolerância “para com os diferentes estilos de vida e crenças religiosas e filosóficas dos cidadãos”.<sup>19</sup> O ideal do plebeísmo tem uma ênfase no direito de participar, e não no privilégio ou “excelência” da participação. Isso, segundo o autor, aproxima-se da noção apresentada por Dahl do “critério da inclusão” no qual: a comunidade política “deve incluir todos os adultos sujeitos às decisões coletivas obrigatórias da associação”. (DAHL, 1989:120; ARAÚJO, 2000:6).

O argumento de Araújo é que tais princípios não se apresentam em estado puro, complementam-se; mas persiste uma tensão constante entre eles. As questões relacionadas a quem está apto a participar e o direito de participar e incluir todos os cidadãos estiveram também presentes no momento da construção dos canais de participação. (ARAÚJO, 2000:5-6). O que implica em mecanismos com uma configuração ou composição bem diferenciada de atores sociais.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> O ideal do plebeísmo, segundo o autor, tenta responder ao problema do universo de pessoas que deveriam participar da comunidade política, em função das decisões desta afetarem a todos os que estão sob sua autoridade. Para Araújo, nenhum Estado democrático corresponde totalmente ao que o princípio postula. Araújo, 2000, pp.5-6.

<sup>20</sup> Cícero Araújo em seu trabalho aborda à questão da constituição mista de uma comunidade política, retomando Políbio e Maquiavel. Enquanto o primeiro a percebia como possibilidade de reconciliação entre os integrantes, Maquiavel ao elogiar a constituição mista de Roma, aponta para a possibilidade de tal agregação entre patrícios e plebeus acentuar os conflitos. Nesse sentido, Araújo assim comenta acerca do pensamento de Maquiavel: “A insolência e rebeldia dos plebeus contra os patrícios só podia crescer com a concessão de direitos políticos: seus insultos e ressentimentos recíprocos seriam transportados para o coração das instituições políticas. É certo que essas

A idéia de construir ou ter canais junto ao Estado implicou numa polarização do debate em torno da participação, de como e em que nível a atuação se configuraria. Ocorreu uma polarização dos ideais democráticos, pois havia, pela “nova direita”, a defesa de uma democracia “legal ou formal” cujo pressuposto era a intervenção mínima do Estado na sociedade civil e na vida privada; e ainda uma concepção que preconizava a necessidade de incorporar outros níveis de poder além do Estado. De acordo com Held, esse modelo pode se estabelecer numa sociedade participativa que tem condições de atuar permanentemente e manter-se interessada no processo de governo. Para tanto, o autor cita alguns pré-requisitos: a melhoria de condições materiais dos grupos excluídos por intermédio da redistribuição de recursos materiais; a redução do poder burocrático; a garantia de sistemas de informação abertos; e a institucionalização de princípios de autonomia democrática. (HELD,1987:236).

A institucionalização das relações entre Estado e sociedade foi resultante também da discussão sobre o papel do Estado, visto que havia por parte dos grupos e setores sociais organizados um descontentamento e questionamento acerca da maneira que as políticas sociais eram delineadas pela tecnoburocracia estatal. A crítica ao modelo centralizador da gestão estatal, principalmente ao que fora desenvolvido no período ditatorial, traz consigo a idéia de descentralização que assumiu durante o contexto da democratização a aposta maior de diferentes grupos. Do ponto de vista da esquerda, descentralizar associava-se a democratizar e a possibilidade de tomada do poder local, ou seja, das novas gestões municipais. No entanto, na ótica da direita, a descentralização é encarada como a oportunidade de agilizar o Estado, repassando as atribuições e responsabilidades de execução das políticas a outros entes da federação.

No caso do conjunto das políticas sociais esta idéia veio possibilitar uma “articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilie participação com heterogeneidade, resultando em formas mais ativas de representatividade que reforçam reciprocidade em face da organização molecular da sociedade” (JACOBI, 2000:26).

Desse modo:

A formulação mais freqüente está estruturada em torno do aprofundamento do processo democrático e de seu impacto na ampliação da capacidade de

---

mesmas instituições poderiam providenciar mecanismos de moderação desses conflitos [...] no fim das contas, porém, tais mecanismos traziam pouco alívio. Como os desejos dos homens são sempre maiores do que sua capacidade de satisfazê-los, o resultado é a permanente insatisfação com o que possuem: uma vez obtida a primeira conquista, os plebeus passariam, como passaram, a querer sempre mais.” Araújo, 2000, p.15.

influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais. Nesse sentido, a participação social se apresenta como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação de agentes públicos e privados no contexto de arranjos sócio-institucionais estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição dos setores público e privado, visando a redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso. Trata-se de pensar o ordenamento das diferenças no contexto do questionamento do papel do Estado enquanto regulador da sociedade (JACOBI, 2000:27).

O poder decisório no modelo de gestão pública no Brasil permaneceu, até o final da década de 70, baseado na concentração do poder executivo no âmbito federal. Os estados e os municípios tinham algumas competências “residuais”, porém já delimitadas de antemão pelo poder federal. Na década de 80<sup>21</sup>, notadamente posterior a promulgação da Constituição de 1988, houve uma reformulação no desenho institucional a qual oportunizou e conferiu-lhes uma autonomia para legislar, arrecadar tributos, administrar e fiscalizar os recursos para as políticas sociais.<sup>22</sup> Contudo, a presença da estrutura legal não foi suficiente na medida em que não delimitava de forma clara as competências da cada nível do governo. Segundo Jacobi, a nova constituição

gradualmente aprofunda a descentralização fiscal, conferindo-lhes ampla autonomia não só para legislar e arrecadar tributos próprios, mas também para orçar, administrar, distender e fiscalizar seus recursos. Apesar disso, a estrutura legal, por não definir claramente as responsabilidades dos três níveis de governo, gera um processo desequilibrado de descentralização (JACOBI, 2001:23).

Ainda no que tange a descentralização, cabe sublinhar a distinção feita por Souza:

Descentralizar é dispersar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro. Essa definição, no entanto, pode ser aplicada a diferentes instâncias. Enquanto alguns autores enfatizam a desconcentração administrativa, outros vêem a descentralização como uma questão política que envolve uma

<sup>21</sup> O autor assinala o ano de 1983, dentro desse processo de tentativa de descentralização, em virtude da aprovação da Emenda Passos Porto que aumentou a participação dos governos subnacionais na distribuição dos recursos tributários do país. Esta emenda alterou os percentuais do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados a serem destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – que constituem em transferências obrigatórias calculadas segundo um critério que prioriza o inverso da renda per capita. Com isso, os estados passaram de 5.8% para 14% e os municípios de 5% para 16%. Jacobi, op. cit., p.23.

<sup>22</sup> Celina Souza afirma que a Constituição de 1988 diferencia-se das anteriores, sobretudo nos seguintes aspectos: ”a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes legislativo e judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e; c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários”. Souza, C., 2005, p. 110.

efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos dos processos decisórios. A descentralização assume ainda diferentes formatos, podendo ser funcional, territorial, política, econômica, tributária ou uma combinação de todos esses aspectos (SOUZA, C., 2008:38-39).

Nesta perspectiva, Santos Jr. mostra em seu trabalho que, desde 1988, houve um crescente processo de descentralização e municipalização das políticas sociais, acarretando em mudanças institucionais diferenciadas pelos municípios. Redefiniu-se a autonomia dos municípios e, com isso, surgiram novos formatos de organização do poder local e novas práticas de gestão. Tais reconfigurações se delinearão num terreno que estava identificado como de crise social e política do Estado, com rebatimento em todos os níveis administrativos, ou seja, federal, estadual ou municipal. A análise de Santos Jr. (1997) apoia-se nos estudos de Castells e Borja<sup>23</sup>, autores que percebem a necessidade desta redefinição das competências dos municípios, porém de forma diferenciada, onde cada um faz segundo sua realidade. Baseando-se tais redefinições em critérios como: a proximidade na relação com a população; a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos; a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados; e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população. (CASTELLS & BORJA, 1996:161).

Nesse sentido, Arretche pondera que em um cenário em que a União se retira de cena, delegando novas atribuições a outro nível de governo, não significa que de imediato os estados e municípios passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo as competências de gestão. Visto que: “a descentralização de políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente”. (ARRETCHE, 1999:112).

Segundo Tatagiba, o argumento era de que a possibilidade de reverter o padrão “centralizador, autoritário e excludente” de planejamento e execução das políticas públicas implicaria na presença do tensionamento mais próximo da sociedade ao Estado:

A sociedade poderia exercer um papel mais de fiscalização e controle estando “mais próxima do Estado”, assim como poderia imprimir uma lógica mais

---

<sup>23</sup> Os autores consideram que há um protagonismo das cidades tanto na vida política como na vida econômica, social e cultural. Para eles, a cidade enquanto ator social estaria diretamente relacionada com a capacidade de realização de uma articulação entre “administrações públicas, agentes econômicos políticos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil”. Castells & Borja, 1996, pp.152-153.

democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim, como um fato educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA, 2002:47-48).

O estudo da autora observa que o discurso da participação está interligado à “democratização do processo com a eficácia dos resultados”, na qual o primeiro aspecto aparece como condição para concretização do segundo. (TATAGIBA, 2002:47).

## 1.2 – Os estudos sobre Conselhos

Inicia neste ponto do capítulo a apresentação de estudos voltados especificamente às experiências dos conselhos em nosso país que servem de referência para o entendimento deste tema. Embora alguns autores já tenham sido mencionados anteriormente, o intento é reter aqui parte de tais contribuições que nos auxiliam neste trabalho.<sup>24</sup>

A pesquisa e análise desenvolvida por Gohn sobre o tema da participação e os conselhos constituem uma base importante para os trabalhos na área a partir da década de 90. A autora faz uma distinção entre as formas “conselheiristas” que tivemos no contexto brasileiro, delimitando a natureza diferenciada que fora proposto ao uso do termo conselho, quando se refere, no final dos anos 70 aos conselhos comunitários cuja finalidade era atuar junto à administração municipal; aos conselhos populares no final da década de 70 e parte dos anos 80; e por fim, aos conselhos gestores que surgiram na década de 90. (GOHN, 2000:176). Os conselhos gestores constituíram-se numa novidade por possuírem um caráter interinstitucional ao serem instrumentos mediadores na relação entre sociedade e Estado, sendo respaldados pela constituição e outras leis brasileiras.<sup>25</sup> Nesta perspectiva, são incluídos também como o “novo” dos conselhos os seguintes

---

<sup>24</sup> Alguns autores da literatura concernente aos conselhos: Maria da Glória Gohn, Luciana Tatagiba, Soraya Côrtes, Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer, Maria do Carmo Carvalho, Ana Cláudia Teixeira, Elenaldo Teixeira, Cláudia Feres Farias, Lígia Lückmann, Renato Perissinoto e Mario Fuks.

<sup>25</sup> A autora destaca que a implementação dos conselhos depende de leis ordinárias estaduais e municipais, sendo que em alguns casos as leis já foram estabelecidas ou há prazos para a criação dos mesmos. Gohn, 2000, p.176.

aspectos: a origem vinculada às demandas populares e ao conjunto de pressões por parte da sociedade em conquistar a redemocratização; por serem novas estruturas que se inserem na esfera pública e por força de lei são integrados aos órgãos públicos vinculados ao poder executivo na área da política pública que lhe diz respeito; e ainda, por estarem compostos tanto de representantes do poder público como da sociedade civil.

Segundo Gohn, o traço inusitado no tocante à composição dos conselhos criados nos anos 90 os distingue das iniciativas de conselhos nas quais tinham exclusivamente as representações da sociedade civil, como foram os conselhos populares e os comunitários. E também os diferenciam dos casos de conselhos, que se formavam anteriormente, nos quais havia apenas a presença de “notáveis”. O fato da existência dos conselhos estar inscrita no texto constitucional junto ao princípio de representação e participação os colocou, conforme a autora, como dotados de um potencial de transformação política.

Nesta concepção, os conselhos têm o potencial de efetivamente conseguirem ser representativos, e com isso, eles “poderão imprimir um novo formato às políticas sociais” relativo ao processo de formação das mesmas e de tomada de decisões. Neste sentido afirma que a criação dos conselhos dentro desse perfil gerou o que chama de uma “nova institucionalidade pública,” uma vez que eles originam uma “nova esfera social-pública ou pública não-estatal” na qual é viabilizado o acesso e a participação de segmentos sociais nas decisões políticas. Embora Gohn realce o que trouxe de novo com o surgimento dos conselhos no contexto da redemocratização, a autora pondera sobre a exequibilidade de se delinear concretamente o parâmetro prescrito na legislação.

As iniciativas de criação foram aumentando progressivamente em função da exigência constitucional, sobretudo desde 1996, quando a legislação estabelece que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios deveriam criar seus conselhos com perfis deliberativos.<sup>26</sup> No entanto, a autora faz algumas ressalvas a como se traduz tal perspectiva na realidade, quando diz:

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao poder executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter

---

<sup>26</sup> Nas áreas da educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente. Gohn, 2000, p.178.

essencialmente deliberativo, já que a opinião apenas não basta (GOHN, 2000:178).

A existência formal não se constitui, segundo Gohn, na garantia de correspondência do previsto à realidade dos conselhos. Um dos fatores levantados pela autora é de que nos municípios que não possuem uma tradição “organizativo-associativa” os conselhos têm sido somente uma referência ou experiência formal. Estando na maioria das vezes controlada ou servindo de instrumentos por parte do poder executivo e das elites, “falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos”. (GOHN, 2000:178).

A discussão sobre a natureza e o papel assumido pelos conselhos “novos” ou gestores, como considera Gohn, trouxe questões de um patamar similar ao que fora debatido sobre os conselhos populares. O que acaba demarcando duas posições acerca da competência dos conselhos: uma que se delineia com referência à relação com o poder legislativo, afirmando que os conselhos devem se situar como auxiliares desse poder; e outra que preconiza a atuação dos mesmos como órgãos fiscalizadores do poder executivo, e participe do processo de tomada de decisão de uma determinada área, integrando uma estrutura descentralizada de gestão. Assegura que esta segunda posição pressupõe um governo que “lide com os conflitos como parte inerente do jogo democrático”. (GOHN, 2000:178).

No exame dessa temática, um dos trabalhos que permitiu uma maior compreensão dos conselhos municipais foi o de Côrtes, que se volta à análise comparativa de tais espaços no contexto das políticas públicas setoriais na região metropolitana de Porto Alegre. O estudo tem a perspectiva de analisar a relação entre o arcabouço legal e administrativo federal que deu origem aos fóruns de participação municipais, como também a criação, a conformação de conselhos com o papel por eles desempenhado nas áreas das políticas públicas as quais estão vinculados.<sup>27</sup>

O trabalho de Côrtes apresenta duas novidades. A primeira é a de verificar o que os conselhos realmente fazem na área da política setorial a que estão afetos. E a segunda trata de não restringir o estudo a casos isolados abarcando um contexto de pesquisa mais abrangente.<sup>28</sup> Uma das contribuições deste trabalho é o propósito de aprofundar - o que efetivamente é feito - não se restringindo apenas na análise fixada na comparação entre o que ocorre e o que a lei atribui como

---

<sup>27</sup> A pesquisa de Côrtes tem como objeto os conselhos municipais de assistência social, de direitos da criança e do adolescente, de saúde, de trabalho e do Fundef, da região metropolitana de Porto Alegre. Côrtes, 2007.

<sup>28</sup> O universo da pesquisa de Côrtes envolveu os 31 municípios da região metropolitana de Porto Alegre.

função. Para, posteriormente, ficar no “risco”, como menciona a autora, de concluir de maneira recorrente de o que está prescrito, ou seja, o papel deliberativo, de que eles não chegam a exercê-lo integralmente. A finalidade do trabalho não é dar conta se são ou não deliberativos, mas sim, tratar sobre o que eles deliberam. (CÔRTEZ, 2007:3).

A noção de arcabouço institucional é utilizada pela autora pela compreensão de que nele reside o conjunto de normas legais e administrativas e de regras institucionalizadas de funcionamento de cada área de política pública. Segundo Côrtes (2007), tal

[...] ao condicionar como a provisão de bens e serviços é financiada, produzida e distribuída, ao definir os beneficiários preferenciais dessa provisão e os profissionais com ela envolvidos influencia na demarcação de quais atores estatais e sociais podem se interessar e se mobilizar para participar nas decisões políticas de cada área, seja nos conselhos ou fora deles (CÔRTEZ, *op. cit.*, p.3).

Considera que as regras de funcionamento criadas nos últimos 15 anos são elucidativas de como foram geridas as políticas. E, nesse sentido, os atores estatais e sociais que se integraram e participaram desse processo, e até mesmo os que não o fizeram, possuíram um papel fundamental na conformação das mesmas: “Suas preferências, idéias e propostas, ao estabelecer conflitos, criar consensos, no interior desses fóruns e fora deles, foram aos poucos moldando, guardados os marcos legais, as características de seu funcionamento no contexto de cada área de política pública” (CÔRTEZ, 2007:4).

Já a análise de Tatagiba traz a distinção<sup>29</sup> apresentada pelo IBAM com referência aos conselhos: os conselhos de programas, os de políticas e os temáticos.<sup>30</sup> Os primeiros estão vinculados a programas governamentais, como a ações específicas voltadas a grupos, clientelas determinadas ou beneficiárias dos programas. A autora destaca que, em geral, eles possuem funções executivas ligadas a tais programas, no sentido de incrementar atividades e ações para o provimento concreto do acesso aos bens e serviços. Já os conselhos de políticas relacionam-se ao

<sup>29</sup> Outro estudo é o de Sérgio Allebrandt que aponta a relevância desta temática nos últimos 15 anos, na agenda de pesquisa de diversas áreas acadêmicas, assim como nas discussões e encontros setoriais organizados pelo Estado, pelas universidades e ongs. Considera que, em que pesem os avanços obtidos ao longo desse período, tanto no que diz respeito à participação da sociedade civil no processo de democratização há um grande número de conselhos que tem sido utilizado como mero discurso sobre a participação, “constituindo-se em espaços de manipulação e cooptação por parte dos políticos, governos municipais e da tecnoburocracia local”. O autor traz a experiência de um município, Ijuí-RS, discute a atuação da sociedade civil nos conselhos municipais, considerando-os como “espaços públicos de cidadania interativa.” Embora a análise esteja voltada a tal município, o autor faz um balanço sobre o processo de implantação dos conselhos no país e propõe uma tipologia organizacional e de estrutura de poder dos mesmos. Relata que a trajetória desse município não difere da realidade de grande parte dos municípios brasileiros, tendo em vista que se formaram conselhos com diversas características. A diversidade e a falta de um padrão classificatório comum são enfatizadas pelo autor na medida em que os conselhos recebem três denominações, quais sejam: conselhos setoriais, conselhos de gestão ou conselhos de políticas públicas. Allebrandt, 2003, pp.1-15.

<sup>30</sup> Pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais”, IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997.

sistema de políticas públicas estruturado nacionalmente, são obrigatórios e têm suas atribuições estabelecidas em lei “no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações.” E, por fim, os conselhos temáticos que não têm uma articulação no âmbito nacional, pois sua existência ocorre em virtude de iniciativas locais nas esferas municipais ou nas estaduais. Nesse caso, há uma articulação com movimentos ou mobilizações em torno de temas gerais.<sup>31</sup>

Embora a autora utilize esta classificação, ela resgata outras experiências significativas de conselhos, como: os comunitários, os populares e os administrativos.<sup>32</sup> Os conselhos comunitários, presentes nas décadas de 70 e 80, caracterizavam-se por espaços nos quais as comunidades explicitavam suas demandas para segmentos das “elites tradicionais”. Tais exemplos constituíram em esforços por parte dos governos locais, eleitos em 1982, em dar um retorno às demandas das organizações populares, neutralizando, assim, a capacidade de ação destas organizações num momento de crise política e econômica. Os conselhos populares como espaços criados pelo próprio movimento social com a preocupação em definir uma linha de atuação autônoma diante do Estado e dos partidos políticos. E os conselhos administrativos que “estão voltados ao gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços, como escolas, creches, hospitais etc., mas que não possuem poder para influir no desenho das políticas públicas da área em questão” (TATAGIBA, 2002:54).

O estudo da autora é dedicado aos conselhos gestores de políticas públicas que também são chamados de conselhos setoriais, cuja origem acontece a partir da Constituição de 1988. Tais conselhos tornam-se canais obrigatórios tanto na definição das políticas, como para a efetivação dos repasses de recursos federais para os municípios à execução das mesmas. Realça um conjunto de aspectos que os colocam como peças-chave para descentralização e democratização das políticas sociais. Dentre eles estão o princípio de paridade entre Estado e sociedade civil; por serem instâncias deliberativas e fiscalizadoras das políticas sociais, sem, no entanto, disporem de um poder de correção ao Estado; e de possibilitarem ao Estado a elaboração de normas que garantam um processo de co-gestão com a sociedade civil.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Exemplos de conselhos: de Programas - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos; de Políticas – de Saúde, Assistência Social, Educação; e temáticos – Direitos da Mulher, de Cultura, dentre outros.

<sup>32</sup> Este resgate também é feito por outros estudiosos do tema, como Teixeira, E., 1996, pp. 7-20.

<sup>33</sup> A autora traz a contribuição de Moreira para explicitar informações relativas à conformação legal dos conselhos, pois eles são: “(...) órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o

Em continuidade à caracterização dos conselhos, o processo de sua composição também recebe a atenção de Tatagiba. Descreve que a participação governamental se estabelece por intermédio da indicação do chefe do poder executivo e, em contrapartida, propõe as representações da sociedade civil dentro de um conjunto bem diverso de segmentos nos quais são respeitadas as particularidades de cada contexto no que se refere ao procedimento de escolha dos representantes. Para tanto, respalda-se no estudo de Moreira, que assegura que a representação da sociedade civil é tirada entre seus pares e obedecendo as características do grupo ou setor a ser representado conforme lei específica. Podendo ser de entidades, organizações não-governamentais, movimentos, associações comunitárias, sindicatos dentre outros. (MOREIRA,1999:68; *apud* TATAGIBA, 2002).

Em função do objeto de estudo da autora ser os conselhos setoriais, ela examina as leis específicas dos conselhos de saúde, dos direitos da criança e do adolescente e de assistência social, que determinam as entidades e os segmentos que devem integrar o conselho.<sup>34</sup> Tatagiba depreendeu de tal exame, o argumento de que os conselhos setoriais ou gestores constituem uma novidade comparativamente a outras experiências de conselhos em razão de três aspectos, quais sejam: a composição plural e paritária; o processo dialógico para chegar a acordos de interesses; e o fato de serem instâncias deliberativas estabelecidas legalmente. (TATAGIBA, 2002).

O primeiro aspecto sustenta que os conselhos, enquanto espaços públicos, garantem uma diversidade que extrapola as representações de Estado e sociedade civil, apresentando-se também a diversidade no interior de cada um desses campos. Para a autora, essa composição plural, longe de ser um obstáculo, é o que lhes garante a natureza pública e democrática. Quanto à paridade, um pressuposto que coloca Estado e sociedade num mesmo patamar numérico de representantes,

---

exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas (...)”. *Idem ibidem*. p 50.

<sup>34</sup> Na área da saúde a Lei Federal n 8.142, de 28 de dezembro de 1990, traz o princípio constitucional da “participação da comunidade” na gestão pública, tendo no conselho as representações de governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários. No conselho de direitos da criança e do adolescente define-se nas representações da sociedade: a participação de entidades de atendimento direto a criança e adolescentes, da defesa dos direitos e, também, de centros de estudo e pesquisas e entidades classistas, ainda que em menor número. No tema da assistência social através da lei n 8.742, em 7 de dezembro de 1993, que subdivide a composição dos conselhos em três segmentos: os representantes das entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, representantes de usuários e representantes dos trabalhadores da assistência social.

ela foi defendida como condição preliminar dos conselhos para que se viabilizasse uma disputa real de interesses e a legitimidade do processo decisório.<sup>35</sup>

Na realidade, Tatagiba demonstra que a paridade numérica não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório, mostrando a necessidade de levar em conta a dimensão política, pois:

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais como não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções (TATAGIBA, 2002:57).

No âmbito político, as representações tanto da parte governamental como da sociedade se mostram com muitas clivagens, cada qual explicitando expectativas e interesses distintos. A autora sustenta que a própria motivação inicial que leva os indivíduos ou entidades a integrar um conselho é variada. A expectativa distinta da participação denota projetos políticos diversos de atuação que são impulsionados desde a busca ou acesso aos recursos públicos, como ao princípio de maior democratização do processo decisório acerca das políticas.

A heterogeneidade não constitui somente em traço da parte não-governamental dos conselhos, é encontrada também no que diz respeito aos representantes do governo. Conforme Tatagiba, no Estado também há “sujeitos portadores de distintos interesses” e ainda assegura que muitas vezes há posturas “altamente abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa participação”. (TATAGIBA, 2002:58).

O segundo aspecto refere-se ao mecanismo de diálogo utilizado para resolução de conflitos de interesses e para alcançar o estabelecimento de acordos entre os presentes. E o último aspecto trata da função deliberativa que lhes são atribuídas em lei e que sugere uma democratização da gestão no processo de produção das políticas públicas. Tatagiba afirma que:

Eles podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não-governamentais responsáveis pela execução das políticas, a cujas áreas estão ligados [...]. A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado (TATAGIBA, 2002:55).

---

<sup>35</sup> A exceção deste princípio ocorre na área da saúde para a qual a lei prevê a composição paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos.

Colocados tais aspectos como balizadores da novidade dos conselhos, a autora procurou ver como eles se traduziram em realidade. Tatagiba sustenta que, apesar da indicação de que os mesmos sejam um avanço na democratização das políticas, muitas dificuldades foram identificadas no caminho da efetivação de tais aspectos. Dentre essas dificuldades reside a concretização dos princípios normativos dos conselhos, pois os estudos dão indicativos da recorrência de alguns pontos, como a presença forte do Estado que impede a configuração do que está previsto legalmente. O que pode ser ilustrado com tal comentário:

Apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais”. Seguindo o exame dos empecilhos presentes ao funcionamento dos conselhos, a autora pondera que tais problemas são de diferentes ordens e se explicitam de forma bem diferenciada dependendo da cultura política ou da conjuntura local (TATAGIBA, 2002:55-56).

Teixeira segue a mesma linha anterior, pois aborda os conselhos como órgãos públicos, uma vez que são criados pela legislação que determina, em muitos casos, o caráter de atuação dos mesmos. Os regulamentos são aprovados pelos seus integrantes e referendados pelo poder executivo do respectivo nível de governo. Sua composição não é imposta de forma padronizada, pois cada lei especifica como esta deva se estabelecer. Os conselhos são tidos como estruturas de uma nova institucionalidade que implica na partilha do espaço de deliberação entre a sociedade civil e o Estado. O autor destaca que há uma vinculação institucional entre eles, pois: “[...] é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical” (TEIXEIRA, E., 2000:103).

Já no trabalho de Dagnino sobre espaços de co-gestão, os conselhos gestores de políticas são mostrados junto a outras iniciativas de participação, como as câmaras setoriais tripartites ou os orçamentos participativos, constituindo em exemplos de espaços públicos mais amplos e heterogêneos. Neles, “o Estado senta-se formalmente à mesa e ali se formulam políticas públicas, se estabelecem contratos, se reconhecem direitos. O Estado, os empresários, os trabalhadores e os cidadãos assumem responsabilidades em acordos que devem cumprir” (DAGNINO, 1998-99:65).

A autora afirma que nesses espaços o Estado é tido como mais um ator, como uma “parte interessada”, e não mais a parte privilegiada no jogo da negociação. No entanto, tal posição do Estado não o exime da defesa de sua posição, pois: “o Estado abre espaço para que a sociedade participe da redefinição das prioridades públicas, sem deixar de ser agente ativo neste processo,

quando disputa nestes espaços seu projeto político”. Os conselhos gestores de políticas relativas às áreas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, têm uma organização que vai do nível local ao federal, na qual é prevista a representação do poder público, assim como de grupos organizados da sociedade civil. (DAGNINO,1998-99:70).

Na análise de Avritzer está também realçada a inserção destas duas dimensões da representação no qual o autor atribui a criação dos conselhos no interior do poder executivo como mecanismos de deliberação pública para a participação da sociedade civil. Conforme o autor, os participantes dos conselhos setoriais - no caso, os da área da saúde - têm um papel de deliberar, juntamente com o poder público, exercer controle direto e regular as ações do governo. Ressalta também que é “nas grandes cidades que essas novas práticas redefinem a forma de fazer política, levando a um aumento significativo do número de associações comunitárias e à intensificação da sua forma de relação com o Estado” (AVRITZER, 2002:18-24).

No estudo sobre Orçamento Participativo, que o autor faz acerca de Belo Horizonte e Porto Alegre, ele observa a existência de um forte movimento de atores comunitários e a adequação da forma institucional às práticas preexistentes de participação como fatores relevantes que estão na base do sucesso de tais experiências. Considera que:

O problema de como criar instituições estáveis está muito menos ligado às regras da competição política e às formas do sistema político e muito mais à relação pública possível de ser estabelecida entre Estado e sociedade. [...] Tal afirmação não implica desconsiderar o papel desempenhado pelos arranjos institucionais e pela sociedade política no surgimento dos arranjos participativos. Significa, no entanto, afirmar que a vontade política de implementar políticas participativas depende, para alcançar resultados satisfatórios, da preexistência de práticas participativas no nível da sociedade civil (AVRITZER, 2002:43).

Outra contribuição na área da pesquisa reside no trabalho de Pires sobre o tema da administração no município de Belo Horizonte, no qual enfatiza as alterações ocorridas quando a administração local assumiu uma articulação com formas participativas da sociedade junto ao aparelho estatal. Recorre ao referencial teórico neo-institucionalista para enfatizar o potencial transformador que pode estar associado às políticas públicas participativas ou aos canais de participação institucionalizados. A hipótese do autor diz:

A participação, procedimentalizada e institucionalizada, contidas em iniciativas efetivas, como é o caso do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, possui o potencial de intensificar as atividades de planejamento e pré-programação no interior do aparato estatal, conduzindo, muitas vezes, a um processo de modernização administrativa. Tal suposição assenta-se no fato de que, a partir da abertura de um canal de participação que inaugura um fluxo de informações

entre a administração e os cidadãos, a manutenção do diálogo aberto e da discussão produtiva depende, em grande parte, da capacidade de organização, sistematização de informações e viabilização de ações por parte do poder público. Ou seja, o bom funcionamento de uma política pública participativa implica algum nível de modernização administrativa para que o poder público seja capaz de processá-la de forma comprometida (PIRES, 2002:2).

Por intermédio do conceito de dependência de trajetória, o autor afirma que a articulação com as instâncias organizadas da sociedade já existia em alguns setores do aparelho estatal, como o caso das administrações regionais e dos conselhos comunitários no município. Este fato proporcionou que fosse gerado um processo de aprendizagem organizacional pelo qual a administração municipal internaliza novos princípios delineando uma lenta e gradual construção institucional.

### **1.3 – Considerações finais**

O primeiro capítulo foi centrado na apresentação de subsídios para a análise dos conselhos em Porto Alegre. Para tanto, recorreu-se a interpretações sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil a fim de identificar os principais aspectos presentes ao debate. Esta leitura desdobrou-se em dois momentos que constituem referenciais à compreensão do objeto de estudo em questão, o período da década de 30 e o da redemocratização a partir de 1988, respaldando-se na produção da literatura na área.

Em seguida, lançou-se mão de análises específicas sobre os conselhos no país que refletem os avanços teóricos e questionamentos que persistem neste tema, assim como nos auxiliam na observação e explicação que ora este trabalho empreende.

## Capítulo 2

### Uma reflexão conceitual

O objetivo do segundo capítulo é desenvolver algumas considerações teóricas acerca de dois conceitos que integram a presente análise dos conselhos em Porto Alegre. Para tanto, divide-se em duas seções: na primeira, são examinadas algumas contribuições no estudo do tema sociedade civil; na segunda seção, volta-se ao conceito de participação. Ambas com a expectativa de delinear algumas das especificidades teóricas que os mesmos assumem num cenário democrático.

#### 2.1 – Debate sobre a sociedade civil

Ao iniciar a abordagem do conceito de sociedade civil, cabe o registro de que seu significado figura numa perspectiva relacional com o conceito de Estado. Em Marx, a sociedade civil é entendida “como algo que se estende a toda vida pré-estatal, como momento do desenvolvimento das relações econômicas, que precede e determina o momento político, e, portanto, como um dos dois termos da antítese sociedade – Estado”. Dicotomia fundamental do sistema conceitual, entendida como estrutura e superestrutura. (BOBBIO, 1982:30) No seguinte trecho Marx explicita:

A forma determinada de relações das forças produtivas existentes em todos os estágios históricos que se sucederam até hoje, e que por sua vez as determina, é a sociedade civil [...] Já se pode ver aqui que essa sociedade civil é o verdadeiro centro, o teatro de toda a história; e pode-se ver como é absurda a concepção de história até hoje corrente, que se limita às ações de líderes e de Estados e deixa de lado as relações reais [...] A sociedade civil compreende todo o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, no interior de um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ela compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento e, portanto, transcende o Estado e a nação, embora, por outro lado, tenha novamente de se afirmar em relação ao exterior como nacionalidade e de se organizar em relação ao interior como Estado (MARX *apud* BOBBIO, 1982:32).

Tanto em Marx como em Gramsci a sociedade civil “representa o momento ativo e positivo do desenvolvimento histórico”. Enquanto no primeiro ela é tida como elemento

estrutural, em Gramsci ela é superestrutural. E, desse modo, Bobbio considera que em Gramsci há um sistema conceitual complexo no qual se explicitam dois movimentos dicotômicos: “o principal, entre estrutura e superestrutura; e o secundário, entre os dois momentos superestruturais, o das instituições do consenso e o das instituições da força. E de que a ponte entre esses dois momentos é a sociedade civil”. (BOBBIO, 1982:33-56)

A noção de sociedade civil, de acordo com Vieira, vem sendo cada vez mais usada para apontar o lugar fundamental para a expansão potencial da democracia. (VIEIRA, 1996). Este termo tem um papel relevante no debate teórico sobre a democracia contemporânea, em que pese à acentuada ambiguidade apontada por vários autores.<sup>36</sup> Em função de ora ser tratado como ideal normativo, ora como realidade empírica. E ainda ao fato, de que tal noção estar situada entre o público e privado.

Baynes faz esta ponderação ao afirmar que, ela “é descrita como algo privado quando é contrastada ao Estado e algo público ou semi-público quando contrastada com a família ou a esfera de intimidade pessoal”. O autor mostra que ao mesmo tempo em que a sociedade civil é identificada, por um lado, como uma “ordem amoral” que repousa sobre a razão instrumental; por outro lado, é vista como “fonte primária das virtudes cívicas” necessária para se manter uma sociedade organizada e estável. Esse caráter paradoxal nas concepções sobre sociedade civil explicita uma dualidade entre o que se deseja que tal noção envolva, ou seja, uma leitura normativa, e o que se apresenta na realidade. Afirma que a sociedade civil é uma esfera de homogeneidade social e identidade, mas também é a pluralidade e o conflito. Nessa perspectiva, o papel exercido por ela tanto pode ser forte para resistir e enfrentar o Estado, quanto pode se atribuir como um conjunto frágil de instituições e associações que não têm esta possibilidade. (BAYNES, 2002: 124).

Sob a influência habermasiana<sup>37</sup>, autores como Cohen e Arato definem a sociedade civil como “uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta da esfera íntima (principalmente a família), a esfera das associações (as voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública”. (BAYNES, 2002: 125). Eles buscam enfrentar as ambiguidades inerentes a tal noção e a reconstruí-la para dar conta das dimensões da sociedade contemporânea.

---

<sup>36</sup> De acordo com Bobbio, “entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais.” Bobbio, 1986, p.1210.

<sup>37</sup> Habermas percebe a necessidade de distinguir o papel da sociedade civil quando a coloca numa posição proeminente em sua teoria democrática.

Partem da análise da sociedade atual que registra iniciativas, associações e movimentos de cidadãos em torno da defesa e expansão de um campo societal. Este, segundo eles, descrito de diversas maneiras, contém projetos que se distinguem do estatismo. Os autores criticam as teorias da sociedade civil herdadas do passado, pois consideram que elas não têm como dar conta dessa tarefa atualmente. Destacam que modelos de antinomias presentes em autores como Hegel, Gramsci e Parsons mostram-se insuficientes para a análise da sociedade contemporânea, pois, no modelo tradicional, há um reducionismo e, ainda que tenham seus méritos relativos na descrição da época liberal clássica, hoje não se constituem suficientes para explicar as suas transformações e a sociedade atual. (ARATO & COHEN, 2000).

É na busca de identificar a diversidade que compõe o campo societal, que Arato e Cohen sugerem a recuperação da categoria da sociedade civil dentro da linha de defesa da autonomia social diante do Estado Moderno e da economia capitalista. Por isto, perpassa a defesa da democratização da sociedade civil enfatizando a capacidade de auto-organização e autoconstituição. A chamada “reconstrução” proposta pelos autores é tomada como “separar uma teoria em suas partes e voltar a juntar numa nova forma para obter mais plenamente o objetivo que se tem fixado a si mesma”. (ARATO & COHEN, 2000:477).

Para os autores, embora persistam as ambiguidades do ponto de vista conceitual referente a esta categoria, ela é “capaz de conservar sua autonomia e formas de solidariedade ante a economia e o Estado Moderno”. Nesta concepção a sociedade civil é entendida como as associações sociais que transpassam as relações de classe, constituindo um espaço de “experimentação social para o desenvolvimento de novas formas de vida, novos tipos de solidariedade e de relações sociais de cooperação e de trabalho”. Enquanto a sociedade política é o espaço no qual ocorre à discussão e o debate sobre as decisões coletivas que necessita de que seja mantida a autonomia dos grupos, assim como a capacidade de articulação entre eles. Neste caso, é incluída a esfera pública como dimensão relevante, pois é nela que se estabelece a negociação e os compromissos. (ARATO & COHEN, 2000:54-61).

Arato e Cohen, ao analisarem a inter-relação da sociedade civil com a sociedade política, colocam em dúvida a possibilidade da sociedade política se conservar sem levar em conta o desenvolvimento de outras formas apolíticas de solidariedade e, sobretudo, de “interação e vida de grupos independentes”. (ARATO & COHEN, 2000:62).

Nessa inter-relação, os autores enfatizam os trabalhos de Gramsci e Parsons, influenciados por Hegel, pois foram os primeiros a ver que a sociedade contemporânea se reproduz não somente por processos econômicos e políticos, mas por intermédio da interação de estruturas legais, de associações sociais, de instituições de comunicação e de formas culturais. Arato e Cohen destacam que ambos “entenderam a ressurreição da vida associativa não como a fusão das lógicas do privado e do público, da economia e do Estado, senão como a recriação de um tecido de intermediações sociais mais antigo que as revoluções industrial e francesa, numa forma nova e postradicional.” Porém, Arato e Cohen afirmam que a visão gramsciana dá uma idéia “exageradamente integrada” numa determinada estrutura de dominação. Enquanto em Parsons tem-se um modelo de autorregulamentação e conservação imune à heteronomia. (ARATO & COHEN, 2000:479-480).

Essa visão implica no que os autores chamam de “reorientação da política democrática”, tomando-a não mais centrada no Estado, mas na interligação deste com a sociedade e no potencial de influência política dos cidadãos que podem estar organizados em grupos, associações e em espaços públicos no esforço de publicizarem as suas questões e temas.

Na mencionada reorientação está presente a renovação dos foros públicos de discussão e debate que contemplam as novas formas de intermediação e de associação, revitalizando a sociedade política e ainda politizando as iniciativas dos cidadãos e movimentos sociais, o que vem possibilitar um modelo renovado na construção da relação Estado e sociedade.

Para Arato e Cohen, é nessa articulação com a iniciativa dinâmica da sociedade que se torna possível reestruturar a categoria da sociedade civil, pois tal concepção pode desta forma refletir o núcleo de novas identidades coletivas e de seus projetos que viabilizem a emergência de uma sociedade mais democrática e mais livre. Tal modelo de sociedade civil diferenciada traduz, ao mesmo tempo, o que chamam de “promessa utópica”, como indicam a reconstrução e a defesa da publicidade.

Desse modo, para os autores, os movimentos sociais constituem o elemento dinâmico nos quais se expressam potenciais positivos das sociedades modernas; e, principalmente, a capacidade de autonomia e autodefesa que tal sociedade pode adquirir diante do Estado e da economia capitalista.

Para tanto, Arato e Cohen mostram a importância da sociedade civil moderna ter presente o caráter bidimensional das suas instituições centrais. Primeiro, a partir da própria relação entre

“os potenciais de uma sociedade civil que já é moderna e o projeto de atores coletivos contemporâneos. E segundo, pela importância de que em tal reconstrução desta categoria seja possível contemplar a distinção entre sistema e mundo da vida para uma interpretação de tais projetos”. (ARATO & COHEN, 2000:556).

Nesse sentido, eles têm - no conceito habermasiano de mundo da vida -, a garantia da presença da modernidade na categoria da sociedade civil, concebendo como moderna a opção por um mundo da vida capaz de racionalização. Para os autores, essa alternativa teórica se deve ao fato da visão habermasiana oferecer a melhor estrutura conceitual disponível e com ela reconstruir a noção de sociedade civil.

O conceito de mundo da vida em suas dimensões sociológicas e institucionais contempla tanto uma perspectiva de elementos tradicionais como de não tradicionais. Refere-se a “reserva de tradições conhecidas implicitamente aos supostos já existentes que estão incorporados na língua e na cultura e aos que recorrem os indivíduos na vida diária.” Trata-se, portanto, da estrutura linguística do conhecimento, da reserva das convicções e das formas de solidariedade que se usam e são oferecidas aos indivíduos. Esta integração faz com que os indivíduos não questionem e nem possam sair do seu “mundo da vida”. É uma situação na qual os indivíduos compartilham normas que são reconhecidas e atuam a partir da idéia do coletivo, do grupo social. (ARATO & COHEN, 2000:482-483).

Os autores enfatizam a importância da diferenciação estrutural do mundo da vida, por ser parte do processo de sua modernização, ocorrendo mediante o surgimento de instituições especializadas na reprodução de “tradições, solidariedades e identidades”. (ARATO & COHEN, 2000:483). A diferenciação entre as dimensões do mundo da vida permite aos autores a distinção entre uma sociedade civil tradicional e a moderna.<sup>38</sup>

Importante no pressuposto de racionalização do mundo da vida é que, mediante tal modernização, podem surgir novas formas de associação voluntária com direitos iguais de pertencimento, não permanecendo mais presos a atribuições já dadas, como é o caso de vínculos por parentesco, status ou herança. Tal modernização se estende também ao subsistema político e ao econômico (administrativo), pois estão interligados e um pressupõe o outro. No entanto,

---

<sup>38</sup> A sociedade tradicional não se define por ter uma tradição comum, mas pela relação tradicional com as tradições, ou com o próprio mundo da vida. Nisto destacam a visão habermasiana que diz estar na modernização das esferas culturais do mundo da vida o possível desenvolvimento de “formas de associação, publicidade, solidariedade e identidades pós-tradicionais e reflexivas, coordenadas comunicativamente”. Habermas, 1984.

acenam que os mesmos processos que são a base dessa modernização do mundo da vida, também podem representar ameaças. E, neste sentido, vem o papel dos direitos fundamentais que constituem um componente essencial na garantia desta estrutura pós-convencional e defesa da diferenciação. (ARATO & COHEN, 2000).

É por intermédio da prática dos direitos que podemos vislumbrar a existência de formas de aprendizagem social e de uma cultura política que a subsidie. Para os autores, a sociedade civil institucionalizada depende da maneira como se estabelecem as relações internas com o complexo de direitos.<sup>39</sup>

Arato e Cohen percebem, no modelo proposto por eles, a vantagem de mostrar alguns empecilhos da modernidade, sem fazer com que todas as instituições da sociedade civil se vejam ou se percebam neste caminho. Destacam:

Os princípios legitimadores e dos direitos são compatíveis somente com um modelo de sociedade civil que institucionaliza a comunicação democrática numa multiplicidade de públicos e defende as condições de autonomia individual, liberando a esfera íntima de todas as formas tradicionais, assim como as modernas de desigualdade e carência de liberdade (ARATO & COHEN, 2000: 507-513).

É através de novas formas de comunicação, com a modernização do mundo da vida, que reside a ampliação e criação de novos públicos. Eles concluem em seu enfoque que:

A combinação de associações, públicos e direitos, quando é aparada por uma cultura política em que as iniciativas independentes e os movimentos, representam uma opção sempre renovável, legítima, política [...] representa um conjunto efetivo de defesas em torno da sociedade civil dentro de cujos limites é possível formular em grande parte o programa da democracia radical.” Insistem na possibilidade de democratizar as instituições econômicas e políticas e ver em que medida é possível introduzir espaços públicos dentro do Estado e das instituições econômicas que tenham a continuidade com uma rede de comunicação societal, que consiste de esferas públicas, associações e movimentos (ARATO & COHEN, 2000:525-531).

Defendem, portanto, um modelo que institucionaliza a comunicação democrática numa multiplicidade de públicos, com a organização de instituições democráticas e novos tipos de relações interpessoais dentro da sociedade civil, atribuindo um papel fundamental a tal comunicação na qual exista efetivamente uma base com as necessidades articuladas nos públicos societais. E também que ocorra a possibilidade dos indivíduos terem influência, ou seja, “os que

---

<sup>39</sup> Os autores apresentam três complexos de direitos: os que se referem à reprodução cultural (as liberdades de pensamento, imprensa, expressão e comunicação); os que asseguram a integração social (a liberdade de associação e de reunião); e os que asseguram a socialização (a proteção da vida privada, da intimidade e da inviolabilidade da pessoa). Arato & Cohen, 2000, p.494.

articulam as opiniões e projetos de grupos e associações também possam ser influentes.” Ressaltam, contudo, para que tais indivíduos possam influir via argumentos somente ocorre aos que estão abertos a possibilidade de serem influenciados. (ARATO & COHEN, 2000:531-537).

Não se trata de aumentar a participação *per se*, mas constituir estruturas de sensibilidade aos resultados da participação. Salientam ainda: “é importante que a pluralidade de democracias seja articulada em termos de ambos os tipos de forma discursiva, em instituições vinculadas aos subsistemas como em instituições da sociedade civil” (ARATO & COHEN, 2000:537).<sup>40</sup>

Outra abordagem da sociedade civil está na análise de I. Young sobre a democracia contemporânea, ela apresenta a posição da sociedade civil nos processos democráticos relacionando com a interlocução à esfera pública e ao papel do Estado. Aponta o papel da sociedade civil como de promotora de confiança, escolha e das virtudes da democracia. No entanto, sinaliza os limites das atividades associativas cívicas numa democracia formal. (YOUNG, 2000).

A sociedade civil é definida, portanto, no contraste ao Estado e também ao mercado. É um ente autônomo com associação voluntária que funciona por meio da interação comunicativa, desenvolvendo ações de auto-organização pautadas por valores sociais. Young afirma que as associações cívicas podem se tornar políticas quando a possibilidade de atingirem seus objetivos é frustrada pela ação dos agentes políticos do Estado e/ou econômicos. Dessa maneira a situação leva ao conflito ou a crítica pública. As suas atividades dirigem-se a três formas associativas: a privada com vínculos definidos a partir da identidade, cuja ação é voltada ao benefício de seus integrantes; a civil, que tem uma finalidade e ação aberta a outras pessoas, não restringindo somente a seus membros; e a política, que visa influenciar as políticas de Estado, englobando qualquer atividade que busque politizar a vida social e econômica. (YOUNG, 2000).

Na argumentação da autora, o Estado, a economia e a sociedade civil possuem formas diferenciadas de coordenarem suas ações. O Estado se dá por meio do poder autorizado, a economia pela ótica do dinheiro e a sociedade civil por meio da interação comunicativa. Outra maneira de distingui-los, proposta por ela, reside no tipo de atividade que cada um desempenha. O Estado é marcado por ações formais e legais de regulação por intermédio do aparato coercitivo. A economia pelas atividades de produção e distribuição baseadas no custo mínimo e no lucro. E a

---

<sup>40</sup> Os autores trazem a noção de Parsons de influência na qual é uma categoria central de integração por meio das associações. Esta se baseia num antecedente de solidariedade difusa que depende da constituição de uma identidade coletiva que a reforce.

sociedade civil por ações de auto-organização operadas por valores sociais. Embora ela tenha críticas à democracia interna das associações, enfatiza a relevância da formação dessas associações por produzirem solidariedade, apoio e resistência diante da dominação. (YOUNG, 2000).

Para Young são essenciais tanto à pluralidade e diversidade das associações, movimentos e organizações da sociedade civil nos contextos democráticos, como a posição do Estado e de suas instituições para dar conta de medidas universais, como é o caso de deter o poder econômico e as desigualdades sociais dele decorrentes. Nesta mesma linha considera que, do ponto de vista democrático, nem tudo encontra sua solução a partir da sociedade civil, alguns problemas como de justiça social e do auto-desenvolvimento necessitam da ação do poder público.

A abordagem da autora vê na limitação mútua na relação entre Estado e sociedade civil como forma de limitar os efeitos perversos de ambos. Impedindo-os assim de que o Estado limite a pluralidade e espontaneidade da sociedade civil e, de outro modo, que as particularidades da sociedade civil não impeçam ou diminuam o potencial de coordenação e regulação do Estado. Embora persistam as tensões entre eles, a democracia tem de articular as instituições cívicas mais estreitamente com as instituições estatais, por intermédio de processos formais de deliberação e de representação. Mesmo com isso, a autora enfatiza a necessidade dos cidadãos terem a consciência da permanência da tensão entre Estado e sociedade civil. Sobretudo quando as associações cívicas estiverem perto do Estado, elas podem perder a sua capacidade de crítica e autonomia. Ao passo que, em situações onde a capacidade de deliberação é ampliada em muitos locais, há o risco de deixar de lado a visão generalizada da ação, prerrogativa precípua do Estado.

## **2.2 – Conceito de participação**

Este conceito apareceu de forma sistemática a partir do século XVIII, com as formulações de J.J.Rousseau e de teóricos do liberalismo como S. Mill e A. Tocqueville, quando a noção de participação está associada à idéia de soberania popular e da configuração de um Estado que a represente. Remonta, na Europa, ao século XVIII e XIX, em um contexto demarcado por movimentos revolucionários que lutaram pela extensão dos direitos de cidadania às classes

populares, onde há a busca de inserção do indivíduo na política independente da sua posição social. (PIZZORNO, 1975 *apud* AVELAR, 2004). A reivindicação pelos direitos igualitários e o fim dos privilégios sociais e políticos delineiam a luta pela extensão do sufrágio, bem como da organização política dos segmentos populares no final do século XIX. O surgimento dos partidos políticos de massa e do sufrágio universal, à época, significou a possibilidade de ampliação da participação política a outros segmentos da sociedade.

De acordo com Pizzorno, a participação política “é uma ação em solidariedade para com o outro no âmbito de um Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura de um sistema de interesses dominantes.” (PIZZORNO, 1975 *apud* AVELAR, 2004:225). Desde a visão clássica dos gregos até os autores contemporâneos, a participação associa-se ao envolvimento dos indivíduos e a possibilidade dos mesmos demarcarem e incidirem, em maior ou menor medida, no processo de tomada de decisão.

Rousseau, em sua teoria política, elege o tema da participação como central, pois a identifica como uma forma de proteção dos interesses privados e de assegurar para que a comunidade tenha um bom governo. Propõe uma participação direta e individual, ou seja, de cada cidadão participar nos processos decisórios da comunidade. Para ele, um indivíduo é tomado como cidadão quando deixa de buscar o bem particular e vislumbra o bem para a coletividade ou bem geral, garantindo que a participação produz efeitos tanto na coletividade como em cada indivíduo, tornando-o mais aberto. Rousseau vê na participação um caráter educativo que pode aumentar o valor da liberdade das pessoas e, sobretudo, permite que os indivíduos aceitem com maior facilidade as decisões coletivas e se integrem mais à sua comunidade. (GOHN, 2001). Em sua obra *O Contrato Social*, Rousseau vê o cidadão justamente a partir da possibilidade dele integrar o soberano, quando diz: “os associados, adquirem coletivamente o nome de povo, e se chamam particularmente de cidadãos, na qualidade de participantes na autoridade soberana [...]” (ROUSSEAU, 1995:31).

Outro autor, que tem um papel a ser considerado no tema, é Mill, em virtude de postular em sua teoria liberal a noção de participação. Para ele, o “objetivo dos patriotas era fixar limites ao poder, os quais o governante deveria obedecer para exercê-lo sobre a comunidade; e esta limitação era o que eles entendiam por liberdade”. O que é reforçado no trecho que segue:

Contudo, no curso das atividades humanas, chegou um tempo em que os homens pararam de supor, como uma necessidade da natureza, o fato de que seus governantes devessem ser um poder independente e oposto aos seus interesses.

Pareceu-lhes muito melhor que os vários magistrados do Estado deveriam ser seus inquilinos ou delegados, destituíveis segundo a sua vontade (MILL, 1968:122-218).

Em que pese à proximidade com Rousseau no tocante ao aprendizado, Mill não compartilha da visão de igualdade política assumida no pensamento rousseauiano. Para Mill, há uma distinção em quem formula as leis, visto que os legisladores se constituem por uma comissão especial. Já aos representantes eleitos compete somente a função do debate político. (PATEMAN, 1992).

Na obra de Cole, é desenvolvida também a idéia de que a participação reside na base da organização social e política, tal como Mill preconiza em sua obra. Em sua teoria, Cole destaca a necessidade dos homens atuarem por meio de associações para poder dar conta de suas carências. Enfatiza, da mesma forma que Mill, a importância da participação em nível local, pois apenas dessa maneira o indivíduo aprende a democracia. O autor refere-se a requisitos, ou seja, um conjunto de instrumentos de participação no plano local, como as cooperativas de consumidores, os conselhos de utilidades, as guildas cívicas organizadas para atender determinadas áreas, como saúde e educação. Tais iniciativas de participação, formuladas pelo autor, integram uma estrutura política que permite que os processos se desenvolvam. Nesse caso, é prevista a organização no contexto local, regional e nacional.<sup>41</sup>

A obra clássica de Tocqueville, *A democracia na América*, igualmente reforça e dá ênfase à organização e atuação dos cidadãos. Ao analisar a realidade dos EUA no século XIX, o autor ressalta a estrutura política que tem homens livres como base, quando diz: “o povo é a força dos poderes sociais.” Observa que no contexto dos EUA, à época, havia um complexo sistema de participação, contando com representantes dos diferentes âmbitos. Tocqueville apostava na democracia como uma maneira de estruturar a sociedade com cidadãos livres e independentes para se autogovernarem, na qual a noção de soberania do povo é tomada como uma forma de governo que impediria a conformação de governos centralizados, individualistas e despóticos. (TOCQUEVILLE, 1998:72).

---

<sup>41</sup> Gohn aborda sobre o direito de associar-se que está presente dentre os direitos fundamentais da pessoa humana, destacando: “É bom recordar também que as associações foram incluídas entre os direitos fundamentais da pessoa humana. Nos tempos modernos, quem primeiro se utilizou desse direito foi a incipiente burguesia do século XIII. As camadas subordinadas tiveram que lutar para adquirir a extensão deste direito. Em 1791, a Lei Chapelier, na França, proibiu as associações, por temer a força dos grupos subordinados que participavam sua organização. Somente no século XIX, este direito foi obtido e incorporado em várias constituições no mundo.” Gohn, 2001,p. 24.; Pateman, 1992,p.55.

Portanto, existem diferentes entendimentos do termo participação. De acordo com Gohn, tais interpretações levaram à configuração de outros significados e estratégias ou usos distintos, como: a liberal/comunitária, a liberal/corporativa, a autoritária (de direita ou de esquerda), a revolucionária, a democrática, dentre outras. (GOHN, 2001).

Na concepção liberal há o pressuposto da necessidade de construir uma ordem social que garanta a liberdade dos indivíduos. Dentro desse parâmetro, a participação vem com o sentido de produzir um fortalecimento da sociedade civil para evitar que o Estado exerça algum controle ou ingerência na vida dos cidadãos. No caso, a participação é tida como a possibilidade de estabelecer um contraponto à atuação estatal, porém não reside no intuito da sociedade vir a participar da vida do Estado. As ações dos cidadãos se prestam ao modelo democrático representativo no qual eles manifestam as suas preferências em torno de quem irá representá-los na arena política e, conseqüentemente, decidir por eles. Este procedimento baseia-se no princípio democrático da igualdade de todos os indivíduos que participam para o atendimento de alguma necessidade ou suprir alguma expectativa. (GOHN, 2001).

Derivadas desta visão surgem duas vertentes da participação: a corporativa e a comunitária. Ambas consideram a participação dos indivíduos como um ato espontâneo que prescinde de quaisquer critérios ou questões que os distingam, como, por exemplo, classe ou etnias. Na vertente corporativa, a participação é resultante de um processo de identificação que leva os indivíduos à adesão e concordância com determinada ordem social. Trabalha com a noção de bem comum como algo superior que congregaria os indivíduos, levando-os ou impulsionando-os a participar, motivados por uma idéia mais ampla que extrapola os objetivos particulares, vislumbra os interesses do conjunto ou da coletividade. Dentro de tal concepção, as organizações têm um papel relevante, pois os indivíduos participam na medida em que existem canais ou organizações que eles possam se inserir.

Já a segunda vertente - a comunitária - pressupõe o fortalecimento da sociedade civil e da integração dela ao Estado, ou seja, os órgãos ou associações da sociedade participam junto aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. A atuação procede de forma institucionalizada nos mecanismos criados pelo aparelho estatal. Portanto, as duas vertentes, a corporativa e a comunitária, constituem em composições resultantes da concepção liberal de participação por compartilharem o pressuposto de que os indivíduos participam porque assim o desejam. (GOHN, 2001).

Por outro lado, ocorre o inverso na visão autoritária da participação, que se orienta de cima para baixo com o intuito de integrar e controlar a sociedade e a política. Pode ser encontrada em regimes políticos totalitários que contam com as mobilizações e demonstrações de massas, como o fascismo e o nazismo no início do século XX. Mas essa forma de inserção dos indivíduos também pode se manifestar em regimes democráticos, cuja estratégia utilizada seja a prática de cooptação com a finalidade de desenvolver políticas e programas sociais para somente esmaecer os conflitos da sociedade. (GOHN, 2001).

Na concepção democrática de participação, o princípio básico é a soberania popular em que a participação é tida como um fenômeno que se estabelece tanto na parte da sociedade civil, como nas instituições formais políticas. Este caso é distinto da visão corporativista, pois existe uma separação ou posições delimitadas entre a sociedade civil e o sistema político. A organização dos indivíduos se estabelece nas formas de representação institucionalizadas nas quais os indivíduos delegam um poder de representação. Há a defesa da existência de competição no interior da sociedade civil, mas no interior do Estado supõe-se o respeito às hierarquias. (GOHN, 2001).

No que se refere à forma revolucionária de participação, ela se estabelece em coletivos organizados para constituir uma luta contrária às relações de dominação e pode se apresentar dentro do ordenamento jurídico vigente ou em canais paralelos. Também contempla a existência de canais mistos que são utilizados com o intuito de refazer ou de reconstruir a organização a partir de uma outra forma. Inclusive, teóricos do paradigma radical, “propõem a criação de contra-instituições e estruturas paralelas, como forma de criar formas de experimentação social, questionar o poder dominante e deslegitimá-lo”. (GOHN, 2001:18).

A concepção de participação denominada de democrático-radical tem como finalidade o fortalecimento da sociedade civil e a defesa do pluralismo. Com isso, pauta-se pelo pressuposto de que os agentes da participação são múltiplos, o que torna os movimentos sociais e outras formas de associação tão importantes quanto os partidos políticos. Supõe-se uma articulação entre os participantes, chamados de sujeitos sociais, e à questão da cidadania. E a participação é encarada como algo permanente, não somente em determinadas situações: “participar é visto como criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo é dividir responsabilidades com a comunidade. Essa última é vista como parceira, como co-

responsável permanente, não apenas um ator coadjuvante em programas esporádicos” (GOHN, 2001:19).

A participação, na concepção democrático-radical, envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo, assim como os seguintes aspectos: a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes; o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito; e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações. (GOHN, 2001).

Alguns autores trabalham o conceito de participação sem estabelecer uma polarização; estabelecem graus em que a mesma pode se apresentar. Dentre eles, está Pateman que define três tipos de situação de participação: a pseudoparticipação na qual existe apenas uma consulta acerca de um assunto por parte das autoridades; a participação parcial, onde muitos tomam parte do processo, porém só uma parte é que define; e a participação total quando cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final. Para ela, o tema da participação na teoria da democracia moderna, ainda que mais popularizado no âmbito da sociedade, do ponto de vista dos teóricos contemporâneos perde importância comparativamente ao relevo que lhe fora dado pelos teóricos clássicos. Tal situação, segundo Pateman, deve-se ao argumento defendido por alguns autores de que o aumento da participação levaria à instabilidade do sistema democrático. (PATEMAN, 1992:9).

A abordagem participacionista tem o propósito de resgatar o tema da participação como valor fundamental na democracia. O ponto de partida é a crítica ao modelo teórico das elites cuja marca é o ceticismo relacionado à não qualificação dos cidadãos para participarem da política, bem como a visão restritiva da democracia na qual ela trata de procedimentos de escolha de lideranças.

A democracia, nessa vertente, ultrapassa a perspectiva de ser apenas um regime político pois passa a ser tomada como elemento fundamental na articulação com a sociedade e com as formas e atores emergentes na cena política ao longo dos anos 60. Tal concepção é estendida ao conjunto de relações sociais que pautam por uma sociedade mais aberta e equitativa.<sup>42</sup>

Dahl, em sua obra *Sobre democracia*, realiza um resgate dos significados que ela assumiu na história e nos apresenta perguntas no esforço de elucidar as condições e aspectos teóricos inerentes à discussão dos contextos democráticos. Embora identifique lacunas nessas realidades

---

<sup>42</sup> Dentre os autores que estão nesta perspectiva teórica, encontra-se Crawford B. Macpherson, David Held, Robert Dahl e Carole Pateman, citada anteriormente. Estes se tornaram referências nos estudos desenvolvidos sobre o tema.

quanto à efetividade do ideal democrático, Dahl assegura que a democracia é ainda a alternativa mais desejável, pois ela: ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos; garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar); assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável; ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação; pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; promove o desenvolvimento humano mais permanente que qualquer alternativa viável; pode promover um grau relativamente alto de igualdade política. (DAHL, 2001).

No debate desencadeado pelo autor sobre a democracia nos moldes liberais, a idéia de participação é referenciada como central. E nos critérios de um processo democrático - traçado no plano ideal -, é ressaltada a necessidade da participação efetiva, quando afirma que “todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política” (DAHL, 2001:49).

Tal critério, segundo ele, impede que alguns cidadãos tenham oportunidades maiores para expressarem os seus interesses ou o caso de virem a restringir as oportunidades de discussão. Nessa perspectiva, o autor analisa as democracias existentes tratando em que medida há uma correspondência com o ideal democrático e, sobretudo, na forma como as sociedades contemporâneas possuem ou não um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política.

Em seu conceito de *Poliarquia*, ele parte do pressuposto que para a continuidade de um governo responsivo às preferências dos cidadãos num patamar de igualdades, estes devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências, de expressá-las às demais pessoas e também ao governo, seja por iniciativas individuais ou coletivas e de tê-las igualmente consideradas na conduta do governo. (DAHL, 1997).

A participação e a oportunidade de se estabelecer uma contestação pública é um indicativo do grau de inclusividade e abertura do regime político. A análise desses regimes ocorre por intermédio destas duas dimensões teóricas, de forma interligada. A maior competição política possibilita uma expansão da inserção no sistema político, ou seja, segmentos e atores que não eram representados passam a sê-lo. A expansão provoca novos contornos nos parlamentos e nos

próprios partidos políticos, aumentando a competição e a participação. Disto deriva o argumento de que “um regime político competitivo ou uma poliarquia dificilmente é mantido sem uma ordem social pluralista” (DAHL, 1997:73).

No debate sobre democracia e no propósito de ampliar a participação, chega-se à abordagem deliberativa, centrada na capacidade dos cidadãos em deliberar sobre decisões coletivas para não tê-las sob a forma impositiva. E a aposta, também, na capacidade de construir consensos nos processos decisórios.

No estudo sobre a democracia, duas linhas têm tratado a relação entre a prática democrática e o processo deliberativo: ou privilegia-se o aspecto decisório, ou volta-se à parte argumentativa de motivos e razões. Na obra de Rousseau, o processo de formação da vontade geral identifica-se com o processo de aferição da vontade da maioria. Dentro de sua perspectiva, na democracia há dois elementos: o de que, uma vez aferida a vontade da maioria, as demais posições ou a posição que não prevalece é tomada como um erro; e, a decisão em si como o elemento central do processo de deliberação. (AVRITZER, 2000).

Para Rousseau,

Quando uma lei é proposta na assembléia do povo, o que se lhe pergunta não é precisamente se todos aprovam a proposição ou se a rejeitam, mas sim se está ou não conforme a vontade geral, que é a deles. Cada qual, dando o seu voto, profere seu parecer, e do cálculo dos votos extrai-se a declaração da vontade geral. Portanto, quando vence a opinião contrária à minha, tal coisa apenas prova que eu me enganei, e que aquilo que eu imaginava ser a vontade geral não o era (ROUSSEAU, 1995:106-107).

Esta linha entende o termo da deliberação relacionando-o ao momento no qual acontece o processo de tomada de decisão. Elemento central presente tanto na configuração da vontade geral (Rousseau) como na escolha de indivíduos que tomarão as decisões (Schumpeter). O modelo que recebe a denominação de decisionístico acaba perpassando, de maneira hegemônica, a idéia de democracia. Alguns autores – como Weber e Schumpeter – desenvolvem, na mesma linha, um ceticismo na teoria democrática cujo pressuposto é de que poucos têm condições de participar das instâncias decisórias e, efetivamente, decidir.

A teoria weberiana traz, antecipadamente, alguns aspectos que vão permear a discussão sobre democracia na primeira metade do século XX, uma posição cética quanto à possibilidade de se alcançar uma solução aos problemas advindos do debate envolvendo tradições culturais distintas. Desse modo reitera que não se coaduna nem a participação, nem o debate numa estrutura administrativa complexa. (AVRITZER, 2000).

A concepção weberiana questiona a validade da soberania popular, sobretudo no que diz respeito ao funcionamento da máquina administrativa. A participação é tida como uma barreira à produtividade e racionalidade da administração, o que pode ser visto no seguinte trecho:

A separação dos trabalhadores dos meios materiais de produção, destruição, administração, pesquisa acadêmica e finanças em geral, constitui a base comum do Estado moderno nas suas esferas política, cultural e militar, assim como da economia capitalista privada. Em ambos os casos a capacidade de dispor sobre esses meios está nas mãos de um poder ao qual o aparato burocrático [...] obedece diretamente ou está disponível em caso de necessidade [...] O progresso na direção de um estado burocrático capaz de administrar e julgar de acordo com o direito racional e regulatório estabelecido torna-o muito similar à empresa capitalista moderna. A empresa capitalista moderna se assenta basicamente no cálculo e pressupõe um sistema administrativo e legal cujo funcionamento pode ser racionalmente antecipado [...] (WEBER, 1968:1394).

Outro autor que identifica empecilhos nos conflitos culturais é J. Schumpeter. Diante de tais diversidades culturais e valores, o autor afirma que não é possível assegurar uma noção de bem comum, pois “para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar coisas diferentes.” Em função de não vislumbrar a possibilidade de uma solução por intermédio da razão, o autor desconsidera as questões culturais da análise da democracia. (SCHUMPETER, 1961:251).

Enquanto Weber inaugura a posição cética em relação à democracia, que tem sua expressão maior ao longo da primeira metade do século XX, quando a forma democrática está em crise no contexto europeu, Schumpeter vai se constituir no autor de transição entre o cenário europeu e norte-americano relativo à teoria democrática. A visão schumpeteriana desconsidera a possibilidade da discussão ou debate no processo deliberativo, assim como toma a decisão como similar à escolha de governantes. (AVRITZER, 2000:30).

Na obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter desenvolve a noção de soberania restrita com o argumento de que os indivíduos não dispõem de vontades ordenadas que lhes permitam decidir, mas “impulsos vagos operando em relação a slogans disponíveis e impressões falsas.” O postulado descarta a presença de elementos argumentativos no processo decisório e reforça o pressuposto de que, ao invés do cidadão escolher os seus representantes conforme a sua opinião, ele escolhe “os indivíduos que estariam tomando as decisões.” Com isso, inverte-se a relação entre a soberania e o povo, bem como delimita o processo deliberativo a mera escolha de representantes através do voto. (SCHUMPETER, 1969:253-269).

Tal entendimento, compartilhado pelos autores citados anteriormente, foi denominado de elitismo democrático cuja definição de democracia respalda-se em dois aspectos: na redução do conceito de soberania ao processo de escolha ou processo eleitoral; e na necessária presença de elites políticas no âmbito ou nível de governo. Alguns autores contemporâneos também adotaram esta perspectiva teórica, como Anthony Downs, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori.

Downs contribui dentro da mesma linha teórica ao reiterar que os indivíduos necessitam das elites políticas para a definição das propostas. Sustenta que os indivíduos têm duas características que os colocam como racionais: a primeira, diz respeito à capacidade de formar um ranking de preferências, e a segunda, de relacioná-las com as propostas políticas elaboradas pelas elites políticas. Dentro de seu raciocínio, fica evidente que prescinde de quaisquer discussões ou argumentações entre os indivíduos no processo de deliberação, definindo a escolha ou tomada de decisão a um voto individual e pré-determinado. (DOWNS, 1956 *apud* AVRITZER, 2000).

A análise da vertente decisionística da deliberação foi sintetizada por Avritzer nos seguintes pressupostos: de que as diferenças culturais não têm solução por intermédio do debate ou argumentação, tendo a política democrática que desconsiderá-las; a defesa da incompatibilidade entre a administração e a participação; e o fato do processo de escolha ou eleitoral se delineia na aferição de preferências individuais e pré-formadas. Este significado da noção de deliberação teve uma posição de centralidade na teoria democrática na primeira metade do século XX, e somente a partir dos anos 70 é que se delineia uma outra forma de perceber a deliberação no processo democrático. No debate sobre a democracia, na década de 70, surge outro sentido ao termo que passa a subsidiar também novas leituras sobre o próprio conceito de democracia. Ganha expressão dentro das novas concepções, o elemento argumentativo junto à deliberação. (AVRITZER, 2000).

No momento da transição – entre a concepção baseada na decisão ou decisionística e a concepção argumentativa –, ganham destaque dois autores, J. Rawls e J. Habermas, que auxiliaram a demarcar os limites da vertente democrática que prevalecera até então: a não argumentativa. Conforme Avritzer, Rawls transita nas duas posições. Visto que se encontra em sua obra, sobretudo em *Uma teoria da justiça*, a utilização do pressuposto da existência do consenso no processo decisório e, em outras, a suposição de que existem diferenças culturais na deliberação. Exemplo da primeira posição de Rawls reside na obra citada anteriormente na qual o

autor vê a possibilidade dos indivíduos configurarem um acordo ou consenso, ainda que inicialmente partam de posições divergentes. Em que pesem tais diferenças, Rawls sustenta o fato de ser possível suspendê-las no momento do debate, ao afirmar que:

Parece claro que uma vez que as diferenças entre as partes na posição original são por elas reconhecidas, que cada pessoa sendo igualmente racional e igualmente posicionada é convencida pelos mesmos argumentos. Assim, não podemos entender a escolha feita na posição original como representando o ponto de vista de uma pessoa escolhida ao acaso. Se cada uma delas após uma reflexão adequada prefere uma concepção de justiça em relação à outra, então todos eles irão preferir uma mesma posição e um acordo unânime poderá ser alcançado (RAWLS, 1971 *apud* AVRITZER, 2000:32).

Em contrapartida, num outro trecho da mesma obra de Rawls, há um distanciamento da idéia da validade ou acerto da posição da maioria, defendida na obra de Rousseau:

Nada garante a idéia de que a vontade da maioria está sempre correta. Na realidade, as concepções de justiça tradicionais não mantiveram essa doutrina, ao sustentarem que o desfecho do processo de votação está sempre sujeito a princípios políticos. Ainda que em determinadas circunstâncias seja justificado que a maioria [...] detenha o direito constitucional de legislar, isso não significa que as leis promulgadas sejam justas (RAWLS, 1971 *apud* AVRITZER, 2000:33).

No caso, ao questionar a posição da maioria, o autor passa a admitir a possibilidade de troca de opiniões ou do debate no momento da deliberação, o que é explicitado no seguinte trecho: “a troca de opiniões com os outros questiona a nossa parcialidade e amplia a nossa perspectiva” (RAWLS, 1971 *apud* AVRITZER, 2000:33)

No entanto, ainda que Rawls contemple esta linha ligada à argumentação, o autor não chega a assumi-la inteiramente. Alguns aspectos da sua reflexão demonstram a sua ambigüidade, como: a distinção entre a razão pública e a privada; a idéia do pluralismo conciliada com a necessidade de construção de uma teoria de justiça; e a questão do “consenso sobreposto”, ou seja, que demonstra uma situação na qual o indivíduo, mesmo tendo a influência de diferentes concepções e valores, assumiria aquela perspectiva que persiste numa sociedade com o passar das gerações. (RAWLS, 1981).

De acordo com Avritzer, a dualidade presente na obra de Rawls pode ser lida de duas maneiras. A primeira considera que, embora o autor lance mão dos elementos argumentativos, ele o faz num patamar mínimo, uma vez que a racionalidade deliberativa e constituição de preferências seguem sendo individual, e não um compartilhamento de idéias entre indivíduos. E a segunda maneira de interpretar reside em que Rawls assume mais profundamente a linha argumentativa na medida em que assevera o não determinismo da preferência dos indivíduos que

se exemplifica quando ele menciona que há “discordâncias razoáveis entre indivíduos razoáveis”. (RAWLS, 1993:55).

Tais diversidades constituem num parâmetro central na obra de Habermas, que aprofunda a visão argumentativa do processo decisório. O pressuposto do diálogo entre os indivíduos, desencadeado publicamente, está diretamente ligado ao conceito de deliberação. Neste caso, o ponto central não reside na decisão alcançada, mas sim no que acontece antes disto, na troca de argumentos entre os indivíduos em defesas e justificativas apresentadas livremente.

Habermas, nos diversos momentos de sua obra, seja na análise da ascensão da burguesia ou nas transformações da esfera pública na sociedade contemporânea, demarca a importância da argumentação e de uma esfera na qual ela se estabeleça. Desconsidera a visão do processo político como de competição e agregação de preferências individuais, apontando também como irreal a possibilidade de alcançar uma noção única de “bem comum” numa sociedade pluralista e moderna. Os indivíduos passam assim a discutir e a deliberar sobre questões políticas, movidos “pelo uso público da razão”. Os assuntos e temas ganham relevância no debate ao serem mostradas e justificadas suas pertinências à coletividade. Não se trata, portanto, de atender à preferência ou interesse já dado a priori. Há, nesta perspectiva, a conexão entre o institucional com os espaços extrainstitucionais nos quais se expressam as opiniões informais. A ampliação do campo político implica numa heterogeneidade de interesses e em ter presente o que o autor afirma como, “uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligado às redes periféricas de uma esfera pública política”. (HABERMAS, 1995:275-298).

Isso vem acompanhado de um arranjo de instituições que visam assegurar a influência nos processos decisórios. O significativo nesse modelo de democracia deliberativa está na institucionalização de procedimentos e condições de comunicação, assim como da ação recíproca dos processos institucionalizados com as opiniões públicas informais. A política deliberativa, no caso, está ligada à presença de arenas políticas que não se restringem ao sistema político formalmente organizado, já que envolve a construção de opiniões políticas em círculos informais de comunicação política. No entanto, tais iniciativas não prescindem do sistema político formal e, segundo o autor, é importante uma conexão entre eles. A articulação se delineia na perspectiva das questões ou problemas levantados pela opinião pública que tenham e recebam uma posição efetiva na discussão ocorrida no sistema político formal, sem suplantá-lo e nem se tornar um apêndice deste. (HABERMAS, 1995).

Autores como Cohen e Bohman enfatizam também, em suas obras, o papel e a centralidade que o debate público ocupa no contexto democrático. Por intermédio da discussão e exposição de diferentes argumentos, os cidadãos estabelecem um intercâmbio de razões na busca do convencimento da pertinência de suas idéias.

A obra de Joshua Cohen articula a deliberação argumentativa em arranjos institucionais, avançando na discussão iniciada por Habermas. Para Cohen (1989:73), “os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte da legitimidade”, pois estes preferem as instituições em que eles possam identificar as conexões entre a deliberação e os resultados concretos.

Desse modo, Cohen traz a argumentação para os processos de deliberação institucional que conta com procedimentos que

[...] tratam uns aos outros como iguais; eles têm à intenção de defender e criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato do pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade (COHEN,1997:413).

Os procedimentos, segundo ele, tornam-se integrantes da forma de operar das instituições políticas para constituírem as negociações e acordos políticos. Em sua concepção, as decisões decorrentes desse processo nem sempre são fruto de consensos. Há situações em que as decisões podem ser resultantes da regra da maioria, o que também é legítimo. E a legitimidade vem do fato da decisão ser resultante de uma troca de argumentos e razões entre os indivíduos. (COHEN,1997).

Outro autor que trabalha com a concepção de deliberação é James Bohman que a entende como “um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontraram resolução sem a coordenação e cooperação das pessoas”. Ele articula o elemento argumentativo e dialógico da deliberação pública pautados pela “razão pública” com os públicos informais. Nesse sentido, aponta a publicidade na condição de construir um espaço social para a deliberação, estando presente em como ele ocorre e nos seus resultados ou decisões. (BOHMAN, 1996:27-37).

A concepção de Bohman pretende investigar como as instituições públicas podem se constituir em mais democráticas. Segundo o autor, a análise dos métodos adotados por tais instituições e das condições em que se estabelecem os debates, permite fazer tal avaliação. Nessa abordagem, a deliberação reside no “processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é

solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal.” (BOHMAN, 1996:3).

Para ele, a deliberação envolve, além de uma forma de argumentação, a possibilidade de se constituir atividades públicas cooperativas. E a deliberação é uma atividade social incorporada na ação social do diálogo, ou seja, na troca de razões e argumentos. Isso ocorre em contextos nos quais os indivíduos têm que resolver situações. O que perpassa a deliberação é a capacidade de mostrar e convencer os atores da necessidade em cooperar e dar continuidade a tal cooperação para alcançar um desfecho ou decisão. A decisão torna-se legítima quando as razões que a justificam fazem com que todos cooperem. (BOHMAN, 1996). Conseqüentemente, a deliberação é uma atividade pública marcada pela oportunidade que todos têm de tomar parte e – num diálogo livre - produzir uma decisão. A autonomia e a liberdade de tal processo dependem da presença de três condições: a não tirania, a igualdade e a publicização. Esta última permite oportunizar um espaço no qual o indivíduo consiga identificar as razões e os desdobramentos das decisões públicas.

Considera que há um limite na influência do público no sistema político, porque em algumas situações a influência dos indivíduos não é suficiente para que eles incidam nos desfechos. Isso, segundo o autor, tem de ser resolvido através do diálogo deliberativo que serve para minimizar as chamadas “influências endógenas” e não públicas. Dessa maneira, Bohman investe na versão de um processo institucionalizado da deliberação e, por sua vez, da democracia deliberativa. (BOHMAN, 1996).

Na formulação, o contexto democrático é marcado pela troca de idéias e diálogo permanente e livre entre os indivíduos com a intenção de construir conjuntamente as decisões políticas. Os indivíduos justificam seus argumentos e expectativas e publicamente constroem a decisão coletiva. A tomada de decisão pautada pelo diálogo e cooperação, ainda que não tenha desfechos ou soluções melhores às que são estabelecidas pelas elites, tem a sua importância por refletir a autonomia dos cidadãos.

Um ponto vital nessa abordagem da democracia está no debate político e, portanto, nos termos em que ele ocorre. Um dos méritos desta situação está na abertura do diálogo, não havendo pontos pré-determinados; assim como o processo não implica em simples apresentações de preferências ou de interesses. Há uma construção via debate de razões públicas. Ele enfatiza ainda que, mediante ação cooperativa, os indivíduos também se inserem em processos de

*accountability* vinculados a mecanismos institucionais formais, que devem ser estendidos á uma comunicação mais generalizada entre os cidadãos, de modo que os atores encontrem as soluções de problemas, cooperem na produção de acordos e influenciem mais permanentemente. (BOHMAN, 1996).

Em análogo modelo de democracia, Young enfatiza que a presença das instituições representativas não exclui ou prescinde da participação dos cidadãos. É justamente na aposta de maior participação que a autora propõe outra maneira de conceber a representação. Considera que o contexto democrático deve assumir práticas de representação diferenciadas as quais oportunizem formas de inclusão social, com maior representação e participação de grupos diferenciados, sendo que a idéia de representação é tomada na mesma linha de R. Dahl. A representação se impõe como necessária porque as sociedades modernas formam redes complexas em que uma decisão assume múltiplos reflexos. E pelo fato de que em tais sociedades não há como o indivíduo estar presente em todas as decisões ou em todos os órgãos tomadores de decisão. Além disso, pelo argumento de que o modelo representativo é o que melhor possibilita a *accountability*. (YOUNG, 2000).

Em sua visão, a representação pressupõe uma relação comunicativa entre os representados e os representantes, estabelecendo-se no espaço e no tempo e estando continuamente num ciclo de renovação de autoridade e *accountability*. Logo, a representação assume os traços deliberativos e participativos. Para Young, a perspectiva de alcançar a justiça social está não somente na organização e desenvolvimento das pessoas que já estão incluídas, mas na inclusão de pessoas que se encontram fora das possibilidades e oportunidades da vida social. Em um processo democrático – nessa abordagem – compete às instituições estatais oferecer condições para que todas as pessoas aprendam, usem e desenvolvam suas habilidades e sejam capazes de se comunicar com os outros. (YOUNG, 2000).

Desse modo, a democracia não deve ser avaliada pela representação contraposta à participação e deliberação; mas pelo grau em que contempla os processos de autorização e *accountability* e estes se mostram independentes e efetivam a participação dos representados. Portanto, o grau de democracia depende do grau em que esses processos conectem a diversidade da opinião pública, incluindo diferentes grupos sociais e mecanismos institucionais que garantam a presença no processo deliberativo. Disso pode resultar, segundo a autora, a garantia de potencializar a integração de grupos excluídos ou que se mantinham apáticos nessas situações; a

identificação da pretensão de neutralidade das perspectivas dominantes e a existência de debates políticos abarcando diferentes opiniões no enfrentamento das injustiças sociais. ((YOUNG, 2000).

### **2.3 – Algumas considerações**

As duas dimensões conceituais desenvolvidas anteriormente implicam na análise de aspectos significativos na abordagem dos conselhos, visto que tratam: do tipo de acesso e de interação dos representantes num processo no qual são expostos interesses e expectativas; e nos graus diferenciados pelos quais estes são acolhidos nos mecanismos de participação.

Tanto a breve reflexão sobre o conceito de sociedade civil, como da noção de participação, estão em consonância com a perspectiva de ponderar sobre algumas contribuições teóricas acerca da democracia.

A referência aos autores expostos anteriormente nos delimitam, a um só tempo, as potencialidades e os empecilhos dos contextos democráticos, na medida em que algumas análises tratam de um patamar muito mais idealizado do que concreto; outras traduzem uma visão cética. E ainda há estudos que, embora endossem uma leitura crítica da democracia, persistem na sua pertinência.

Na argumentação concernente à noção de sociedade civil cabe o destaque da delimitação conceitual se construir com base na relação com o Estado, assim como na ambiguidade que esta pode assumir, ou seja, de um vínculo cooperativo ou de autonomia diante dele. Um linha tênue que pode ser identificada na análise dos conselhos que se segue.

Em que pese essa duplicidade apresentada na relação entre Estado e sociedade, a interação entre ambos permite identificar quais os grupos, segmentos, instituições e associações que já desfrutam – e as que ainda não foram contempladas - uma posição de proximidade com o poder executivo. A acessibilidade de todos nesses espaços, em “igualdade de status” ou “igualdade de condições”, tal como propõem alguns autores, trata-se de um pressuposto que irá se moldando paulatinamente.

A capacidade de “inclusividade” nos contextos democráticos consiste numa questão recorrente, pois trabalha-se com a dificuldade em lidar efetivamente com a noção de sociedade da forma mais ampla possível. A existência de instâncias de participação não significa, por si só, a garantia de que foram vencidas tais exclusões. No caso dos conselhos, elas podem se estabelecer de diversas formas e são dependentes do tipo de concepção política e de participação que estão em cena.

O tipo de desdobramento resultante da atuação dos conselhos está relacionado à postura e a forma de participação das representações da sociedade civil. O que perpassa a capacidade de tensionamento nas discussões, influenciando desde a formatação das pautas internas de debate como nos consensos finais obtidos.

Isso vem ao encontro da presença - em maior ou menor medida - da diversidade [oposição], da influência política e da accountability. No caso dos conselhos, eles podem se direcionar à cooperação e ação de respaldo à ação estatal, como podem desenvolver a capacidade de fiscalizar as ações do mesmo, a partir do acompanhamento crítico às suas medidas. Já a influência política pode ser vista no processo de negociação com o poder público e na incorporação do resultado das discussões nas iniciativas do Estado.

Contudo, o papel da sociedade civil tem servido de respaldo ao atributo democratizante dos conselhos. A própria criação desses espaços é fruto da pressão de movimentos e organizações sociais. Longe de desconsiderar tal importância, historicamente dada, cabe uma discussão sobre este aspecto, tomando-o a partir da heterogeneidade de segmentos ou grupos e, portanto, de interesses que lhes são inerentes. E não considerá-la como um bloco homogêneo e, em si, virtuoso.

O fato de contar com tais representações da sociedade civil não traz, por si só, a garantia de abertura e maior democratização dos processos decisórios nessas instâncias. Pode tornar-se um fator determinante se, efetivamente, construir interlocuções permanentes com as organizações, grupos e comunidades que conferiram tais representações. Da mesma maneira, com diferentes públicos que desejam e necessitam ter suas questões emergentes colocadas no debate.

O pressuposto da presença da sociedade civil nessas instâncias exige uma reflexão mais substancial sobre o conteúdo. O trabalho de Arato e Cohen oferece uma visão mais ampla desta noção por não colocá-la pautada pela homogeneidade. Quando a tomam como esfera da interação social das iniciativas dos cidadãos, dão indicativos da autonomia e diversidade que lhe é inerente.

A análise desses autores recoloca a dinâmica do campo societal e, principalmente, a articulação dos foros públicos com o cotidiano da sociedade civil. Este vínculo, que proporciona a renovação dos foros, pode ser encontrado na realidade dos conselhos quando há efetivamente uma descentralização destes espaços, nos moldes de fóruns ou comissões regionais e comunitárias que alimentam e revitalizam as discussões no conselho.

Neste sentido, a democratização compreende a dinâmica de articulação com a sociedade, levando em conta desde os grupos mais formalizados até as formas mais recentes de manifestações de novos grupos e segmentos. A articulação oferece aos conselhos uma lógica de atuação mais sensível e próxima aos temas que têm ou buscam ter relevância na sociedade e junto ao poder público.

A participação, no caso, vai além do conjunto de procedimentos próprios à rotina dos conselhos, assim como não se encerra no cronograma de reuniões. Envolve o diálogo com uma rede de grupos e segmentos que subsidiam com questões e em base política de apoio nas discussões e nos acordos estabelecidos.

Entra em questão a capacidade de debater, negociar e tomar parte dos processos decisórios sobre políticas públicas ao lado do Estado. E é nisto que recai o aspecto apontado como inusitado dos conselhos, ou seja, a oportunidade de compartilhamento de poder e de deliberar sobre as ações públicas, atribuições presentes nas leis que lhes deram origem.

A deliberação efetiva desdobra-se em dois momentos. Na negociação aberta e na decisão alcançada entre os participantes do conselho e, posteriormente, na incorporação desta decisão pelo Estado por intermédio de ações ou programas de uma política pública.

As idéias de participação e deliberação, neste caso, caminham juntas quando a intenção é um maior aprofundamento da democracia. Ambas podem ser pensadas numa perspectiva mais restrita a determinados momentos e atribuídas a determinados indivíduos, ou na linha que as considere configuradas plenamente com extensão de suas prerrogativas.

O vínculo da participação ao pressuposto de contar com a oposição e a contestação pública suscitados por Dahl, integra a análise do quanto se está ou não diante de um patamar democrático. E isto ganha sentido na atuação dos conselhos devido ao peso da rotina de funcionamento em amenizar as discordâncias e, por sua vez, em neutralizar as diferenças e conflitos.

A deliberação entendida a partir do pressuposto habermasiano, pautado na troca de interesses e expectativas, permite a análise das negociações e construção de acordos nos conselhos. Por outro lado, a natureza deliberativa, apontada como uma das características inusitadas destas instâncias, obedece à uma série de procedimentos até alcançar a decisão final. Aqui perpassa o pressuposto da necessidade da troca de argumentos no debate ressaltada por Habermas e Cohen, e no diálogo e na cooperação, destacada por Bohman.

O potencial de incidir e deliberar dos conselhos abrange também a existência de mecanismos institucionais com caráter permanente e que façam a interlocução com uma diversidade de grupos. A comunicação democrática entre esta instância e os diferentes segmentos ou grupos faz necessária uma conexão entre o institucional e o extrainstitucional concebido por Habermas e, ainda, uma relação com os chamados públicos informais proposto por Bohman.

Dessa forma, a deliberação oriunda da atuação dos conselhos reflete um processo comunicativo com temas e questões que assumiram o caráter de público, envolvendo, por conseguinte, publicidade e visibilidade das razões que conformam as suas decisões.

Na mesma direção, a perspectiva delineada pela teoria crítica da democracia e a reflexão sobre os conceitos de participação (deliberação) e sociedade civil, constituem numa contribuição substantiva à análise das instâncias participativas, permitindo uma abordagem crítica dos conselhos que sinalize os seus meandros.

### Capítulo 3

#### Os conselhos em Porto Alegre

A abordagem do tema “conselho” em Porto Alegre coloca-nos diante do estudo de traços da história política republicana do Município, que não foge do contexto do Estado do Rio Grande do Sul no que diz respeito ao exercício do poder político, como a estrutura que lhe dava suporte do ponto de vista de grupos políticos ou forças partidárias bem como da burocracia estatal.

A compreensão do tema dos conselhos e as respectivas formas que tiveram – e continuam tendo – na cidade requer uma visita às diferentes fases da vida política porto-alegrense, que compreende desde os perfis dos governos locais que se seguiram no tempo até as formulações que se destacavam e respaldavam as atuações no âmbito do poder executivo municipal.

Este capítulo tem o objetivo de mostrar, por intermédio da história da cidade, de que forma surgiram os conselhos em Porto Alegre ao longo dos anos, ou seja, resgatar as iniciativas de formação dessas instâncias, em que momento elas foram se configurando e quais as áreas que receberam atenção em cada conjuntura política. Para tanto, foram analisados seis períodos da trajetória municipal, que são elucidativos do percurso de tais instâncias, a saber: (1) os primeiros exemplos de conselhos no bojo do Estado Novo; (2) o momento de democratização em meados dos anos 40 até o golpe militar em março de 1964; (3) os anos de regime militar; (4) o período do primeiro prefeito pós-ditadura militar, eleito diretamente em meados dos anos 80, o pedetista Alceu Collares; (5) a fase política inaugurada com o advento da nova constituição federal em 1988, e no âmbito do governo municipal com a hegemonia do Partido dos Trabalhadores até 2004; (6) com o período do primeiro governo após as quatro gestões da Frente Popular, tendo José Fogaça à frente da coalizão partidária PPS e PTB.

### 3.1 – Conselhos no município

#### 3.1.1 – Poder Municipal e a expressão “Conselho”

No final do século XIX, o uso da expressão “conselho municipal” em Porto Alegre esteve diretamente relacionado à estruturação do poder executivo no âmbito local. A Lei Orgânica Municipal de 1892, no Acto nº 1<sup>43</sup>, apresentava a existência de um conselho, denominado Conselho Municipal de Porto Alegre, que juntamente com o Intendente exerciam o governo local. O artigo 6º do presente acto afirma: “O governo municipal será exercido, na sede do município, por um Intendente<sup>44</sup>, que dirigirá todos os serviços, e por um Conselho, que votará os meios de serem elles creados e mantidos”.<sup>45</sup> Esta estrutura organizativa municipal foi herdada do período anterior, no Império, e era sustentada pelo binômio alcaide-conselho. Tal relação também se verificou no Estado do RS em sua primeira constituição estadual republicana<sup>46</sup>, na qual o Conselho era atribuído à função de homologar o orçamento sem, no entanto, dispor de uma competência legislativa.

O conselho era eleito por sufrágio direto e assumiu o lugar da antiga Assembleia Municipal reunindo-se apenas dois meses por ano para a votação de questões financeiras e relativas ao orçamento municipal, à prestação de contas do executivo, conceder isenções, propor aumento dos tributos municipais e a regulamentação dos serviços. As leis, os decretos e os atos eram feitos pelo Intendente.<sup>47</sup>

Em 1902 houve modificações na lei orgânica de Porto Alegre<sup>48</sup> consubstanciadas pelos motivos expostos em decreto estadual do governo Borges de Medeiros.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> Ato de 14/10/1892, assinado pelo então Intendente do município Alfredo Augusto de Azevedo no período de 12 de outubro de 1892 a três de janeiro de 1896.

<sup>44</sup> Durante a República Velha, período compreendido da Proclamação da República em 1889 à Revolução de 1930, os governantes municipais eram denominados de Intendentes. Após 1930, o cargo passou a ser chamado de Prefeito.

<sup>45</sup> Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Acto Nº 1, de 14 de outubro de 1892, artº 6º.

<sup>46</sup> Promulgada em 14 de julho de 1891.

<sup>47</sup> Spalding, 1967, p.157. A vocação orçamentária do Conselho Municipal seguia a tradição positivista presente na Constituição estadual de 14 de julho de 1891 elaborada por Julio de Castilhos. Segundo este modelo, os conselheiros (ou, no caso da assembleia, os deputados estaduais) apenas votavam o orçamento - o findo e o futuro. A formulação das leis não cabia ao Legislativo, mas ao Executivo.

<sup>48</sup> Segundo art. 35 da Lei Orgânica de 1892, tal lei poderá ser modificada ou por iniciativa do intendente, ou em virtude de petição de dois terços dos eleitores do município.

Posteriormente, em 1928, na reforma da lei orgânica<sup>50</sup> persiste a mesma configuração do poder municipal, ou seja, integrado pelo Intendente e pelo conselho municipal, cuja composição era de nove conselheiros. No texto há a referência de que ambos são eleitos de quatro em quatro anos, por sufrágio direto dos eleitores municipais. Os conselheiros eram tidos como “cidadãos eleitos com mandato gratuito”.<sup>51</sup>

O termo conselho utilizado na época remonta à figura do poder legislativo, ou seja, da Câmara Municipal de Vereadores. No entanto, as atribuições do conselho municipal se conformam num patamar mais restrito, isto é, com funções de apreciar e aprovar a parte orçamentária e financeira do município. Somente podendo tomar medidas no âmbito local, como a concessão de isenções ou a proposição de aumento de tributos municipais, sem o poder de legislar. No período da Primeira República, o Estado do RS esteve sob a hegemonia política do Partido Republicano Riograndense – PRR – liderado por Júlio Castilhos. Semelhante quadro se estende à capital gaúcha com a predominância do PRR no governo local de 1897 a 1937, pois em quarenta anos Porto Alegre teve três intendentes ligados ao castilhismo: José de Aguiar Montauray, Otávio da Rocha e Alberto Bins.<sup>52</sup> De acordo com Bosi (1992:283), tal quadro seguia as recomendações de Comte da continuidade administrativa: “Castilhos converteu-a em artigo que permitia a reeleição do presidente desde que este obtivesse três quartas partes dos votos”, procedimento que conferiu ao poder executivo uma legitimidade de teor plebiscitário.

Na análise de Bakos (1998) sobre os governos municipais de Porto Alegre é afirmado que:

O processo histórico de sucessão do chefe executivo municipal em Porto Alegre adquiriu características peculiares a partir de 1896, quando as indicações dos candidatos à intendência passaram a privilegiar o correligionário que demonstrasse total identificação com o castilhismo, o que implicava obediência cega ao líder do partido e ao presidente do estado, as figuras mais representativas do PRR (BAKOS, 1998:4).

---

<sup>49</sup> “Quando a reforma fôr promovida pelo intendente, cumprirá a este publicar o respectivo plano fundamentado, e, se, dentro de 30 dias não soffrer a impugnação dos dois terços de eleitores, será enviado ao Conselho para ser submettido à sua aprovação em reunião extraordinária para esse fim convocada, só se considerando aprovado se obtiver a maioria absoluta dos votos da totalidade dos membros de que se compõe o Conselho”. Decreto Estadual n. 471, de 18/02/1902.

<sup>50</sup> Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Lei 207, de nove de abril de 1928, assinada pelo Vice-Intendente Alberto Bins.

<sup>51</sup> Leis, decretos, atos de 1926 a 1928. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

<sup>52</sup> José Montauray governou a cidade de 15 de março de 1897 a 15 de outubro de 1924; Otávio Rocha, de 15 de outubro de 1924 a 27 de fevereiro de 1928; e, Alberto Bins, de 27 de fevereiro de 1928 a 22 de outubro de 1937. Anais do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, vol. I, 1983. O primeiro permaneceu 27 anos no poder, o segundo faleceu no decorrer do seu mandato e o terceiro ficou quase dez anos no cargo. Bakos, 1998, p.4.

A partir de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, foi expedido um decreto, no qual é atribuído ao governo federal o exercício simultâneo do poder executivo e da autoridade legislativa, dissolvendo o Congresso e os legislativos estaduais e municipais.<sup>53</sup> Com isso, em Porto Alegre, o conselho que vigorara como parte do poder municipal foi também extinto. O restabelecimento da divisão dos poderes e das respectivas autonomias ocorreu com a Constituição Nacional de 1934 na medida em que sua ênfase liberal distingue as competências de cada poder. Posteriormente, a Constituição Estadual de 1935 explicitou, na parte concernente ao poder legislativo, a presença das Câmaras Municipais com os vereadores exercendo o papel de examinar as contas do prefeito, votar as leis do orçamento e dos assuntos relacionados aos impostos municipais.<sup>54</sup>

A lei orgânica municipal,<sup>55</sup> promulgada no período subsequente, trouxe a presença da Câmara Municipal de Vereadores como órgão legislativo do município, sem mencionar a antiga denominação de conselho municipal, e sua atuação se deu por um tempo exíguo, com advento do período ditatorial getulista do Estado Novo que prescindiu do funcionamento do poder legislativo em todos os âmbitos.<sup>56</sup>

O quadro abaixo apresenta os prefeitos da cidade entre 1937 e 2008, com a respectiva filiação partidária, a forma de investidura ao cargo e, por fim, o número de iniciativas de criação de conselhos municipais.

**Quadro 1 - Prefeitos e Conselhos (1937 - 2008).**

Prefeito	Partido	Período	Investidura	Número de Conselhos criados
1. José Loureiro da Silva	PRL	22/10/1937 15/09/1943	Nomeado	2
2. Antonio Brochado da Rocha	S/partido	15.09.1943 14.05.1945	Nomeado	-
3. Clóvis Pestana	S/partido	14.05.1945 06.11.1945	Nomeado	-

<sup>53</sup> Decreto de 11/11/ 1930.

<sup>54</sup> Memorial da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

<sup>55</sup> Lei N. 286, de 5 de março de 1936, tem as assinaturas do Prefeito Alberto Bins e do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, Jayme da Costa Pereira.

<sup>56</sup> Referente a esse período autoritário de Getúlio Vargas no poder, compreendido entre 10 de novembro de 1937, com a promulgação da nova Constituição, a 29 de outubro de 1945, com a sua deposição, Joseph Love afirma: “Em seu golpe de 10 de novembro de 1937, que criou o Estado Novo, Vargas proclamou, estridentemente, o fim do federalismo e da democracia liberal”. Love, 2000, p.150.

## Continuação...

Prefeito	Partido	Período	Investidura	Número de Conselhos criados
4. Ivo Wolf	S/partido	06.11.1945 21.02.1946	Nomeado	-
5. Egídio Soares Costa	PSD	21.02.1946 19.11.1946	Nomeado	-
6. Conrado Riegel Ferrari	-	19.11.1946 27.03.1947	Nomeado	-
7. Gabriel Pedro Moacyr	-	27.03.1947 15.07.1948	Nomeado	-
8. Ildo Meneguetti	PSD	15.07.1948 01.01.1951	Nomeado	2
9. Elyseu Paglioli	UDN	01.01.1951 17.11.1951	Nomeado	-
10. José Antonio Aranha (*)	UDN	17.11.1951 01.01.1952	Eleito de forma indireta	-
11. Ildo Meneguetti	PSD	01.01.1952 03.07.1954	Eleito por voto direto	1
12. Lindolfo Boehl (*)	UDN	03.07.1954 13.09.1954	Eleito de forma indireta	-
13. Manoel Osório da Rosa (**)	PL	13.09.1954 31.01.1955	Eleito de forma indireta	-
14. Manoel Sarmiento Vargas	PL	31.01.1955 03.10.1955	Eleito por voto direto	-
15. Martim Aranha	UDN	03.10.1955 01.01.1956	Eleito de forma indireta	-
16. Leonel de Moura Brizola	PTB	01.01.1956 29.12.1958	Eleito por voto direto	-
17. Tristão Sucupira Viana (***)	PTB	29.12.1958 01.01.1960	Eleito por voto direto	-
18. José Loureiro da Silva	PDC	01.01.1960 01.01.1964	Eleito por voto direto	1
19. Sereno Chaise	PTB	01.01.1964 08.05.1964	Eleito por voto direto	1
20. Renato Souza (*)	PTB	13.04.1965 09.06.1965	Eleito de forma indireta	-
21. Célio Marques Fernandes (*)	PSD	09.06.1965 31.03.1969	Eleito de forma indireta	-
22. Telmo Thompson Flores	Arena	31.03.1969 08.04.1975	Nomeado	7
23. Guilherme Socias Villela	Arena	08.04.1975 08.04.1983	Nomeado	1
24. João Antonio Dib	PDS	08.04.1983 01.01.1986	Nomeado	-
25. Alceu de Deus Collares	PDT	01.01.1986 01.01.1989	Eleito por voto direto	2
26. Olívio de Oliveira Dutra	PT	01.01.1989 01.01.1993	Eleito por voto direto	5
27. Tarso F. Hertz Genro	PT	01.01.1993 01.01.1997	Eleito por voto direto	12
28. Raul Anglada Pont	PT	01.01.1997 01.01.2001	Eleito por voto direto	4
29. Tarso F. Hertz Genro	PT	01.01.2001 04.04.2002	Eleito por voto direto	1
30. João Verle (***)	PT	04.04.2002 31.12.2004	Eleito por voto direto	1
31. José A. Fogaça de Medeiros	PPS	01.01.2005 31.12.2008	Eleito por voto direto	4

**Fonte:** Quadro organizado pela autora a partir de documentos do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.  
 (\*) Presidente da Câmara; (\*\*) Vice-Presidente da Câmara; (\*\*\*) Vice-Prefeito.

### 3.1.2 – Os Primeiros Conselhos

No bojo do Estado Novo, durante o governo de José Loureiro da Silva, é retomada na cidade a menção ao termo conselho. Este foi o nome encontrado pelos dissidentes do Partido Republicano Liberal – PRL<sup>57</sup> e que permaneceu no cenário político na época, apoiando os rumos do governo getulista, para assumir a gestão do município.<sup>58</sup>

O novo período vivido no país é comentado por Oliveira, como: “centralizador, concentrou no nível federal a tomada de decisões antes partilhada com os estados, e foi autoritário, centralizando no executivo as atribuições anteriormente divididas com o Legislativo”. Na visão da nova fase do governo federal que se inaugurou havia a necessidade de reiterar um papel mais dinâmico ao Estado. Segundo a autora, a doutrina estadonovista propunha todo poder necessário ao Estado uma vez que ele era tido como a única instituição capaz de garantir a “coesão nacional e de realizar o bem público”. Com o reforço do governo, por intermédio do enaltecimento da figura e da autoridade do chefe, trabalhou-se com a ideia de modernização do país com auxílio de um corpo técnico ou da chamada “elite esclarecida” para dar um perfil moderno à administração pública. (OLIVEIRA *et ali*, 1982:10-24). Essa perspectiva se coaduna com o preceito positivista de atribuir ao poder público a função de promover e, no limite, controlar os rumos do desenvolvimento econômico. (BOSI, 1992:294).

Além de atribuir um papel proeminente às elites no cenário das mudanças do país, como “atores possíveis da reconstrução nacional”, colocou os intelectuais como capazes de interpretar a realidade nacional, componentes que se estabeleceram em consonância com o pensamento

---

<sup>57</sup> O Partido Republicano Liberal foi criado em 1932 por Flores da Cunha que congregava a oligarquia que apoiara Getúlio, e também, setores da classe média como profissionais liberais e comerciantes. Com a perspectiva de fechamento político do governo getulista, houve um estremecimento com o governador do estado, Flores da Cunha, provocando uma divisão entre os partidários do PRL em dois grupos: um que seguira apoiando Vargas e, outro, que se contrapunha às iniciativas ditatoriais do governo federal. Loureiro da Silva pertencera ao primeiro grupo. Almeida, 2004, p.50.

<sup>58</sup> Em 11 de maio de 1937 foi transcrito na Câmara Municipal o “Manifesto ao Rio Grande e ao Brasil” de Flores da Cunha no qual ilustra a indefinição que pairou no cenário nacional com relação às candidaturas do pleito do mesmo ano: “Si houvesse necessidade de um pacto concreto, para caracterizar a actual situação política brasileira, invocaríamos este: estamos a menos de 8 meses da data prefixada legalmente para a eleição do Presidente da República, e o país não conhece ainda o nome do cidadão que porventura tivesse merecido a adesão das organizações partidárias para o elevado cargo”.....”Dando-lhe o seu apoio, o Partido Republicano Liberal cumprirá, no grave momento que atravessamos, um nobre dever cívico, e concorrerá para assegurar ao Brasil um período de paz, de trabalho e de prosperidade”. Porto Alegre, 10 de maio de 1937. In: Anais da Câmara Municipal, 1937.

conservador e autoritário dos anos 30.<sup>59</sup> Para Oliveira, “a importância dos intelectuais deriva do seu reconhecimento por parte das elites da sociedade, ou seja, deriva da posição que ocupam na hierarquia social”. (OLIVEIRA, 1982:32-34). Trecho da publicação *Cultura Política*<sup>60</sup> demonstra a integração entre o governo e a elite intelectual:

Pela identidade entre o governo e o povo, a identidade entre o Estado e a inteligência logo faz-se sentir. Na tranqüilidade do ambiente, a inteligência encontrou a garantia do seu exercício. Foi o quanto bastou para que o intelectual brasileiro fizesse desse exercício o seu voto de fidelidade e a sua moção de reconhecimento a esse governo que, vindo ao encontro de suas aspirações latentes soube compreendê-la, primeiro, para valorizá-la depois (*Cultura Política* n. 8, outubro de 1941, *apud* Velloso, 1982:93).

Nesse sentido, Bosi realça que

[...] as deliberações do governo eram, em geral, precedidas de encontros de comissões mistas de industriais e altos funcionários. Getúlio defendia essas práticas da sua gestão concebendo-as em um quadro moderno e internacional em que a tomada de decisões pelo executivo se estava fazendo no âmbito de comitês de peritos: a época é das assembleias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração (BOSI, 1992:294).

De acordo com Fico (2000:168), “o regime forte conseguiria várias realizações significativas, remodelando a administração pública, através de um sem-número de órgãos técnicos, institutos, conselhos e comissões que planejavam sobre tudo, expressão do forte caráter centralizador do governo”.<sup>61</sup> Entretanto, ao analisar esse formato de centralização, Leopoldi (1999:118) assinala que: “O sonho da Constituição de 1937 – fundar uma ordem corporativa cujo órgão máximo seria um grande conselho formado por representantes corporativos, tomando o lugar do Congresso e dos partidos políticos – nunca se realizou”.

O Estado foi entendido como um “todo complexo de órgãos” com os papéis de desencadear as mudanças e, ao mesmo tempo, controlá-las na passagem de uma sociedade rural-oligárquica para uma urbano-industrial. Conforme Oliveira (1982:28), “o reforçamento da autoridade do Estado passa certamente por estas duas demandas: modernização em curto prazo e controle do ritmo das demandas sociais no processo de transformação da sociedade brasileira”. A reestruturação do aparelho burocrático estatal foi feita por um monitoramento da participação política o que favoreceu a estabilização de uma “estrutura institucional pautada por uma lógica de disciplina e controle da mobilização” (DINIZ & BOSCHI, 1991:20). Na mesma direção, Santos

<sup>59</sup> Dentre os intelectuais, os nomes de Azevedo Amaral e Almir de Andrade. Ver Pécaut, 1990.

<sup>60</sup> A revista *Cultura Política* constituía numa das publicações destinadas à propaganda do regime varguista.

<sup>61</sup> Exemplos disso, a criação da primeira siderúrgica brasileira – Companhia Siderúrgica Nacional (1941) – e a legislação social e trabalhista (1943).

registra, quando se refere ao período, que a política modernizante estava voltada a reorganizar de alto a baixo o Estado, bem como “inaugurar pontes diversificadas com a sociedade e deixar definitivamente para trás as competições políticas cujos vencedores eram antecipadamente conhecidos”. E que, apesar do lapso autoritário, o país saiu do Estado Novo com apreciável saldo histórico e institucional. (SANTOS, 2006:13-21).

Em pleno momento ditatorial, no qual o prefeito administra através de decretos-lei, iniciou-se uma nova etapa em Porto Alegre, compartilhando a perspectiva doutrinária do governo autoritário de Vargas.<sup>62</sup> José Loureiro da Silva, desde a posse, ressaltou a idéia de uma nova gestão municipal e que iria governar conciliando os diferentes interesses oposicionistas.<sup>63</sup> Foi um governo que introduziu muitas obras na cidade e promoveu uma reforma administrativa buscando uma gestão mais eficiente e inovadora.<sup>64</sup> Diante do iminente fechamento, a Câmara cumprimentou o governo<sup>65</sup>. Em resposta aos vereadores, embora sob a égide ditatorial, o governo de Loureiro da Silva manifestou a intenção de contar com outras pessoas integradas nesta gestão para se somarem às iniciativas modernizantes.<sup>66</sup>

Há em comum entre o governo getulista e o de Loureiro da Silva, no âmbito municipal, a perspectiva de valorizar a lógica do Estado e de procurar absorver e ter proximidade com os intelectuais. Estes foram vistos como co-participantes do projeto político de governo. Conforme Oliveira (1982:34), “o regime instaurado em 1937 assume como ideário a crença de que cada povo deve construir suas instituições obedecendo às inspirações históricas de seu tempo.” Por

---

<sup>62</sup> A cidade, pela primeira vez em quarenta anos, deixa de estar sob o comando do Partido Republicano Riograndense.

<sup>63</sup> Ocorrida em 22 de outubro de 1937, *Correio do Povo*, p.14.

<sup>64</sup> No trabalho de Almeida sobre as transformações ocorridas em Porto Alegre é destacado que: “O novo governo introduziu um processo inovador de gestão pública, saneando as finanças municipais, procedendo a uma reforma administrativa, iniciando a implementação de um processo de planejamento, ampliando a participação de especialistas locais e buscando a contribuição de urbanistas de outros centros, nacionais ou estrangeiros”. Almeida, *op. cit.*, p. 51.

<sup>65</sup> Em novembro de 1937, em sessão de encerramento e dissolução da Câmara, sob a presidência de Loureiro da Silva, foi lido o expediente dirigido à Vargas: “Exmo. Sr. Getúlio Vargas, Palácio do Cattete - Ao dissolver-se a Câmara Municipal de Porto Alegre, em observância à nova Constituição, os ex-vereadores presentes à sessão, pedem vênua cumprimentar cordialmente a vossencia, formulando melhores votos para que o novo regimen traga ao Brasil a tranquilidade necessária á continuidade de seu progresso”. Assinaram os vereadores: Pereira Filho, Curt Mentz, Fernando Scheneider, Ludolfo Boehl, Elysio de Souza Feijó, Salathiel Soares de Barros, Germano Petersen Filho. *Anais da Câmara Municipal*, 1937.

<sup>66</sup> Quando diz: “Meus senhores, ao assumir a Prefeitura de Porto Alegre trouxe o intento firme de governar esta cidade, que é a nossa, com a colaboração íntima, leal, e elevada dos homens que compunham a Câmara Municipal. Não quis, porém, o destino que esse estado de cousas se protelasse, mercê de uma situação nova que se creou em todo o país”. *Anais da Câmara Municipal*, 1937.

consequência, “o intelectual era visto como aquele capaz de captar, de modo mais direto e imediato, as aspirações do inconsciente coletivo de um povo” (OLIVEIRA, 1982:34).

Associado a isso estava o projeto de reformulação da área administrativa do governo municipal.<sup>67</sup> Para tanto, o prefeito promoveu a criação de dois conselhos municipais que atendessem as áreas consideradas vitais em seu governo, a administrativa e a urbana.<sup>68</sup> Foram criados assim, o Conselho Técnico da Administração e o Conselho do Plano Diretor.<sup>69</sup> A criação do Conselho Técnico da Administração em 11 de novembro de 1937, pelo Ato nº 3, enquadrou-se na perspectiva modernizadora do prefeito ao priorizar a reforma do serviço público com o propósito de que tal iniciativa trouxesse um maior controle e maior eficiência à máquina administrativa do município. De acordo com o organograma da administração municipal, o conselho estava diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito.<sup>70</sup> O documento de origem explicitou:

Considerando que se faz mister a criação de um órgão de administração municipal, com a atribuição de opinar sobre os múltiplos assuntos afetos à municipalidade.

Considerando que das várias matérias, algumas existem que exigem solução imediata. No uso das atribuições legais resolve;

Art. 1 – Fica criado nesta data o Conselho de Administração Municipal que se comporá de 11 membros nomeados pelo Prefeito Municipal;

Art. 2 – A composição deste Conselho será de funcionários do município, sendo o cargo gratuitamente exercido.

Art. 3 – As atribuições e funcionamento do Conselho serão determinados em regulamento especial que acompanhará o presente ato.<sup>71</sup>

Neste Ato foram discriminados os membros efetivos do conselho, entre os que estavam aptos a prestar serviços eventualmente, daqueles conselheiros que deixaram o exercício do cargo

<sup>67</sup> A modernização na área administrativa foi explicitada na apresentação feita pelo bibliotecário municipal à época, Walter Spalding, no Boletim do município - em seu Ano I (1939): “[...] em modelos de teorias estatais, francamente progressistas, não se compreende administração sem seus órgãos divulgadores político-sociais, científicos e artísticos [...]. Boletim não é mais do que um eco das enormes atividades construtoras da administração que está fazendo da “cidade alegre” dos casais açoritos, cidade vida, cidade alma, cidade que será “sorrindo ao mundo”. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

<sup>68</sup> O propósito de Loureiro da Silva para estender os esforços e apoios a uma nova gestão é expresso, quando Almeida salienta que: “O Prefeito não pretendeu governar sozinho. Na ausência do poder legislativo, cercava-se de seus pares, os dirigentes dos órgãos municipais no primeiro conselho, para gerir o dia-a-dia da prefeitura. Discutiam-se principalmente questões orçamentárias ou encaminhavam-se soluções às demandas da população. Os conselhos substituíam a Câmara de Vereadores com a ausência de oposição. O segundo conselho, de caráter consultivo, era o lócus das discussões dos planos, projetos e obras que iam sendo elaborados pelo executivo municipal. Participavam desse os representantes de classe, órgãos técnicos, a academia, ou seja, os chamados “amigos da cidade”, e a área técnica da Prefeitura [...]”. Almeida, op. cit., p. 27.

<sup>69</sup> Ato Nº 3 de 11 de novembro de 1937 e Ato Nº 5, de 17 de novembro de 1937. In: Atos, Leis, Decretos e Resoluções, vol.5, 1939, p.121. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

<sup>70</sup> Couto, s/ data, publicado na gestão de José Loureiro da Silva, p.336.

<sup>71</sup> Leis, decretos, atos e resoluções - período jan a dez -1937. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

em virtude de disposição constitucional. E teve, ainda, a previsão de um quadro de pessoal administrativo, tal qual convinha aos órgãos do município.<sup>72</sup>

Na ata da sessão de instalação do conselho, foi relatado o compromisso do prefeito que “ao assumir a direção dos negócios municipais, sempre teve em mente desenvolver a sua atividade em harmonia com os diretores e chefes de serviços”. Nesse sentido, o conselho veio “para melhor realizar sua obra administrativa”. Em agradecimento, o presidente eleito<sup>73</sup>, hipotecou ao prefeito a segurança de que o conselho iria empregar “o máximo esforço para colaborar eficientemente com o Sr. Prefeito na administração do município”.<sup>74</sup>

O conselho funcionou como um órgão colegiado que reunia os representantes do primeiro escalão da gestão municipal, três vezes por semana, com o objetivo de opinar sobre assuntos administrativos e formular pareceres consultivos a título de colaboração ou apoio técnico. Com o papel de auxiliar na parte administrativa, os pontos tratados referiam-se às questões funcionais, cobrança de impostos e taxas, subvenções, contratação de pessoal, pagamento de dívidas, petições, cancelamento de dívidas de serviços, revisão de tributos, orçamento, sobre a situação financeira dentre outros. Teve como sede a antiga câmara municipal e seus integrantes foram colaboradores cujo trabalho não envolveu remuneração.<sup>75</sup>

Em outro documento que respaldou o funcionamento e atribuições deste conselho, o ato n.5, era afirmada a função meramente consultiva desta instância, explicitado em seu art. 7: “Os pareceres do Conselho terão caráter meramente consultivo, não obrigando, em caso algum, às decisões do Prefeito”.<sup>76</sup> Na segunda sessão do conselho constou em ata que a matéria seria distribuída por “especialidade”, ou seja, dada ao conselheiro especialista no assunto.<sup>77</sup> Já na

---

<sup>72</sup> Membros efetivos: Dr. Antonio Kriger Filho (presidente), Sr. Conrado Ferrari, Dr. Antonio Brochado da Rocha, Dr. Paulo de Aragão Bozano, Dr. Jorge Washington Martins, Sr. João de Deus Vaz da Silva, Dr. Ernesto de Mello Mattos Lassance, Sr. Gilberto Ferreira de Moraes, Dr. Luiz de Mello Guimarães Filho, Sr. Álvaro Guedes da Cunha e Dr. Henrique Domingues. As pessoas que prestam serviços eventuais: Dr. Jorge Mello Guimarães, Dr. Francisco Brochado da Rocha e Dr. Hugo Teixeira. Os conselheiros que deixaram o cargo: Dr. Ary de Abreu Lima, Dr. Fernandes de Paula Esteves, Sr. Ary Tubbs e Dr. Clovis Pestana. No quadro administrativo contava com funções de diretoria à servente. Ato n 3, 11 de novembro de 1937. Anais da Câmara Municipal, 1937.

<sup>73</sup> Dr. Ary de Abreu Lima.

<sup>74</sup> Ata I, de 17 de novembro de 1937. Anais da Câmara Municipal, op. cit., 1937.

<sup>75</sup> O conselho tinha onze integrantes, na primeira reunião realizada em 17 de novembro de 1937, estavam os seguintes conselheiros: Antônio Brochado da Rocha, Jorge Mello Guimarães, Antônio Kriger Filho, Ary de Abreu Lima, Paulo de Aragão Bolzano, João de Deus Vaz Silva, Fernando de Paula Esteves, Henrique Ignácio Domingues, Conrado Ferrari, Ary Tubbs, Gilberto Moraes e Artur de Moura Toscano. In: Atas do Conselho Técnico de Administração Municipal. Porto Alegre: (mimeo), 1937 a 1943. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

<sup>76</sup> Ato n. 5 de 17 de novembro de 1937, op. cit., p.121.

<sup>77</sup> Em 22 de novembro de 1937.

reunião, houve a discussão sobre a possibilidade de majoração das tarifas de luz e gás <sup>78</sup>, com uma consulta se haveria a necessidade dos pareceres serem fundamentados. O que os conselheiros concluíram, após debate, que eram desnecessários uma vez que tais pareceres do conselho seriam apenas opinativos. <sup>79</sup>

Em tais moldes, o conselho criado serviu, sobretudo, como braço de colaboração ao poder executivo em trâmites ligados ao funcionamento da administração municipal, mas teve igualmente a incumbência de receber e apreciar algumas demandas da população que eram encaminhadas por intermédio de processos administrativos. E, pelo menos, dessa forma havia alguma receptividade com solicitações dos cidadãos. Aspecto abordado por Almeida (2004) quando diz:

Simbolicamente abria-se um espaço de contato indireto com o público em geral, pois ao Conselho cabia também opinar sobre reivindicações da população, especialmente em processos referentes a pagamento de impostos, reclamações sobre serviços urbanos, desapropriação de terrenos e demandas em geral (ALMEIDA, 2004:56-57).

O segundo conselho criado no período – o do Plano Diretor - constituiu numa das medidas tomadas por Loureiro da Silva, permeadas pela necessidade da elaboração de um plano diretor <sup>80</sup> para Porto Alegre que estabelecesse diretrizes urbanas de longo prazo. <sup>81</sup> No entanto o conselho não integrou a estrutura administrativa da prefeitura, embora estivesse vinculado diretamente ao prefeito. A idéia era que viesse a ser um fórum de discussão sobre a matéria. Na realidade, o conselho acabou funcionando como o espaço de apresentação e divulgação das iniciativas do prefeito, conforme é comentado no trecho que segue:

Essas três iniciativas conferiram uma nova forma de atuação na produção do conhecimento sobre a cidade e o urbanismo. Ampliaram o conhecimento teórico difundido no corpo da máquina administrativa do município, lançaram novas luzes à metodologia a ser adotada para a elaboração do futuro plano e permitiram que se institucionalizasse, pela primeira vez, um fórum específico sobre os planos e projetos urbanísticos, ainda que [...] não se constituísse ainda em um espaço de participação ampla de segmentos da sociedade, nem mesmo do grupo técnico local, que não tinha voz ativa nos debates, mas se apresentava

---

<sup>78</sup> Referente à Companhia Energia Elétrica Rio-Grandense.

<sup>79</sup> Feita pelo conselheiro Dr. Antonio Brochado da Rocha. Ata II de 22 de novembro de 1937, Anais da Câmara Municipal, op. cit., 1937.

<sup>80</sup> As demais iniciativas tomadas pelo prefeito, neste sentido, foram à contratação de um especialista para elaborar um novo plano diretor, Arnaldo Gladosh, engenheiro-arquiteto paulista que cursou a Escola Técnica da Saxônia, formando-se em 1926. Elaborou um plano para Porto Alegre, Plano Gladosh, e desenvolveu projetos arquitetônicos para a cidade, como os edifícios Mesbla e Sulacap. Almeida, op.cit., p. 59.

<sup>81</sup> E a escolha de um integrante do quadro da prefeitura, Edvaldo Pereira Paiva, engenheiro urbanista da Prefeitura de Porto Alegre, cursou a Faculdade de Arquitetura de Montevideu no Instituto de Urbanismo. Idem, ibidem, p.59.

como espectador numa “cena” onde os protagonistas principais eram o prefeito e o seu urbanista contratado – Arnaldo Gladosh (ALMEIDA, 2004:59).

O Conselho do Plano Diretor serviu, desde a sua reunião inaugural<sup>82</sup> até a ocasião do término da gestão de Loureiro da Silva no final de 1943, como espaço que oportunizou a expressão dos feitos da gestão na área urbana. Contudo, foi se consolidando a idéia de que era necessário torná-lo uma instância de discussão acerca das questões urbanas - o que no período subsequente se confirmou. Os dois conselhos vieram demonstrar a necessidade de criação de conselhos técnicos, idéia que vem ao encontro do argumento de Diniz (1999:28), de que constituíram em peças importantes que viabilizaram um sistema decisório “mais aberto aos interesses econômicos, sem subverter a primazia da elite técnica”. Posterior à gestão de Loureiro da Silva, ainda no âmbito do Estado Novo a cidade contou com a administração até novembro de 1945, de Antônio Brochado da Rocha e, depois, Clóvis Pestana, que não apresentaram iniciativas relacionadas aos conselhos.<sup>83</sup>

### **3.2 – A democratização (1946-1964)**

No último ano do Estado Novo, a conjuntura política do país demonstrava dificuldades na manutenção de um governo nos moldes ditatoriais, reflexo das alterações no cenário político internacional após o desfecho da II Guerra Mundial. No mesmo ano, 1945, Getúlio Vargas, ao prever a ausência de respaldo do governo, deu início a uma série de medidas com a meta de flexibilizar o contexto político e se preparar para o novo momento de retomada dos mecanismos democráticos. Faziam parte das medidas algumas concessões políticas, como o decreto de anistia, e o início do processo de reorganização partidária. De acordo com Souza (1985), a restauração democrática foi provocada muito mais pela conjuntura internacional do que por conflitos internos, visto que não delineou a substituição “radical de grupos de poder”. Para a autora,

a maciça maioria dos atores responsáveis pela reformulação da vida política nacional não se renovara, como também, o que é mais contundente, era a mesma

---

<sup>82</sup> Em três de março de 1939.

<sup>83</sup> Antônio Brochado da Rocha ficou de 15.09.1943 a 14.05.1945. E Clóvis Pestana no período de 14.05.1945 a 06.11.1945.

elite que, na década anterior, havia procurado no autoritarismo e nas doutrinas antiliberais a solução para os problemas que o país enfrentava (SOUZA, 1985:84-85).

Devido ao ambiente de continuísmo, com a figura de Getúlio no poder, e até da possibilidade de não ter a realização ou boicote das eleições previstas para o final de 1945, em outubro houve um golpe para a sua deposição.<sup>84</sup> No ano seguinte foi aprovada a Constituição Nacional de 1946 que redefiniu um papel aos poderes como o funcionamento regular do poder legislativo. Esta situação se refletiu, em âmbito estadual e municipal, na instalação da Câmara de Vereadores em 1947.<sup>85</sup> Foi a partir das eleições de 1947 para a Câmara Municipal que se iniciou a retomada da vida democrática na cidade, posto que o prefeito ainda permanecesse nomeado pelo governador. Neste momento, também se iniciou a hegemonia do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) no legislativo municipal, situação que vai perdurar até 1964. (Noll & Passos, 1996:3)

Após o término do período ditatorial, no intervalo de três anos, passaram quatro prefeitos nomeados que não tiveram ações voltadas à instituição de novos conselhos. Situação similar ocorreu em Porto Alegre. No entanto, a cidade viveu o momento de rediscussão da legislação municipal a qual incorporou em seu texto os esforços anteriores ligados aos conselhos.<sup>86</sup> A lei orgânica do município aprovada em 1948 trouxe, em sua estrutura administrativa, a existência de dois conselhos, quais sejam: Conselho Municipal de Contribuintes e o Conselho do Serviço Público. Além da previsão dos dois conselhos, na lei foi assegurada como competência da Câmara Municipal a nomeação dos seus membros mediante sessão secreta, uma vez que a escolha era atribuída ao Prefeito.<sup>87</sup>

No período, os dois conselhos foram tomados como instâncias integrantes da estrutura administrativa e a serviço do poder executivo, porém, na lei, eles foram considerados com caráter

---

<sup>84</sup> Em 29 de outubro de 1945 liderado pelos generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra.

<sup>85</sup> A Câmara foi instalada em 4 de dezembro de 1947 sob a presidência do Vereador Derly Chaves. Memorial da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

<sup>86</sup> Os prefeitos foram: Ivo Wolf (06.11.1945 a 21.02.1946); Egídio Soares Costa (21.02.1946 a 9.11.1946); Conrado Riegel Ferrari (19.11.1946 a 27.03.1947) e Gabriel Pedro Moacyr (27.03.1947 a 15.07.1948).

<sup>87</sup> No Art. 36 diz: “É da competência da Câmara Municipal, através de leis e resoluções: XIX – resolver, em sessão secreta, sobre a nomeação dos membros do Conselho Municipal de Contribuintes e do Conselho Municipal de Serviço Público”. No mesmo texto era abordada a questão da possibilidade de fiscalização dos serviços públicos tendo como requerente os poderes públicos dos demais âmbitos, quer seja, o federal e o estadual. Assim constava no documento na parte relativa à ordem econômica e social: “O município manterá órgãos especializados, incumbidos de ampla fiscalização dos serviços públicos, por ele concedidos, e de revisão de suas tarifas. 1 – A fiscalização de que trata este artigo, compreende exame contábil e as perícias necessárias à operação das inversões de capital e dos lucros auferidos. 2 – sempre que o concedente for o poder público federal ou estadual, os órgãos especializados previsto neste artigo prestarão informações e conveniente colaboração do poder interessado”. Lei Orgânica de Porto Alegre, decretada e aprovada em 3 de abril de 1948, com a assinatura do Presidente da Câmara, Domingos Francisco Spolidoro. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

distinto e em momentos diferenciados do texto. No título referente aos servidores municipais há o seguinte: “O município manterá um órgão colegiado e autônomo, denominado Conselho Municipal de Serviço Público incumbido do estudo dos problemas da administração e, especialmente do controle da legalidade dos atos referentes aos servidores públicos”. E, posteriormente, no título das Disposições Gerais há um artigo específico ao Conselho Municipal de Contribuintes: “A lei criará um tribunal misto, administrativo, denominado Conselho Municipal de Contribuintes, para julgamento, em última instância, de questões entre contribuintes e a Fazenda Municipal, e regulamentará o seu funcionamento”.<sup>88</sup>

Embora o município, a exemplo do restante do país, estivesse num momento de reorganização do funcionamento democrático das instituições, foi através de decretos que o Prefeito seguiu definindo as regras. Atendendo ao que fora estipulado pela lei orgânica com relação ao Conselho Municipal do Serviço Público, o executivo determinou que, enquanto este não recebesse a organização legal necessária ao seu funcionamento, o antigo Conselho Técnico de Administração Municipal<sup>89</sup> efetuará tais atribuições.<sup>90</sup>

Dessa maneira houve um seguimento de atenção às questões administrativas por intermédio da instância criada durante o Estado Novo. A situação só se alterou no final de 1948. Um decreto do prefeito Ildo Meneguetti extinguiu o conselho daquele momento ditatorial e transferiu as suas atribuições à chamada Comissão Consultiva de Administração.<sup>91</sup>

No entanto, do ponto de vista da atuação de tal comissão, persistiram as mesmas linhas atribuídas ao conselho do período ditatorial. Foi reiterado que tal comissão “era um órgão de consulta e informação do executivo nos assuntos que lhe forem por este submetido, principalmente os omissos na legislação municipal”. Igualmente foi sustentado o caráter meramente opinativo de tal comissão, não colocando o executivo na obrigatoriedade de levar a termo os seus pareceres. O que pode ser visto no trecho que se segue: “Os pareceres da comissão

---

<sup>88</sup> Lei Orgânica Municipal, Títulos VI e VII, op. cit., 1948.

<sup>89</sup> Criado e regulamentado pelos atos 3 e 5 de 13 e 17 de novembro de 1937, como foi abordado no item anterior. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

<sup>90</sup> Decreto n.384 de 20 de abril de 1948, assinado pelo Prefeito Eng. Gabriel Pedro Moacyr, idem ibidem.

<sup>91</sup> Esta funcionou até a instalação definitiva do Conselho do Serviço Público prevista na Lei Orgânica de 1948. O prefeito se utilizou dessa medida de transição visto que a instalação deste conselho demandaria toda uma reestruturação dos serviços municipais, levando um pouco mais de tempo. Decreto n. 394 de 31 de dezembro de 1948, assinado pelo prefeito Ildo Meneguetti. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

terão caráter simplesmente opinativo, de mera colaboração, não obrigando, em caso algum, as decisões do Prefeito”.<sup>92</sup>

A continuidade também foi dada à composição da Comissão que permaneceu com o mesmo número de integrantes (7), assim como a exigência de que todos fossem funcionários públicos de “capacidade funcional, especialização e exercício de cargo superior” para que fossem recomendáveis suas investidas”.<sup>93</sup>

A comissão foi mantida ao longo dos anos. Somente em 1961 foi elaborado um outro decreto que especificou as suas atribuições constantes e a sua composição. No texto estava presente uma ênfase ao critério da especialização, em consonância com os documentos anteriores, porém acrescentava que a mesma deveria ser em assuntos de pessoal, bem como era exigido que sua composição atendesse, no mínimo: “a) dois (2) funcionários da Secretaria Municipal de Administração; b) dois (2) bacharéis em direito, sendo um deles procurador municipal”. A função opinativa da comissão foi reforçada neste decreto ao discriminar em quais os aspectos que pode ser solicitado um parecer.<sup>94</sup>

Mesmo com a comissão em funcionamento, em 1950, após quase dois anos, a Câmara aprovou o Conselho Municipal de Serviço Público e atribuiu-lhe uma estrutura interna com seis setores pelos quais estariam contempladas as áreas internamente prioritárias do ponto de vista administrativo, com: a turma de pessoal, de organização, de seleção e aperfeiçoamento, de orçamento e material e de administração.

O texto de origem deste conselho demonstrou que, ao mesmo tempo em que ele visou tratar especificamente de questões administrativas, houve um espaço que garantiu a entrada de conselheiros que não estavam vinculados à administração. No entanto, o processo seletivo se estabeleceu por intermédio de concurso público para o preenchimento dos cinco “cargos de conselheiro”.<sup>95</sup> A constituição da banca examinadora foi feita através de critérios rígidos que

---

<sup>92</sup> Art. 7, *idem ibidem*.

<sup>93</sup> Esta condição, de membro da comissão, não envolveu algum tipo de remuneração. Tendo inclusive o tempo de suas reuniões de se efetuar fora do horário de expediente, sujeito às “necessidades do serviço público”. Art. 4 e 5, *idem ibidem*.

<sup>94</sup> “Art. 3 – À Comissão Consultiva de Administração compete, especialmente, opinar sobre: I – transferência e reversão; II – aposentadoria, fixação e revisão de provento, gratificação adicional e outras vantagens permanentes a funcionários...” Decreto n. 2.259 de 16/11/1961, assinado pelo Vice-prefeito – no exercício do cargo de prefeito – Manoel Braga Gastal. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

<sup>95</sup> Na hierarquia funcional correspondia ao Padrão Z-7, de provimento efetivo. Lei n 437, 11/10/1950.

assegurassem a presença de autoridades e *experts* nos temas administrativos.<sup>96</sup> Tal procedimento público era tido como garantidor que não demarcariam privilégios em tal processo.<sup>97</sup>

Em sua composição, o Conselho Municipal de Serviço Público exigia a atenção para todas as áreas da administração municipal. Junto a elas, em seu interior, estava o Conselho de Administração que recebia os seus membros também através de concurso de títulos, sendo o seu presidente eleito entre os seus pares e agraciado com uma verba de representação.<sup>98</sup>

O segundo conselho instituído pela Lei Orgânica de 1948, o de Contribuintes, surgiu com uma caracterização diferenciada do anterior visto que era tomado como um tribunal<sup>99</sup> no qual havia representantes do executivo, quatro membros, e ainda três representantes dos contribuintes. Porém, nos dois conselhos estipulados na lei tinham a incumbência voltada à questão administrativa.

A representação do governo ficava restrita aos funcionários municipais que teriam se destacado pela “competência e especialização da matéria”. E a escolha dos representantes dos contribuintes se estabelecia para as áreas do comércio, da indústria e do setor imobiliário.<sup>100</sup> Tanto no caso dos funcionários como entre os indicados pelas entidades, perpassavam os critérios

---

<sup>96</sup> Como: o Presidente do Departamento de Serviço Público do estado; pelo catedrático de Direito administrativo da Faculdade de Direito e pelo catedrático de Ciência da Administração da Faculdade de Economia e Administração, ambas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

<sup>97</sup> Nisto eram organizados desde a publicação de editais, as inscrições e a listagem de temas nos quais os títulos deveriam se integrar, referidas no artigo 23 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica que estabelecia as seguintes áreas: direito constitucional, civil, administrativo, ciência da administração, psicologia aplicada, economia política, finanças, sociologia, estatística, administração de material, administração de pessoal, organização de serviços, racionalização do trabalho, contabilidade pública, contabilidade industrial e de custos. Eram dados ao conhecimento público os títulos preferenciais no concurso, como: ciência da administração como o exercício da cátedra nesta matéria, assim como o exercício da função técnica de estudo dos problemas de administração. No entanto, somente o exercício de função pública não implicaria em título para efeitos do concurso.

<sup>98</sup> Tal verba era no valor de 12 mil cruzeiros anuais, art. 5 da Lei 437. Quanto às competências do Conselho Municipal de Serviço Público estava previsto um conjunto amplo de atribuições, como estudos e elaboração de normas. Todavia tais funções eram tidas como sugestivas ou opinativas, não implicando numa obrigatoriedade do prefeito em segui-las. A única função mais enfática do papel do conselho referia-se a determinação do registro e publicação dos atos relativos aos servidores do município.

<sup>99</sup> “O julgamento, em última instância, administrativa, ou, em grau de recurso, das questões entre a Fazenda Municipal e seus contribuintes; Elaborar, pôr em execução e modificar seu regimento interno, de acordo com as instruções desta lei e aprovação da Câmara Municipal; Interpretar as leis fiscais e sugerir ao Prefeito as medidas de ordem administrativas julgadas convenientes; bem como as visem o estabelecimento da Justiça Fiscal e a conciliação dos interesses recíprocos do contribuinte e da Fazenda Municipal; Exercer outras funções que venham a decorrer de novas disposições de lei e do regimento interno.” Lei n. 123 de 08 /10/ 1948,art. 1.

<sup>100</sup> Pela solicitação do prefeito a três entidades de classe o encaminhamento de listas tríplices a fim de que o mesmo pudesse retirar os nomes dos futuros membros. Tais entidades contemplavam os segmentos do Foram elas: a Associação Comercial de Porto Alegre, o Centro da Indústria Fabril e a Associação dos Proprietários de Imóveis. Idem ibidem, art. 2.

da especialização e competência no tema em questão.<sup>101</sup> Mesmo sendo previsto um revezamento – de dois em dois anos – dos membros do conselho, a lei aventava a possibilidade de renovação dos titulares uma vez solicitadas pelas entidades. Justificava-se tal situação pelos méritos de tais representantes. Apesar de ser considerado um serviço de relevância e não remunerado, cada membro recebia a título de representação uma quantia pelo comparecimento às reuniões.<sup>102</sup>

Na lei de origem do conselho foi destacada a conveniência de seu funcionamento ao município, o que justificava a recondução de seus membros em nome “do interesse público”. Da mesma forma que reiterou a relevância dos assuntos tratados pelos representantes, assegurou a “absoluta liberdade de opinião e pensamento” para eles emitirem os seus votos e pareceres. Tamanho destaque fez com que tais definições se convertessem, posteriormente, em resoluções para o executivo municipal.<sup>103</sup>

No mandato do prefeito Ildo Meneguetti<sup>104</sup> também foi criado, em 1953, o Conselho Municipal de Transportes Coletivos que seguia os moldes apresentados pelos demais conselhos, de caráter consultivo e auxiliar da Inspeção dos Serviços Públicos Concedidos, órgão governamental. Tinha a incumbência de cooperar na observância das normas relativas ao problema dos transportes coletivos, “mediante prévia solicitação do prefeito”. Compunha-se inicialmente de cinco membros, dois do governo e três de entidades ligadas à área.<sup>105</sup> Posteriormente, em 1954, outro decreto aumentou o número de integrantes, passando para nove. Foi cancelada a expressão que enfatizava a solicitação do executivo e acrescentado que competia também ao conselho: “opinar sobre toda e qualquer divergência que se estabelecer entre empregados e concessionários e entre estes e o próprio município, tendo em conta sempre os interesses coletivos”.<sup>106</sup> Neste caso, mostrou-se o que Bosi (1992:288) já destacava nas primeiras

<sup>101</sup> Lei 123, de 08/10/1948, assinada pelo prefeito Eng. Ildo Meneguetti. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

<sup>102</sup> Art. 8: “...recebendo apenas, cada membro, a título de representação, duzentos cruzeiros por sessão a que comparecer, até o máximo de mil cruzeiros mensais.” Idem, *ibidem*.

<sup>103</sup> Situação que teve pouca durabilidade, pois após quatro anos, em 1952, o prefeito deu nova redação a tal artigo. O novo texto dizia que os processos julgados, ao serem encaminhados ao executivo, poderiam ser homologados ou não em resoluções. Lei n.849 de 14/07/1952.

<sup>104</sup> Desta vez eleito em 1951 pela coligação (PSD, UDN e PL), tendo enfrentado Leonel Brizola (PTB) e obtido a vitória por uma pequena margem de votos (1.23%). Noll & Passos, 1996, p. 3.

<sup>105</sup> Era composto: Diretor da ISPC, Diretor ou representante da Divisão do Trânsito do Estado, Presidente ou representante do Sindicato das Empresas de Transportes em Geral, Presidente ou representante do Sindicato do Comércio e Presidente ou representante do Touring Clube do RS. Decreto 656 de 13/05/ 1953.

<sup>106</sup> Foram inseridos como membros: o Presidente do Sindicato dos Empregados da Carris Urbanos de Porto Alegre, o Presidente do Sindicato dos Transportes Rodoviários do RS, o Presidente do Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários de Porto Alegre, o Presidente da Associação Comercial e do Sindicato dos Comerciantes. Constando

atitudes de Vargas, ou seja, de coerência ao princípio de um “Estado suficientemente forte para mediar tanto os conflitos entre setores das classes dominantes como as tensões entre estas e os trabalhadores”.

Do governo de Ildo Meneguetti até o início da década de 60 houve um intervalo em iniciativas de criação de conselhos no município. O que chama a atenção com relação a este interregno da década de 50 é que dois prefeitos eram vinculados ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) – Leonel Brizola <sup>107</sup> e Tristão Sucupira – e não se registrou nenhum impulso nessa direção. A base do programa petebista era calcada na ideia de proximidade e incorporação de trabalhadores e sindicalistas à política estatal, e isto poderia ensejar a criação de tais espaços. Todavia há, no período posterior à morte de Vargas, um esforço de redimensionamento da atuação do partido apontando para questão de uma maior autonomia em relação ao Estado. <sup>108</sup>

Somente em 1961, durante o mandato de José Loureiro da Silva (PDC) <sup>109</sup>, foi instituído um novo conselho vinculado à área do turismo. <sup>110</sup> Esta iniciativa do prefeito se distinguiu dos conselhos criados até então, pois atribuía um número minoritário de representantes da administração municipal em relação aos integrantes de entidades. Tinha apenas dois membros do poder executivo, vinculados respectivamente ao prefeito e à Secretaria Municipal dos Transportes, enquanto nove representantes de entidades. <sup>111</sup> Embora a minoria estivesse nos representantes do executivo, em dois aspectos ficava explícito o papel determinante do mesmo: o conselho era presidido pelo representante do prefeito, com função executiva, e ficou atrelado à Secretaria do Governo Municipal. <sup>112</sup>

---

também a determinação de que o representante da OAB/RS deveria ser o presidente do conselho. Decreto 800, de 21/12/ 1954.

<sup>107</sup> Sobretudo Brizola um político que tinha anteriormente feito uma votação expressiva para a Assembleia Legislativa

<sup>108</sup> Sobre a trajetória e a ambiguidade do partido, ver Delgado, 1989, pp. 78-81.

<sup>109</sup> Em 1959, Loureiro da Silva, recém saído do PTB, entrou na disputa à prefeitura representando o PDC – Partido Democrata Cristão. Ganhou do candidato do PTB, Wilson Vargas, numa eleição que teve altos índices de participação (a abstenção foi de 9.18%). Noll & Passos, 1996, p. 3.

<sup>110</sup> Posteriormente, em plena ditadura militar, com Castello Branco criou-se o Conselho Nacional de Turismo. Santos, 2006, p. 38.

<sup>111</sup> Foram elas: Associação Riograndense de Imprensa, Sindicato de Hotéis de Porto Alegre, Associação Brasileira de Agências de Viagens (Delegacia do RS), Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do RS, Sindicato das Empresas de Navegação Fluvial e Lacustre de Porto Alegre, Skäl de Porto Alegre, Clube dos Diretores Lojistas de Porto Alegre, Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre e de Empresas de Navegação Aérea. Decreto n. 2.228 de 15 de julho de 1961, art. 2.

<sup>112</sup> Foram incluídas: a Associação Riograndense de Propaganda e a Federação do Comércio Varejista do RS. Do governo municipal tinha a representação do prefeito, da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e da Secretaria de Transportes diversificando, portanto, os órgãos diretamente a ele vinculados. Os membros eram nomeados pelo executivo, após serem indicados pelas entidades previstas, sendo o exercício de sua função considerado de

Sob a influência do cenário nacional de discussão sobre a questão cultural, foi criado o Conselho Municipal de Cultura Popular. O último conselho instituído nesse período democrático deu-se no governo de Sereno Chaise (PTB).<sup>113</sup> A modalidade de escolha dos membros não se alterou em relação aos conselhos anteriores e o texto de origem deu seguimento a uma composição majoritária às entidades comparativamente aos representantes do governo, tal como o da área de turismo. Porém, o conselho da cultura popular trouxe em sua legislação inicial dois fatos inusitados na trajetória dos conselhos na cidade. Havia a previsão de propor a estruturação de Centros Distritais e Comunitários para a instalação de núcleos de cultura popular. Também manifestava a intenção de propor a estruturação e disseminação de cursos de alfabetização de adultos. Estendia, assim, a ação do conselho a segmentos ausentes da experiência em tais instâncias no município.<sup>114</sup>

### 3.3 – Período da ditadura militar – 1964-1985

Durante o período do regime militar, o município teve seis gestões. Nas duas primeiras, os prefeitos Renato Souza e Célio Marques Fernandes assumiram pelo fato de estarem ocupando a Presidência da Câmara Municipal de Vereadores na época.<sup>115</sup> Nesse contexto inicial, não houve iniciativa de configuração de novos conselhos. Todavia, no cenário nacional, a partir do golpe houve, conforme Diniz, junto à centralização do poder do Estado o fortalecimento do executivo e

---

“investidura de alta relevância”. Com o início do mandato de Sereno Chaise na prefeitura, em 1964, este conselho sofreu alterações no que diz respeito à sua composição. Aumentou o número de entidades e também de representantes do governo, com onze e três, respectivamente. Decreto 2.640 de 23/01/1964, art. 1.

<sup>113</sup> Último prefeito eleito antes do regime militar, Sereno Chaise registrou em 1963 uma votação pelo PTB de 44,62%. Em maio de 1964 o prefeito teve seus direitos políticos cassados e foi substituído pelo vereador Célio Marques Fernandes. Noll & Passos, 1996, p.6;66.

<sup>114</sup> Sua criação ocorreu dentro da Secretaria Municipal de Educação e Cultura com a finalidade de estudar as atividades de cultura popular na cidade e também de propor medidas que incrementassem e difundissem as mesmas. Eram cinco representantes de entidades sociais, culturais e públicas, sem serem nominadas no texto. E dois membros “natos” do governo, o Secretário Municipal de Educação e Cultura e o diretor da Divisão de Cultura Popular, cabendo ao primeiro a sua presidência. Decreto n. 2.691 de 13/03/1964.

<sup>115</sup> O primeiro, Renato Souza, era do PTB e ficou de 13.04.1965 a 09.06.1965; e o segundo, Célio Marques Fernandes era do PSD e ocupou o cargo de 09.06.1965 a 31.03.1969, já pela ARENA.

o enfraquecimento do legislativo, a expansão do número de conselhos técnicos com representação empresarial.<sup>116</sup>

O tema dos conselhos reapareceu durante o mandato do terceiro prefeito da ditadura, Telmo Thompson Flores<sup>117</sup>, já obedecendo à reformulação partidária feita pelo governo militar, como representante da Arena.<sup>118</sup> No entanto, a retomada do assunto veio relacionada diretamente à estrutura administrativa, instituindo o Conselho Municipal de Administração de Pessoal como “órgão de consulta e colaboração no que diz respeito à política de pessoal do município”.<sup>119</sup> Neste momento houve um detalhamento maior de como se daria a composição do mesmo,<sup>120</sup> ressaltando que dentre os funcionários municipais deveria ser contemplada a presença de dois “legalmente habilitados para o exercício da profissão de técnico da administração e dois bacharéis em direito”.<sup>121</sup>

Em 1971, ainda no mandato de Telmo Thompson Flores, foi elaborada a legislação geral que criou e disciplinou sete conselhos municipais.<sup>122</sup> E ainda serviu de base ao funcionamento dos mesmos até o final do regime militar. A nova lei estabelecia: “são criados os seguintes Conselhos Municipais, como órgãos de cooperação governamental, com a finalidade de auxiliar a administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matérias de sua competência”. Esta lei assegurava que as manifestações dos conselhos procederiam na medida em que fossem solicitados pelo executivo.<sup>123</sup>

Os membros eram nomeados através de ato do prefeito num período não inferior a dois anos e sem limite para a recondução. Embora o presidente de cada conselho fosse eleito por voto secreto, a escolha deveria recair num funcionário estável ou inativo da administração. Para o

---

<sup>116</sup> Como: o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Interministerial de Preços, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Conselho de Desenvolvimento Industrial, o Conselho de Política Aduaneira e o Conselho de Desenvolvimento Comercial. Diniz, 1999, p.29.

<sup>117</sup> Gestão de 31.03.1969 a 08.04.1975.

<sup>118</sup> Em 1965 o governo militar instituiu o AI2 que extinguiu o pluripartidarismo, propondo um sistema bipartidário. Formando a Aliança Renovadora Nacional – Arena, com os apoiadores do regime; e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, partido de oposição. Fleischer, 2004, p.254.

<sup>119</sup> Decreto 3.849 de 06/01/1969 criou o COMAP, conselho com atribuições semelhantes ao primeiro conselho do município instituído em 1937 por Loureiro da Silva.

<sup>120</sup> Como os funcionários (do município) estáveis de reconhecida capacidade funcional e especialização em assuntos de pessoal; representantes do Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS; do Conselho Regional dos Técnicos de Administração; e da Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>121</sup> Idem, ibidem.

<sup>122</sup> Dos sete conselhos, cinco já haviam tido vigência em períodos anteriores. Mas dois conselhos eram novos: tratavam das áreas de Saúde e Bem-Estar Social e a de Compras.

<sup>123</sup> Foram eles: Conselho Municipal de Contribuintes, do Plano Diretor, de Administração de Pessoal, dos Transportes Coletivos, de Turismo, de Saúde e Bem-Estar Social, de Compras. Lei 3.607 de 27/12/1971.

desempenho da função de membro havia a previsão, a título de representação, de uma gratificação sob a forma de *jetton*.<sup>124</sup> Isso demonstrava o peso do executivo na estruturação e definição do funcionamento dos conselhos, somando-se ao fato de que a secretaria e os respectivos funcionários integravam o quadro da administração.<sup>125</sup>

Na parte da composição constava que, além de “servidores municipais de reconhecida capacidade funcional e profundo conhecimento das atribuições a desempenhar”, haveria representantes de entidades públicas, associativas, classistas e dos contribuintes.<sup>126</sup> No entanto, em cada conselho deveria ser observado que o número de servidores fosse, no mínimo, a metade mais um do total de membros. Dentre esses, 20% obrigatoriamente deveriam ser funcionários estáveis ou inativos, dando necessariamente a maioria ao governo. No decreto que regulamentou o funcionamento reforçava-se, também, que os conselhos ficariam afetos à unidade administrativa que se relacionava com seu campo de atividade.<sup>127</sup>

Houve a recomendação para que os decretos regulamentadores de cada conselho estipulassem o mínimo de servidores com formação de nível superior ou habilitação para o exercício da profissão, sendo que na composição de tais membros deveria incluir, obrigatoriamente, um bacharel em Ciências Jurídicas.<sup>128</sup>

Posteriormente, em 1976 - no governo de Guilherme Socias Villela - foi adicionado à legislação o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural<sup>129</sup>, obedecendo à mesma perspectiva dos conselhos anteriores, como órgão de assessoramento e colaboração com a

---

<sup>124</sup> O decreto 2240 de 12/09/1961, na gestão de Loureiro da Silva, dispõe sobre as gratificações relativas à participação dos membros de órgãos de deliberação coletiva, o *jetton*. O recebimento era proporcional ao comparecimento às sessões, sendo que cada integrante poderia receber no máximo o equivalente a dez reuniões por mês. O valor fixado correspondia em três décimos (0,3) do salário mínimo vigente no município. Idem *ibidem*, art. 3.

<sup>125</sup> No art. 4 ressaltava: “Os trabalhos de secretaria de cada conselho serão dirigidos por um secretário, designado mediante ato do Prefeito, ao qual será atribuída a função gratificada de padrão 3.” Idem *ibidem*, art.4.

<sup>126</sup> Ainda sobre a composição dizia: “compor-se-ão sempre por um número ímpar de membros, no mínimo de nove e, no máximo, de quinze.” Lei 3.607, op. cit., art. 7.

<sup>127</sup> Conforme art. 20: o de Contribuintes – Secretaria Municipal da Fazenda; o do Plano Diretor – Secretaria Municipal de Obras e Viação; Administração de Pessoal – Secretaria Municipal de Administração; Transportes Coletivos – Secretaria Municipal de Transportes; Turismo – Departamento de Turismo e Divulgação de Porto Alegre; Saúde e Bem-Estar Social – Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social; Compras – Secretaria Municipal da Fazenda. Decreto 4.530 de 27 de março de 1972.

<sup>128</sup> Lei 3607, op. cit., art.7.

<sup>129</sup> A composição do conselho era de onze integrantes: - quatro membros representativos das seguintes entidades, Instituto Histórico e Geográfico do RS, Instituto de Arquitetos do Brasil, Sociedade de Engenharia do RS e Associação Riograndense de Imprensa; - a seis funcionários municipais e o Secretário Municipal de Educação e Cultura, que era o presidente nato do conselho. Decreto 5645 de 21/09/1976. No mesmo ano, em dezembro, o decreto 5807 aumentou para treze integrantes: oito da administração e cinco entidades. Entrando o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

administração.<sup>130</sup> No último governo do período ditatorial, com o prefeito João Antonio Dib representando o PDS, partido governista fruto da reformulação partidária de 1979, não houve alteração relativa aos conselhos.<sup>131</sup>

### 3.4 – Redemocratização 1985-1989

A literatura sobre movimentos sociais, participação, novo sindicalismo dentre outros, consensualmente atribui à conjuntura do final dos anos 70 os elementos essenciais que vão alimentar as redes de solidariedade, a busca por direitos e reconhecimento que caracterizam o período. O fim do milagre econômico, a pressão da dívida externa, o movimento pró-anistia, a reforma partidária vão abrir um novo quadro que marcará o governo Figueiredo (1979-1985) e obrigará o regime a conceder avanços na transição para a democracia. E Porto Alegre não fugiu à regra.

Na metade da década de 80, a cidade contava com mobilizações dos segmentos populares e comunitários que exerciam pressão sobre o poder executivo buscando uma abertura de canais de participação junto ao governo.

Em 1985, o primeiro prefeito eleito diretamente após o regime militar, Alceu de Deus Collares<sup>132</sup> representando o PDT, teve a intenção de apresentar uma proposta ampla que abrigasse os conselhos populares que eram a forma de organização das comunidades naquele momento.

Durante o mandato do prefeito Collares, perpassou o debate sobre a questão dos conselhos, na linha de que deveria ser instituída pelo executivo uma proposta que envolvesse os conselhos populares (autônomos) existentes em algumas regiões da cidade, oriundos de períodos anteriores, cuja atuação e força eram consistentes nas comunidades locais. No primeiro ano foi

---

<sup>130</sup> Lei 4.139 de 9/07/1976.

<sup>131</sup> Com a reforma partidária de 1979 compreendia dois partidos sucessores do bipartidarismo: da Arena, o PDS – Partido Democrático Social, e do MDB, o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. E novos partidos: PP – Partido Popular, o PT – Partido dos Trabalhadores. E ligados ao trabalhismo: o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro e o PDT – Partido Democrático Social. Fleischer, op. cit., pp.255-258.

<sup>132</sup> A eleição de 1985 foi exclusivamente para prefeito da capital, manteve-se a mesma Câmara de Vereadores que só teve renovação em 1988. Em função do ajuste do calendário eleitoral, o prefeito Collares teve o mandato mais curto, de três anos. Noll & Passos, 1996, p.43.

elaborado um projeto de lei complementar a fim de formalizar os conselhos populares cuja votação na Câmara de Vereadores ocorreu no ano seguinte, em 1987. O resultado foi desfavorável, sendo o projeto rejeitado sob o argumento de que seria inconstitucional, uma vez que produziria instâncias paralelas aos poderes instituídos. Tal projeto só chegou a ser sancionado no final do mandato do prefeito, não chegando a ser implantado.<sup>133</sup>

A lei complementar 195 criava o Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal com o propósito de arregimentar e assegurar a proximidade do executivo com as formas existentes de organização e participação das comunidades.<sup>134</sup> A estrutura proposta pelo sistema tinha três níveis: “os conselhos populares, por área de atuação da administração municipal; as zonas comunitárias, para efeito de articulação dos órgãos públicos e da comunidade; a assembleia geral de entidades comunitárias para efeito de representatividade de cada região nos conselhos”. Ainda, na lei, foi previsto que todas as atividades de tal sistema seriam coordenadas pela Secretaria do Governo Municipal. O sistema instauraria 17 conselhos populares<sup>135</sup>, considerados “órgãos de participação governamental na orientação, planejamento, deliberação e fiscalização das matérias de sua competência”.<sup>136</sup>

As atribuições estabelecidas aos conselhos tinham um caráter diferenciado do previsto até então para estes órgãos. A lei propunha um patamar mais abrangente de ação com vistas à deliberação sem vincular ou, pelo menos, explicitar no texto a possibilidade de ingerência da administração. Inclusive aventava a oportunidade de propor leis em assuntos ou temas que lhes eram afetos. Estendiam-se também as prerrogativas dos conselhos populares em “planejar, discutir, decidir e fiscalizar” nas respectivas áreas de atuação, ao órgão no qual estivessem

---

<sup>133</sup> O conflito entre as instâncias representativas dos conselhos e o legislativo municipal será a tônica nos vários momentos de avanços e recuos do processo de implantação. Talvez o caso mais emblemático seja o do Orçamento Participativo.

<sup>134</sup> Os objetivos do sistema de participação do povo no governo municipal eram: “I – criar condições para mobilização permanente, conscientização e auto-organização do povo, através do fortalecimento do movimento comunitário; II – assegurar a participação do povo, através dos Conselhos Populares, desde a discussão e elaboração, até a formulação de projetos, planos, programas e serviços; III – fiscalizar os atos da administração desde a elaboração dos projetos até a execução das obras e serviços; IV - opinar e decidir sobre as políticas setoriais da administração municipal; V – definir, em assembléia da comunidade, as reivindicações e prioridades de cada zona comunitária; VI – permitir a iniciativa legislativa em matéria de sua competência”. Lei Complementar 195, de 30/12/1988.

<sup>135</sup> Foi prevista a criação dos seguintes conselhos populares: da Administração do Pessoal, dos Transportes, da Habitação, de Turismo, de Obras e Viação, da Saúde e Bem Estar Social, da Educação, dos Esportes, do Planejamento, de Desenvolvimento Econômico, da Cultura, do Patrimônio Histórico e Cultural, do Meio Ambiente, do Contribuinte, do Saneamento, Água e Esgoto, do Menor e do Carnaval. Lei Complementar 195 de 30 de dezembro de 1988.

<sup>136</sup> Idem ibidem, art.1.

relacionados, independente dele ser secretaria, autarquia, departamento e empresa ou fundação.<sup>137</sup> Além disso, contemplava a possibilidade de ter uma consulta popular na forma de plebiscito, quando a matéria considerada relevante pelo conselho, gerasse algum impasse ou conflito de interesses na comunidade.<sup>138</sup> O que reiterava a idéia de autonomia no que se refere ao trabalho destes, embora o governo não abrisse mão de coordenar as atividades do sistema de participação.<sup>139</sup>

A proposta do governo em relação à representatividade trouxe o aspecto novo da representação comunitária, pois deveria ser um membro por região, escolhido em assembleia geral das entidades com trabalho voltado à promoção e defesa dos interesses locais. Os representantes comunitários poderiam perder o seu mandato a qualquer momento, caso não obtivessem voto de confiança em assembleia geral, convocada especialmente para este fim pela respectiva zona comunitária. No texto era afirmado: “considera-se entidade comunitária, a associação de moradores ou entidades que, mesmo com outro nome, congreguem os moradores na defesa dos interesses gerais de sua comunidade.” Os conselhos populares deveriam ter 21 membros, assim distribuídos: doze representantes da comunidade, sete representantes de entidades de classe e dois representantes do executivo municipal. Aliado à representação comunitária, previa-se a presença de entidades de classe sem qualquer vinculação com a administração cuja modalidade de escolha dos nomes obedecia ao que se delineara nos conselhos anteriormente.<sup>140</sup>

Mesmo havendo a ênfase na autonomia dos conselhos populares, em alguns artigos, o texto trazia aspectos que poderiam se constituir em empecilhos para que a mesma se realizasse plenamente. Exemplo disso era o fato das reuniões só se realizarem com a presença da maioria absoluta dos seus membros e de que as resoluções deveriam ser tomadas em igual medida, ou seja, por todos os seus integrantes.<sup>141</sup>

Sem a concretização da proposta, o que efetivamente se realizou foram duas iniciativas relacionadas a conselhos nesta gestão. Em 1986, foram criados: o Conselho Municipal de Defesa do Menor e o Conselho Municipal de Defesa do Consumidor. Embora tenham sido somente dois

---

<sup>137</sup> Idem ibidem, art. 8.

<sup>138</sup> Lei Complementar 195, op. cit. art 22.

<sup>139</sup> Idem ibidem, art. 4.

<sup>140</sup> Idem ibidem, art. 9 a 12.

<sup>141</sup> Idem ibidem, art. 17 e 18.

casos, eles trouxeram aspectos diferenciados que, na fase seguinte, terão importantes desdobramentos em termos da participação.

Em primeiro lugar, a ênfase na questão da defesa de direitos, distante da área técnica. E, em segundo lugar, o fato de postular um patamar mais abrangente da sociedade junto ao pressuposto de incentivar a participação. Com isso, o conselho foi visto a partir de um papel propositivo no qual mencionava a questão de “deliberar” e “implementar”. O que pode ser exemplificado no texto de origem do Conselho de Defesa do Consumidor, quando diz que a sua ação visava: “estimular e organizar a participação da população e suas entidades, tais como associação de moradores, sindicatos, associações profissionais, entidades de classe, entidades empresariais para, juntamente com a prefeitura municipal, implementar medidas em defesa dos consumidores”.<sup>142</sup>

Quanto à composição do conselho, em ambos os casos houve uma predominância de representações da sociedade em relação aos representantes do executivo municipal, na proporção de dezenove para dois. Mas eles propunham duas modalidades na escolha dos representantes da sociedade civil. A primeira relativa aos representantes das comunidades, na qual era prevista a escolha em assembleias das respectivas entidades no sentido de “promover ou defender os interesses comunitários locais”. Tendo esta representação a correspondência ao zoneamento do plano diretor. No caso do Conselho Municipal do Consumidor, foi atribuída aos representantes de entidades comunitárias a coordenação do processo de fiscalização e defesa dos consumidores em cada zona. Em tal coordenação foram integradas as associações de moradores cuja tarefa era de “implementar o processo de fiscalização e defesa dos consumidores, criando comitês e núcleos para este fim”.<sup>143</sup>

A segunda modalidade manteve a tradição de listar as entidades que poderiam indicar seus representantes, tal como prevalecia no formato inicial dos conselhos.<sup>144</sup> No entanto, nos dois conselhos, quando era feita referência aos representantes comunitários, vinha à exigência de

---

<sup>142</sup> Decreto 8727 de 18 de março de 1986, art. 2.

<sup>143</sup> Decreto 8727 de, 18/03/1986.

<sup>144</sup> As entidades no conselho do consumidor eram: Associação de Defesa do Consumidor, Ordem dos Advogados do Brasil, União das Associações de Moradores de Porto Alegre, DIEESE, Conselho Geral de Clubes de Mães, Câmara Municipal – Comissão de Economia e Defesa do Consumidor, e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porto Alegre. Decreto 8727; No caso do Conselho de Defesa do Menor foram: MAPA, Câmara de Vereadores - Comissão do Menor, Governo do Estado, LBA, FUNABEM, FEBEM, Ministério do Trabalho, Juizado de Menores, SESI, SESC, Ministério da Educação, Projeto Geração 21, Conselho Geral de Clube de Mães, UAMPA e Associação dos ex-alunos da FEBEM. Decreto 8731, de 24/03/1986.

que os mesmos tinham que ser escolhidos em assembleias das respectivas entidades, comunidades ou locais às quais estavam vinculados.<sup>145</sup>

Ainda que os resultados relativos à participação tenham sido pouco expressivos, a gestão pedetista representou uma etapa de transição importante na qual emergiram muitos aspectos e demandas de participação que condicionaram a agenda política do período subsequente.

### 3.5 – Hegemonia Petista 1989- 2004

A partir de 1989 iniciou-se uma nova etapa na trajetória dos conselhos marcada por fatores tanto da conjuntura nacional, com a promulgação de uma nova Constituição Federal, quanto de aspectos relativos ao contexto municipal após as eleições para prefeito. No que diz respeito à parte constitucional, houve uma série de avanços das prerrogativas democráticas e da emergência de procedimentos que envolviam a questão da participação popular.<sup>146</sup> Segundo Avritzer (2002:22-23), a Constituição abriu espaço, através da legislação específica para a configuração das “instituições híbridas” nas quais participam a sociedade civil e o Estado.<sup>147</sup> Já o quadro pós-eleições de 1988 trouxe a configuração no município de um governo, de coalizão de partidos de esquerda, com o Partido dos Trabalhadores à frente.<sup>148</sup> A gestão que se inicia tinha como projeto político a questão de impulsionar a participação popular e também a vontade de criar uma interlocução com os movimentos e organizações comunitárias da cidade.

Começa a se delinear, então, a idéia já aventada no governo Collares, de incluir a participação dos setores populares. De acordo com O’Donnell (1988), isso nos coloca diante da

<sup>145</sup> Art.5 – “Os representantes das entidades comunitárias e seus suplentes serão escolhidos em Assembléia Geral promovida pelo executivo municipal”. Idem, *ibidem*.

<sup>146</sup> A Constituição Federal de 1988 em seu art. 10, cap. II Dos direitos sociais, afirma: “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.” E em seu art. 14, cap. IV. Dos direitos políticos: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito (inciso I regulamentado pela lei n. 9709 – 18/11/98); II – referendo (inciso II regulamentado pela lei n 9709- 18/11/98); III – iniciativa popular – (inciso III – regulamentado pela lei 9709 – 18/11/98)”.

<sup>147</sup> O autor também reitera que este processo teve seu início com as ações da sociedade civil durante a constituinte na qual, via emendas populares, propunha uma legislação de interação entre sociedade e Estado nas políticas públicas.

<sup>148</sup> Denominada de Frente Popular, composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Nas eleições municipais de 1988 a Frente Popular obteve 41,05% dos votos. Noll & Passos, 1996, p.51.

agudeza do tema, visto que no Brasil perdura secularmente a exclusão política deste setor. O autor destaca que:

Em qualquer esforço de construção democrática há dois temas fundamentais em jogo: um, o de quem vai ser representado, como e por que, e quem vai ser (ou continuará a ser) excluído; outro, o das características das instituições em que essa representação se concretizaria, não apenas no sentido do seu efetivo funcionamento mas também no que diz respeito ao grau em que autenticamente permitem que nelas se expresse a voz de todos aqueles que querem exercer a sua condição de cidadãos – que presumivelmente já obtiveram (O'DONNELL, 1998:80).

A primeira iniciativa do governo Olívio foi acolher as lideranças e representações constituídas das comunidades para uma espécie de levantamento de demandas e necessidades, com intuito de aproximar as decisões governamentais com tais expectativas.<sup>149</sup> Ainda que não houvesse uma fórmula de como se estabeleceria tal interlocução, das conversas informais de início, o governo passou a organizar reuniões com tais representações dando origem à primeira formação do Conselho do Orçamento Participativo, em 1989, denominado de *Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento*. E incentivou aquelas comunidades, que porventura não tivessem sua organização e representação, que assim o fizessem para poder integrar o processo que se iniciara.<sup>150</sup>

De acordo com Fedozzi:

Sabe-se que apesar da gênese do OP estar ligada à ação coletiva dos movimentos de moradores (especialmente das áreas de sub-habitação) e dos diversos atores sociais atuantes na esfera pública local no final dos anos 70 e início dos 80 (partidos de esquerda, ongs, CEBs, etc.), a construção desse sistema de co-gestão tornou-se historicamente viável somente quando foi constituída uma nova correlação de forças políticas no executivo municipal, através da Administração Popular. A vontade política dos dirigentes da AP, a começar pelo Prefeito [...], foi decisiva para a construção e consolidação do OP (FEDOZZI, 2002:167).

Em relação à composição do conselho, verificou-se um redirecionamento no perfil da população que poderia estar representada. Obedecendo à regionalização da cidade, segundo o plano diretor<sup>151</sup>, fora estipulado que cada região tirasse os seus representantes. No entanto, esta

<sup>149</sup> De acordo com Avritzer: “O primeiro passo para a criação do Orçamento Participativo como uma proposta política organizada de relação entre a administração local e os movimentos populares foi a decisão tomada nos primeiros sessenta dias do governo Olívio Dutra de centralizar todas as demandas em um órgão, a CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade”. Avritzer, 2002, p.29.

<sup>150</sup> A primeira reunião regional do OP se realizou na Zona Norte, no Sindicato dos Metalúrgicos, e teve em torno de 200 participantes. Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ONG CIDADE, 2001.

<sup>151</sup> Pelo Plano de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dividia a cidade em quatro regiões ou zonas comunitárias.

primeira maneira de dividir a cidade não correspondia com a realidade das organizações e mobilizações das comunidades:

Naquele ano de 1989, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dividia a cidade – então com 1,2 milhão de habitantes – em quatro zonas comunitárias, e cada uma delas, sem a participação ativa da população, elegia, via associações de moradores, um conselheiro. Os quatro conselheiros formavam um Conselho Comunitário, que por sua vez escolhia um presidente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995:17).

Posteriormente, em reunião com as lideranças comunitárias, optou-se pela regionalização que abrangia 16 regiões, que expressavam a mobilização das comunidades nos anos 80.<sup>152</sup> A composição deste conselho se distinguiu dos conselhos até então criados, pois as representações eram comunitárias e de maneira massiva de segmentos de mais baixa renda da população.<sup>153</sup> A escolha destes representantes se estabelecia em assembleias regionais, sendo que a presença do governo residia apenas na coordenação, sem a possibilidade de exercer o direito a voto. Em 1994, foram criadas as temáticas – espaços de discussão e deliberação acerca de algumas áreas – que pretendiam envolver um público mais amplo, assim como possibilitar o aprofundamento do debate em áreas importantes das políticas municipais.<sup>154</sup>

A promulgação da Lei Orgânica do Município em 1990 deu mais um respaldo à emergência de conselhos sob um perfil mais abrangente da sociedade. No texto há uma importante diferenciação entre os conselhos municipais e os populares quando diz: “Os conselhos municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar”, cuja composição levaria em conta a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.<sup>155</sup> E ainda: “O poder público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal”.<sup>156</sup>

No governo Olívio Dutra, dos seis conselhos que foram instituídos, o Conselho Municipal de Trânsito foi o único que apresentava em sua composição a maioria de representantes do governo, mas trazia integrantes de entidades comunitárias que seriam indicados em plenárias

<sup>152</sup> Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ONG CIDADE, 2001.

<sup>153</sup> Sobre o perfil dos participantes do OP, ver as pesquisas realizadas pela ONG CIDADE e Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

<sup>154</sup> Eram cinco: Circulação e Transporte; Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Tributação; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. Idem ibidem.

<sup>155</sup> Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 03/04/1990. art.101.

<sup>156</sup> Idem, ibidem, art.102.

compostas por delegados das associações registradas na Secretaria do Governo Municipal. Prevalencia ainda o requisito de que o presidente do conselho fosse escolhido entre especialistas da área, portador de diploma universitário. Ao lado disso, abria a possibilidade de participação, na qualidade de convidados, de “representantes de entidade ou movimento popular, de entidade de trabalhadores ou empresários e de órgãos públicos, desde que indicados por no mínimo dois conselheiros”.<sup>157</sup>

No âmbito das exigências para implementação das políticas sociais da Constituição de 1988, no município, três iniciativas foram dadas na área dos direitos da criança e do adolescente, na educação e na saúde. As políticas traçadas pelo poder executivo municipal deveriam ser consoantes à questão da participação, devendo dispor, para atingir essa meta, de uma estrutura permanente para o seu funcionamento. Na política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o governo propôs os órgãos e instrumentos que a desenvolveriam, tais como a existência de um fórum permanente na área que respaldasse as atividades do Conselho, a instituição do conselho tutelar e a constituição de um fundo para dar o suporte financeiro à execução de tal política.<sup>158</sup>

O surgimento do conselho, a partir dessa iniciativa, como “órgão normativo, deliberativo e controlador da política”<sup>159</sup> ficava integrado a um conjunto de órgãos e mecanismos que embasavam e auxiliavam as atividades na área. Isso derivou de diretrizes constitucionais para a conformação e execução das políticas sociais numa perspectiva descentralizadora. Nesse sentido, o fórum permanente era composto de entidades não governamentais que mantinham programas de atendimento à criança e ao adolescente cuja função era de sugerir as políticas adotadas pelo conselho, assim como ajudar na implementação das mesmas. Tal fórum, ao reunir entidades e interessados no tema, se constituía num órgão consultivo do conselho.<sup>160</sup> Nele eram escolhidas as entidades da sociedade que comporiam o conselho municipal<sup>161</sup> de forma tripartite, ou seja, 1/3

---

<sup>157</sup> Decreto 10722 de 17/09/1992, art. 4, 5 e 8.

<sup>158</sup> O art. 3 especifica que são órgãos e instrumento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: Fórum Municipal, o Conselho Municipal, o Conselho Tutelar e o Fundo Municipal. Art. 31 e 32 - O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é o instrumento de captação e aplicação de recursos a serem utilizados segundo as deliberações do conselho, constituindo receita do Fundo: recursos orçamentários destinados pelo município, pelo Estado e pela União; recursos oriundos de convênios atinentes à execução de políticas para o atendimento de crianças e adolescentes firmados pelo município; doações; multas previstas na Lei 8069/90; e outras que venham a ser instituídas. Lei 6787 de 11/01/1991.

<sup>159</sup> Idem ibidem, art. 12.

<sup>160</sup> De acordo com o art. 9, todas as entidades com atuação no município de Porto Alegre poderiam se credenciar perante o Conselho. Idem ibidem, art.12.

<sup>161</sup> Lei 6787, op. cit., art.10.

de cada tipo de representações: órgãos do governo, entidades não governamentais que realizavam trabalho direto com crianças e adolescentes e organizações de trabalho indireto.<sup>162</sup>

No tocante à área da educação, o conselho se delineou também pelo caráter deliberativo e consultivo, contudo enfatizou-se mais a autonomia política, financeira e administrativa.<sup>163</sup> A distribuição dos quinze membros prevaleceu à maioria de entidades sem vínculos com a administração, com 12 representantes, com apenas três membros ligados à prefeitura. Nesse último caso a escolha deveria respeitar os seguintes critérios: todos serem professores, dois indicados pela Secretaria Municipal de Educação e um membro da comunidade educacional do município. No que concerne aos integrantes de entidades, a retirada dos nomes passaria por um processo eleitoral interno para, posteriormente, dar ciência ao poder executivo. Distanciava-se da mera indicação de representantes, pois o mecanismo abarcava a participação de todos os interessados de cada segmento.<sup>164</sup>

O último conselho criado nesse período - o da saúde - era um órgão permanente que fazia parte de um sistema mais abrangente ligado à área, o Sistema Único de Saúde. Na lei de origem, antes de explicitar as funções ou papel que lhe competia, havia uma frase que assegurava que suas atividades se dariam “sem prejuízo das funções do Poder Legislativo”. Na condição de órgão colegiado, abrangia quatro segmentos em sua composição: o governo, os prestadores de serviço, os profissionais de saúde e os usuários. Sendo, por lei, a representação desses últimos, no mínimo, paritária em relação aos demais segmentos. Constituiu num dos exemplos de instâncias participativas impulsionadas pelos princípios estabelecidos às políticas sociais com a Constituição de 1988, ou seja, de ser deliberativo e de contemplar a descentralização.<sup>165</sup> Por

---

<sup>162</sup> Na lei havia a distinção entre o trabalho direto, isto é, aquele ligado ao desenvolvimento de serviços e programas específicos; e trabalho indireto que se relacionava a promoção e defesa da criança e do adolescente, a colaboração ou assessoria a entidades que exerçam estas atividades diretamente, ou entidades que tinham em suas finalidades a defesa do cidadão. Idem ibidem, art.9.

<sup>163</sup> Lei Complementar 248 de 12/04/1991, art. 1.

<sup>164</sup> Além dos representantes do governo supracitados, era afirmado quanto à composição: sete professores assim distribuídos (cinco escolhidos pela entidade representativa dos professores municipais; um pelo Sindicato dos Professores Particulares; e outro, do Centro dos Professores do Estado RS); da entidade geral dos estudantes de Porto Alegre, da União das Associações de Moradores de Porto Alegre, dos funcionários de escolas municipais, através de sua entidade de classe, um nome de cada uma delas. E, por fim, dois representantes escolhidos pelos pais de alunos em sua respectiva entidade. Decreto 9954 de 12/04/1991, art. 1.

<sup>165</sup> A Lei Complementar 296 de 24/06/1993 instituiu o Fundo Municipal de Saúde em seu art.1.

intermédio dos conselhos locais de saúde <sup>166</sup> desenvolvia-se o exercício das atribuições descentralizadas do conselho nos respectivos distritos sanitários. <sup>167</sup>

Em quatro mandatos do PT no governo do município, o período de 1994 a 1996 foi o de maior emergência dos mesmos. <sup>168</sup> Com o prefeito Tarso Genro <sup>169</sup>, segunda gestão do PT na prefeitura, configurou-se um leque mais diversificado de temas dentro dos quais os conselhos se estruturaram. Estes tiveram de se adaptar à Lei 267, que regulamentou os conselhos criados pela lei orgânica, que os tem como: “órgãos de participação direta da comunidade na administração pública”, assegurando a representatividade das entidades comunitárias de moradores e entidades de classe com atuação no município afetas ao setor. <sup>170</sup>

No ano de 1994 foram instituídos três conselhos: dois eram novos e um se tratava de uma nova configuração de um conselho cuja fundação remonta aos anos 50. Dentre os novos, estava a instância ligada aos entorpecentes e outro relacionado ao direito à cidadania. Nessas criações se destacaram aspectos como: a composição majoritária da sociedade em relação ao governo; a presença de um fórum temático no qual eram eleitos os representantes das entidades não governamentais (Entorpecentes);<sup>171</sup> representação do legislativo (Cidadania); tinha tanto representações de entidades mais tradicionais, como contemplava organizações mais recentes, sobretudo diferentes movimentos da sociedade. E também organizações ligadas aos trabalhadores (Cidadania).<sup>172</sup> O terceiro conselho do ano de 1994 significou mais uma reformulação do até então denominado Conselho dos Transportes Coletivos, o qual passou a ser chamado de Conselho Municipal dos Transportes Urbanos em 1976. Na configuração proposta em 1994, a

<sup>166</sup> Segundo o regimento interno dos Conselhos Locais de Saúde, “é a instância deliberativa que, articulado com o Conselho Municipal de Saúde, planeja, acompanha, fiscaliza e avalia o Sistema Único de Saúde no distrito sanitário.” Ata n. 22 de 07/10/1993.

<sup>167</sup> Lei complementar 277 de 29/05/1992, art. 1, 2, 3 e 4 .

<sup>168</sup> Doze conselhos foram criados neste período.

<sup>169</sup> Tarso Genro foi eleito em 1992, representando a coligação PT/PPS/PSB/PV/PC, com 400.770 votos. TRE/RS.

<sup>170</sup> Lei Complementar 267 de 16/01/1992.

<sup>171</sup> Seis nomes eleitos entre as entidades não governamentais que participavam efetivamente do Fórum Portoaletreense de Prevenção à Dependência Química; quatro representantes dos Conselhos Locais de Saúde; dois representantes de trabalhadores indicados por suas respectivas Centrais Sindicais, atuantes no Estado; e dois representantes dos pais, de escolas públicas e particulares, indicados por suas federações. Lei Complementar 328 de 27/07/1994, art.1.

<sup>172</sup> Entre as organizações que costumavam ser chamadas a integrar os conselhos estão: OAB/RS, ARI/RS, Federação das Associações Comerciais do RS e Clube dos Diretores Lojistas. Nas novas ou mais recentes entidades tinham: Associação Nacional de Apoio ao Índio - ANAÍ e Grupo de Apoio e Prevenção da AIDS - GAPA. No que se refere aos movimentos, eram citados: de Justiça e Direitos Humanos; do Negro; de Mulheres; de Homossexuais; de Prostitutas, Travestis e Michês. E para os trabalhadores eram: Central Única dos Trabalhadores e Confederação Geral dos Trabalhadores. Idem ibidem, art. 6.

instância tinha 21 membros com maior número para as entidades da sociedade civil, 13 representações. Além da parte numérica estipulou-se a entrada de outros segmentos.<sup>173</sup>

Em 1995, o município teve quatro instâncias organizadas que dizem respeito aos temas: da assistência social, do desporto, dos direitos da mulher e da questão de acesso à terra e à habitação. Três deles trabalharam com a idéia de descentralização, proporcionando um número maior de participantes na discussão, assim como foram construídos na lógica de instância inserida na respectiva política pública municipal.<sup>174</sup> Na área de habitação podem-se salientar os seguintes aspectos: era tido como “órgão de participação direta da comunidade”, prevendo uma composição tripartite com 1/3 de representantes de órgãos estatais (municipais, estaduais e federais); de representantes de entidades comunitárias de moradores e entidades populares de caráter comunitário<sup>175</sup>; e, por fim, de representantes de entidades de classe<sup>176</sup>; a estipulação de um fundo municipal<sup>177</sup> e de medidas concretas na área.<sup>178</sup>

Na área de assistência social reforçou a ação regionalizada na cidade, contemplando a participação popular.<sup>179</sup> Foi considerado como órgão de deliberação colegiada e permanente entre governo e sociedade, respaldado por um instrumento de captação e aplicação de recursos que fora

---

<sup>173</sup> Como o representante do Orçamento Participativo (OP), da União Metropolitana de Estudantes Secundaristas de Porto Alegre (UMESPA), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Estado do RS (FETAPERGS) e da União dos Transportadores Escolares de Porto Alegre (UTEPA). E na parte do poder executivo foi incluída a Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Lei Complementar 318 de 28/03/1994, art.2.

<sup>174</sup> Foram eles: Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação, o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

<sup>175</sup> Nesse caso deveriam ser nove entidades afetas à questão habitacional, sendo que destes, cinco vinculados a entidades sindicais de trabalhadores e profissionais, um para as organizações não governamentais, dois para entidades empresariais e um para as cooperativas habitacionais. Lei Complementar 337 de 10/01/1995, art. 14.

<sup>176</sup> Dos 27 membros, o diretor do órgão ao qual o conselho estava vinculado - o Departamento Municipal de Habitação / DEMHAB - era considerado como membro nato do conselho. Idem *ibidem*, art. 1,2 e 3.

<sup>177</sup> Propor o plano de aplicação e de fiscalização do gerenciamento do Banco de Terras no município e do Fundo Municipal de Desenvolvimento- FMD. Os recursos do FMD provinham: da taxa de licenciamento de construção, calculada com fundamento no custo unitário básico de construção ou em índice que venha a substituí-lo; dos recursos auferidos com a aplicação do instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices; de recursos orçamentários do município; de contribuições, transferências, subvenções, auxílios ou doações dos setores público e privado, bem como de organismos nacionais ou internacionais; dos recursos auferidos com as contribuições mensais obrigatórias decorrentes da aplicação das Leis complementares 242/90 e 251/91; de recursos provenientes de Fundos Estaduais ou Nacionais; de recursos auferidos com a aplicação do previsto no parágrafo único do art.11 da Lei complementar 312/93; de rendas provenientes da aplicação de seus recursos, bem como de outras receitas que lhe vierem a ser destinadas. Lei 7592 de 10/01/1995, art. 2.

<sup>178</sup> Criação de áreas Especiais de Interesse Social – AEIS. Para tanto, o conselho poderia constituir câmaras ou comissões específicas para dar conta de tais trabalhos. Lei Complementar 337, *op. cit.*, art. 6.

<sup>179</sup> De acordo com a legislação federal estabelecida à assistência social em 1993, Lei Federal 8742, Lei Orgânica da Assistência Social de 07/12/1993 – LOAS.

o Fundo Municipal de Assistência Social.<sup>180</sup> Tinha um número extenso de integrantes, 45 representantes, sendo 23 da sociedade civil. O texto do decreto que regulamenta o conselho deixava explícita uma divisão entre quatro segmentos no que concerne à sociedade, eram eles: os usuários, as organizações de usuários, as entidades não-governamentais prestadoras de serviços assistenciais e as entidades representativas de categorias profissionais.<sup>181</sup> A medida descentralizadora estava em englobar representantes de dezesseis Comissões Regionais da Assistência Social (CRAS), correspondentes aos fóruns regionais permanentes que vinham na estrutura do próprio conselho.<sup>182</sup> No caso do Conselho dos Direitos da Mulher as atividades se vinculavam a um fórum temático e não a fóruns regionalizados da política. Com um total de 21 integrantes no qual a maioria (14) era de representantes da sociedade civil cuja escolha residia naquelas entidades que se cadastravam e atuavam no fórum.<sup>183</sup>

E, por fim, a área do desporto, que não continha a perspectiva descentralizadora, ou seja, a presença de fóruns regionais ou temáticos. Contudo, inseria-se também articulado à política na área.<sup>184</sup> Na composição havia a presença majoritária de representantes da sociedade civil com 13 membros e apenas dois membros ligados ao executivo municipal.<sup>185</sup> A modalidade de escolha

<sup>180</sup> Lei Complementar 352 de 08/08/1995, art.6 e 7.

<sup>181</sup> A lei explicava o que constituía cada segmento: “Considera-se entidade de organização de usuário aquela entidade com atuação municipal que congrega, representa e defende os interesses dos segmentos previstos na Lei 8742/93 – crianças, adolescentes, idosos, famílias e pessoas portadoras de deficiência. Considera-se usuário oriundo das Comissões Regionais da Assistência Social – CRAS – os representantes eleitos em Foros Regionais conforme disposição do regimento interno do CMAS. Considera-se entidade não-governamental prestadora de serviços assistenciais, com atuação municipal, aquela que presta, sem fins lucrativos, atendimentos assistenciais específicos ou assessoria aos beneficiários abrangidos pela Lei 8742/93”, Decreto 11469 de 28/03/1996, art. 4.

<sup>182</sup> Estas tinham um papel consultivo demarcado pela função de “propor políticas e acompanhar a implantação destas nas respectivas regionais.” A representação governamental abrangia também os âmbitos estadual e federal, com maior peso os membros do executivo municipal. E também envolvia a presença de dois representantes da Câmara Municipal de Vereadores Idem ibidem, art.3 e 11.

<sup>183</sup> O Fórum Municipal da Mulher composto por entidades ou órgãos não governamentais atuantes na área. Além dele, fora instituída a Coordenadoria Especial da Mulher também como órgão de apoio, com um trabalho desenvolvido por três assessoras nomeadas pelo poder executivo a partir de uma lista de seis nomes indicados pelo conselho. Lei Complementar 347 de 30/05/1995.

<sup>184</sup> No capítulo IV, art. 4, referente ao Sistema Municipal do Desporto era afirmado que o mesmo compreendia: o Conselho Municipal do Desporto, a Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer e “as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, estabelecidas no município, que desenvolvem ou explorem serviços ligados à prática de qualquer atividade física e que se enquadrem nas definições capituladas no art. 3 desta lei complementar.” Lei Complementar 340 de 12/01/1995.

<sup>185</sup> O Conselho Municipal do Desporto será composto por 15 membros nomeados pelo prefeito municipal, discriminadamente: I – um escolhido pelo prefeito municipal; II – um escolhido pelo Secretário Municipal de Esportes, Recreação e Lazer; III – um escolhido pelo Conselho Regional de Desportos; IV - um escolhido pelos representantes da comunidade do município, no Conselho do Orçamento Participativo; V - um escolhido pelas Associações de Moradores do município, através de sua entidade; VI- um escolhido pelos profissionais de Educação Física, através de sua entidade; VII – um representante das instituições de ensino superior, que formam recursos humanos para o desporto, recreação e lazer; VIII – um escolhido pelos estudantes do município, através de sua

dos nomes ocorria nas próprias organizações e não por intermédio do poder executivo. No texto de origem contemplou-se tanto a situação de explicitar a entidade integrante, quanto a alternativa de somente afirmar qual o segmento ou setor a ser representado.<sup>186</sup>

No último ano de gestão de Tarso Genro, em 1996, foram instituídos mais quatro conselhos: o de Ciência e Tecnologia, de Agricultura e Abastecimento, do Meio Ambiente e da Alimentação Escolar. Nos dois primeiros casos, houve pontos comuns em suas criações. Ambos foram dados como “órgão de participação direta da comunidade na Administração Pública” com representação majoritária de parte da sociedade civil.<sup>187</sup> Tendo inclusive no Conselho de Ciência e Tecnologia afirmado que a maioria de seus membros estaria vinculada à comunidade científica e à sociedade civil.<sup>188</sup> Eles introduziram outra modalidade no processo de escolha das entidades, pois em ambos foi instituída a conferência municipal na área. Tal procedimento, além de aprofundar a discussão dos respectivos temas, propiciava que organizações, entidades ou associações da sociedade se inscrevessem e participassem de um processo eleitoral na própria assembleia.<sup>189</sup> Embora fosse mantida na lei a explicitação dos nomes de entidades que deveriam compor os conselhos cujos representantes seriam escolhidos nas instituições e encaminhados ao prefeito para que fossem nomeados.<sup>190</sup>

---

entidade; IX – um escolhido pelas Ligas Desportivas; X – um escolhido pelas Federações Amadoras; XI – um escolhido pelas Associações de Clubes Sociais e Esportivos; XII – um representante da imprensa, escolhido pela APAE, através de suas entidades; XIV – um representante das entidades dos deficientes físicos e sensoriais; XV – um representante da Sociedade Gaúcha de Medicina Desportiva. Idem, *ibidem*, art. 9.

<sup>186</sup> Junto ao conselho foi ainda instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo como a unidade orçamentária que ofereceria apoio financeiro a programas e projetos da área. Constituirão os recursos do FUNDESP: auxílios, contribuições, subvenções, transferências e participações em convênio e ajustes; doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais e internacionais; produto de arrecadação de crédito; rendimentos, acréscimos, juros e correção monetária provenientes das aplicações de seus recursos; resultados de convênios, contratos e acordos formados com instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras; transferências ordinárias e extraordinárias do município, provenientes do Estado ou da união, na forma de lei; dotação orçamentária própria, do município; outros recursos, créditos e ativos financeiros adicionais ou extraordinários, que por sua natureza lhe possam ser destinados; o produto de arrecadação dos preços públicos cobrados pela utilização de próprios municipais ou equipamentos públicos, administrados pela SME; o produto de arrecadação resultante do aluguel de espaços destinados à publicidade comercial, em próprios municipais administrados pela SME. Decreto 11.481 de 15/04/1996, art. 12.

<sup>187</sup> Lei Complementar 367 de 08/01/1996 e Lei Complementar 370 de 16/01/1996.

<sup>188</sup> O conselho previa em caráter excepcional o preenchimento das representações por candidaturas avulsas – de no máximo três – de cidadãos que não representassem entidades, os quais não teriam suplentes. Lei Complementar 367 de 08/01/1996, art. 2.

<sup>189</sup> No Conselho de Ciência e Tecnologia – COMCET eram previstos 13 titulares da sociedade civil organizada e da comunidade científica eleitos pela conferência municipal. No caso do Conselho de Agricultura e Abastecimento – CMAA eram nove integrantes escolhidos desta forma. Lei Complementar 367 e 370, em seus respectivos primeiros artigos.

<sup>190</sup> No COMCET foram as universidades UFRGS e PUC/RS; e no caso do CMAA foram: a EMATER e o curso de agronomia da UFRGS. Idem, *ibidem*, art. 2.

O Conselho do Meio Ambiente também foi apresentado como órgão de participação direta da sociedade civil na administração pública, no entanto a maneira de escolha dos representantes persistiu na indicação direta no texto da entidade a integrar o conselho, ou na referência aos setores ou segmentos que seriam contemplados na composição do mesmo, tais como: entidades setoriais da saúde, universidades particulares, centrais sindicais dos trabalhadores, entidades ecológicas, entidade ambientalista da região metropolitana.<sup>191</sup> Embora a conferência também fosse prevista na área, esta não tinha a finalidade de escolha de nomes de entidades para compor o conselho. Apenas era estipulado que qualquer alteração na composição do mesmo poderia ser feita ou sugerida neste momento, desde que fosse mantida a proporcionalidade entre os representantes governamentais e não governamentais.<sup>192</sup> O Conselho do Meio Ambiente manteve por um lado a linha de indicação das entidades assim como a garantia do presidente ser o secretário da pasta em questão; por outro lado, a instância se estabeleceu dentro de um sistema maior de implantação da política municipal na área.<sup>193</sup> O quarto conselho do ano de 1996, o de alimentação escolar, organizou-se nos moldes do conselho do meio ambiente.<sup>194</sup>

Em 1997, já na terceira gestão do Partido dos Trabalhadores na prefeitura da cidade, registrou-se uma iniciativa de criação de conselho. O prefeito de então, Raul Pont<sup>195</sup>, assinou a lei que estabelecia a constituição do Conselho Municipal de Cultura com “funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas, nas áreas de atividade cultural do município” tendo por

---

<sup>191</sup> As entidades citadas: GRAPAL – Associação dos Prefeitos da Grande Porto Alegre; Ibama; UFRGS; UAMPA; FIERGS; SBPC; OAB/RS; CREA, Movimento de Justiça e Direitos Humanos e Conselho Regional de Biologia. Lei Complementar 369 de 16/01/1996, art.8.

<sup>192</sup> Dos 27 integrantes, 19 eram da sociedade civil e 8 do governo. Lei Complementar 369, art. 8.

<sup>193</sup> O Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISAM – é o órgão responsável pela formulação, aplicação e fiscalização da política municipal do meio ambiente. Inclusive dentro do sistema estava previsto a constituição do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente. Lei Complementar 369 de 16/01/1996, art. 1 e 17.

<sup>194</sup> Como “órgão de fiscalização e de controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar.” A composição de nove integrantes prevaleceu à maioria de membros ligados a organizações e entidades cujos nomes obedeciam à situação apresentada pelo conselho anterior. Na referência explícita a entidade ou na indicação do segmento ou setor ao qual deve corresponder; pais de alunos, alunos e dos professores. O Conselho Municipal de Alimentação Escolar – COMAE – é composto de nove membros, com um suplente cada, nomeados pelo Prefeito Municipal, constituído da seguinte forma: presidente, que será o Secretário Municipal de Educação; Coordenador da Merenda Escolar, indicado pelo Secretário Municipal de Educação; um representante da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio – SMIC; dois representantes dos pais de alunos, oriundos dos Conselhos Escolares; um representante dos professores, oriundos dos Conselhos Escolares indicado pela ATEMPA; um representante do Conselho Municipal de Educação; um representante do Sindicato dos Nutricionistas do RS e um representante dos alunos, oriundo dos conselhos escolares. Lei Complementar 369, op. cit., art. 3.

<sup>195</sup> Raul Pont foi o candidato pela coligação PT/PCB/PPS, obtendo 408.998 (53,7%) dos votos já no primeiro turno. TRE/RS.

base as resoluções e princípios da I Conferência Municipal de Cultura.<sup>196</sup> O conselho foi constituído com trinta e três membros, observando a distribuição entre os representantes da administração pública, dos produtores culturais e do público.<sup>197</sup> A parte relativa à sociedade civil dividiu-se da seguinte forma: de dezesseis membros “indicados pela população organizada, a partir das regiões constituintes do Orçamento Participativo, mediante indicações encaminhadas e votadas pelos respectivos núcleos de cultura em cada uma das regiões”; nove membros representantes das entidades de classe, sendo um para cada segmento.<sup>198</sup> Para que o conselho se constituísse dessa maneira, a lei previa a promoção por parte da Secretaria Municipal de Cultura de reuniões públicas nas quais tais entidades escolheriam seus representantes. Do mesmo modo com relação aos núcleos de cultura das regiões do Orçamento Participativo, pois os candidatos deveriam ter o referendo do respectivo colégio de delegados do OP.<sup>199</sup> O conselho foi considerado o órgão executivo das deliberações das conferências municipais, eventos bienais que se destinam a avaliar, debater e propor políticas e ações para a área, envolvendo tanto o âmbito público como privado.<sup>200</sup>

Ainda no período do prefeito Raul Pont, entre o final de 1999 e o ano de 2000, o município contou com a instituição de três conselhos: o de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o dos Direitos Humanos<sup>201</sup> e do Idoso. Os dois primeiros, apesar da legislação nova, resultavam de reformulações de iniciativas anteriores.<sup>202</sup>

<sup>196</sup> A instituição do conselho foi deliberada na primeira conferência da área que ocorreu em 1995. Lei Complementar 399 de 14/01/1997, art. 1.

<sup>197</sup> No que diz respeito ao governo municipal havia a afirmação de ser cinco membros, sendo, no mínimo, um representante da Secretaria Municipal de Cultura e um do gabinete do prefeito. Lei Complementar 399, op. cit., art.2.

<sup>198</sup> Artes visuais, cinema e vídeo, artes cênicas, livro e literatura, música, patrimônio cultural, folclore, carnaval e humanidades Além destes, tinha a representação dos funcionários do município que trabalham, com cultura; um representante das instituições e fundações privadas que tenham atividade cultural no município; um representante do Conselho Estadual de Cultura. Idem ibidem, art.2.

<sup>199</sup> Lei complementar 399, op. cit., art. 3 e 4.

<sup>200</sup> Junto a estes foi estipulada a criação do Sistema Municipal de Cultura que agregava mais de um órgão da administração municipal, como as pastas da cultura, educação, a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), o Conselho Municipal de Cultura e o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural. A II Conferência Municipal de Cultura fora prevista para o segundo semestre de 1997. Nesta expectativa de se delinear uma política mais abrangente foi reiterada no texto a necessidade do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural, ter a sua legislação adequada a uma maior representatividade popular conforme o trecho que segue: “deverão ser revistas à composição e a legislação pertinentes ao COMPAHC, buscando a ampliação da representatividade popular e dos segmentos pertinentes à área, com base na definição de patrimônio cultural pela Constituição Federal, devendo o mesmo ser instalado com a nova representação”. Lei Complementar 399, op. cit., art. 6 e 10.

<sup>201</sup> Houve em 2000 uma alteração na instância, passando o conselho a se denominar Conselho Municipal dos Direitos Humanos, cuja composição aumentou em relação ao que apresentara em 1994. Lei Complementar 451 de 28/07/2000.

<sup>202</sup> Do Conselho do Plano Diretor e do Conselho de Direito à Cidadania contra a Discriminação e a Violência, respectivamente.

A reformulação do então chamado conselho do Plano Diretor, constituiu numa das mais significativas dentre os conselhos, já que a trajetória desta instância esteve, até aquele momento, demarcada pela postura mais tradicional do órgão. Com a nova legislação na área, sancionada em 1999, o conselho passou a atender às novas exigências de maior participação presentes na Lei Orgânica Municipal que deu ao conselho a finalidade de “formular, políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”<sup>203</sup> Tendo uma composição ampliada e tripartite que se dividia de maneira equiparada em representantes governamentais, os de entidades não governamentais e os representantes das comunidades, cada tipo de representação tinha previsto a presença de nove membros titulares nos quais eram escolhidos por procedimentos diferentes.<sup>204</sup>

O Conselho Municipal do Idoso surgiu também com incumbências demarcadas pelo caráter “deliberativo, propositivo, consultivo, fiscalizador e normativo” da política destinada ao tema, composto por treze membros cuja maioria ficava com os representantes da sociedade (oito), identificados como “municípios – preferencialmente idosos” escolhidos no Fórum Municipal do Idoso, criado a partir de então.<sup>205</sup> Para ingressar no fórum, as entidades ou organizações comunitárias deveriam mostrar que se destinam e são atuantes na promoção e defesa desta parcela da população.<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> Lei Complementar 434 de 01/12/1999, art.39.

<sup>204</sup> No que se refere aos representantes do âmbito governamental prevalecera à modalidade da indicação pelo respectivo órgão ao qual o membro estava vinculado, abrangendo integrantes do poder executivo municipal (7) e também representante dos níveis estadual e federal, um para cada nível. Quanto às entidades não governamentais, a escolha dos representantes se daria em eleições em três fóruns específicos para tal fim, nos quais deveria ser observada a seguinte divisão: cinco representantes de entidades de classe e afins ao planejamento urbano; dois representantes de entidades empresariais preferencialmente da área da construção civil; e, dois representantes de entidades ambientais e instituições científicas. No que diz respeito aos representantes comunitários, estes nomes seriam tirados em plenárias da comunidade nas respectivas regiões, bem como o representante da temática do orçamento participativo. Além do conselho foram instituídos oito fóruns regionais de planejamento que configuravam o espaço permanente para a participação das comunidades no debate e deliberações da política na área. Tais fóruns estavam vinculados ao conselho por intermédio dos conselheiros eleitos de suas regionais que o integravam. Idem, *ibidem* art.40.

<sup>205</sup> As organizações e entidades se cadastrariam para participar da escolha dos representantes, submetendo-se ao processo eleitoral em assembleia. O fórum se estabeleceu como instância permanente e órgão consultivo do conselho, tendo o intuito de sugerir políticas a serem adotadas pelo mesmo, assim como assistir e auxiliá-lo na implementação das mesmas. Idem, *ibidem*, art.7.

<sup>206</sup> Através do Decreto 13.013 de 28/11/2000 foi criado o fórum com trinta e quatro entidades, quais sejam: Grupo Beija-Flor (Ginásio Tesourinha), Grupo Arariboia (Associação Comunitária do Parque Arariboia), Grupo Viva a Vida (Associação dos Funcionários do Hospital Conceição), Módulo Bom Jesus, Grupo De bem com a Vida (SME), Grupo Arte de Viver com a Vida, Vamos fazer Amigos (CEPRIMA), Grupo Nova Esperança, Grupo Semear (CEGEB), Grupo Somos Felizes, SPAAN, Grupo União (CEVI), Grupo Amigas da Ilha (Ilha da Pintada), Grupo Esperança, Grupo Vó Nair, Grupo Nova Vida, Grupo A Vida Continua, Grupo Liga das Damas, Sindicato Nacional dos Aposentados, Grupo Amizade (CESMAPA), Grupo Clube da Saudade, Grupo Conviver, (IAPI), Grupo Terceira Onda (SESC), Grupo Alegria-Alegria (Av. Paraná), Grupo Viver com Alegria (COÍMA), Grupo Rosas de Maio

Na quarta gestão municipal do PT com o prefeito Tarso Genro<sup>207</sup> registrou-se uma lei que autorizava o executivo a criar o Conselho Municipal da Família.<sup>208</sup> Ela continha, por um lado, uma composição de conselho e escolha dos conselheiros nos moldes como se configurou majoritariamente antes da lei orgânica municipal de 1990, ou seja, pelo intermédio da simples indicação do prefeito<sup>209</sup>. E, por outro lado, contemplava a presença de um fórum permanente e aberto à discussão dos interessados em promover o tema.<sup>210</sup>

A partir de abril de 2008, João Verle que ocupava até então o posto de vice-prefeito, assumiu na condição de prefeito da cidade.<sup>211</sup> Durante o período em que ficou à frente da prefeitura, houve apenas uma iniciativa de criação de conselho, consequência da instituição da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana cuja política previa a presença de um conselho e de fóruns regionais da área.<sup>212</sup> Posteriormente, em 2003, na lei que regulamenta o conselho e os fóruns, foram adicionados também os Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança. Nesta perspectiva descentralizadora de discussão da política de segurança, os fóruns regionais tinham suas competências delegadas pelo Conselho Municipal de Justiça e Segurança para intermediar e aprimorar as relações entre o município e as comunidades dos bairros e vilas organizados em conselhos comunitários.<sup>213</sup>

---

(CECOVE), Módulo Cavalhada (FASC), Associação dos Médicos do RS, AACRT, Instituto Padre Cacique, Cruz Vermelha, Pati da Baltazar, Tenho a idade que quero (Partenon). Decreto 13.013 de 28/11/2000, art.2.

<sup>207</sup> Eleito pela segunda vez à prefeitura, Tarso Genro em nome da coligação partidária PT/PCB/PSB/PCdo B teve 491.775 (63,5%) dos votos, ganhando assim no primeiro turno. TRE/RS.

<sup>208</sup> Com objetivos de formular e promover políticas de valorização da família e sua integração na sociedade. Tal proposta oriunda do legislativo municipal fora sancionada pelos vereadores em abril de 2002, sendo sancionada pelos Vereadores dois dias antes do prefeito Tarso Genro se afastar da prefeitura em virtude da campanha para concorrer ao governo estadual do RS. A data do documento é de 02/04/2002 e o prefeito se afastou no dia 04/04/2002.

<sup>209</sup> Eram citados como integrantes: dois representantes indicados pela Mitra da Arquidiocese de Porto Alegre; um representante da Câmara Municipal; um representante da Prefeitura; um representante do Conselho de Clube de Mães em Porto Alegre; um representante do Movimento Familiar Cristão de Porto Alegre; um representante da Federação das Associações de Pais e Mestres das Escolas Particulares do RS – FEDERAPARS; um representante do PUC/RS; um representante da UFRGS; um representante do Juizado da Infância e da Juventude; um representante da Promotoria da Infância e da Juventude. Lei Complementar 473 de 02/04/2002, art. 3.

<sup>210</sup> Era estipulado: “Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar o Fórum Municipal da Família, que se comporá por entidades comunitárias e não-governamentais que tenham por objetivo a defesa da família ou que desenvolvam programas voltados para a defesa da família.” Idem ibidem, art. 7.

<sup>211</sup> Tarso Genro afastou-se para concorrer à eleição de governador, tendo sido derrotado, no segundo turno, pelo candidato, do PMDB, Germano Rigotto.

<sup>212</sup> Esta secretaria era “o órgão central de coordenação e controle de políticas de Direitos Humanos e Cidadania.” Lei 9056 de 27/12/2002, art. 2.

<sup>213</sup> Estes eram “entidades criadas nos bairros e vilas da cidade que objetivavam a participação direta dos cidadãos nas questões que envolvem a segurança social e os serviços de segurança pública prestados à comunidade em que residem.” No artigo três afirmava: “Os conselhos comunitários de justiça e segurança (CCJS) terão como atribuição: I – sugerir e apontar as prioridades na área de segurança pública no âmbito do Município; II – elaborar diretrizes para

O fato do período de hegemonia petista em Porto Alegre ter sido marcado pela efervescência com relação ao surgimento de conselhos merece que sejam levados em conta alguns fatores da trajetória política do município, afora os aspectos presentes à própria conjuntura nacional. A importância da cidade possuir uma tradição de movimentos associativistas<sup>214</sup> nas comunidades demarcou uma posição de pressão e reivindicação para que se estabelecesse um patamar de maior interlocução entre administração municipal e segmentos populares. Articulado a isso, o fato do poder executivo ter sido ocupado por uma frente partidária, cujo programa tinha como eixo a participação popular, fez com que a conjugação desses fatores propiciasse a configuração dos conselhos numa perspectiva mais democrática.

### 3.6 – Gestão Fogaça (2005-2008)

Após os quatro mandatos do PT na Prefeitura, iniciou-se em 2005, a gestão do prefeito José Fogaça<sup>215</sup> que afirmava desde a campanha eleitoral que os espaços de participação não seriam dissolvidos, mas sim redimensionados. O executivo propôs a montagem de uma estrutura

---

a execução de uma política municipal de segurança pública; III – acompanhar, controlar, orientar e fiscalizar os serviços de segurança pública e privada prestados à população, zelando pelo respeito aos direitos humanos e pela eficiência dos serviços na proteção do cidadão; IV – garantir o permanente relacionamento da comunidade com as forças policiais que atuam no Município, desenvolvendo campanhas educativas e, culturais e de lazer, que possibilitem o estreitamento de laços e estimulem a mútua cooperação; V – sugerir estratégias para atuação da Guarda Municipal e do serviço de fiscalização de trânsito; VI – manter cadastro atualizado que possibilite traçar um perfil da respectiva localidade e dos índices de violência e criminalidade; VII – sugerir critérios para celebração de convênios entre o poder público municipal e entidades e/ou empresas privadas, objetivando a implementação de uma política municipal de segurança pública, visando à redução dos índices de criminalidade no espírito da responsabilidade e do controle social; VIII – propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias, acompanhando a movimentação e o destino recursos em audiências públicas promovidas pelo poder público; IX – IX – envolver autoridades e comunidade na discussão de alternativas preventivas na área da segurança pública; X – debater assuntos relacionados à segurança pública, manutenção e valorização da vida e do combate à violência; XI – propor alternativas de proteção às pessoas ameaçadas; XII – realizar visitas periódicas aos órgãos responsáveis pela segurança pública no município, bem como às instituições de detenção; XIII – organizar, apoiar e estimular cursos e atividades culturais e de lazer relacionados à segurança pública, ao combate à violência, à valorização da vida e ao desenvolvimento da cidadania e dos direitos humanos; XIV – solicitar e acompanhar, periodicamente, as informações e notícias em relação aos órgãos responsáveis pela segurança pública que atuam no município, com base no controle social; XV – ajudar a dirimir os conflitos existentes entre os moradores da localidade. Lei Complementar 487 de dos 14/01/2003, art. 2,3 e 5.

<sup>214</sup> Sobre o associativismo em Porto Alegre, ver Baierle, 1992 e Avritzer, 2002.

<sup>215</sup> José Fogaça foi candidato da coligação PPS/PTB obteve 431.820 votos (53,3%). O candidato do PT foi o ex-prefeito Raul Pont que, apesar de ter feito boa votação no primeiro turno foi derrotado pela oposição no segundo. Após 16 anos apareciam sinais de esgotamento da dominação petista em Porto Alegre. TRE/RS.

articulada de governo sob a denominação de “governança solidária local” através da qual foi diluída a ênfase da participação politizada para uma atuação cooperativa dos conselhos com o executivo, baseada na idéia de “potencializar a cultura da solidariedade e da cooperação entre governo e sociedade local”. Nesta linha, foi demarcado que era o cidadão solidário que poderia ser o protagonista cooperando com o governo que está voltado ao desenvolvimento das pessoas e das comunidades.<sup>216</sup>

Nesse governo houve, em 2007, uma autorização para criação de um conselho e a instituição de três novos. No primeiro caso referia-se ao Conselho Municipal dos Direitos e Deveres do Pedestre<sup>217</sup> No entanto, não especificava a maneira como eles seriam escolhidos, apenas reforçava quais as associações e entidades que poderiam requerer assento no mesmo.<sup>218</sup>

No segundo caso, nas três novas instâncias o governo Fogaça se voltou às áreas da segurança alimentar, dos direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências (PPDs) e da juventude.<sup>219</sup> Dos três conselhos, a questão da representação majoritária de entidades da sociedade civil se colocou em dois deles: na segurança alimentar e no da juventude. Somente o conselho referente aos direitos dos PPDs baseou-se na idéia de paridade entre governo e sociedade. Todos foram apresentados como instâncias colegiadas de participação direta que se respaldavam nas conferências municipais das áreas que deveriam ocorrer bianualmente.

A representação da sociedade civil nos três conselhos obedeceu aos moldes de dizer como deveria ser a distribuição dos representantes, quais áreas, segmentos ou movimentos estariam com assento no conselho. Já o processo de escolha dos nomes das entidades e dos representantes nos conselhos de segurança alimentar e dos direitos das pessoas com deficiência se dava no

---

<sup>216</sup> Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local.

<sup>217</sup> Teve no texto autorizativo ao poder executivo para sua constituição, a garantia de que o município iria ouvi-lo e providenciar as soluções para os eventuais problemas que os pedestres encontram, especialmente, os portadores de deficiência. Previra-se uma composição de dez representantes divididos igualmente entre governo e sociedade, sendo que deveria contar na parte das entidades não-governamentais com cinco representantes de associações de PPDs. No artigo primeiro fora instituído o Estatuto do Pedestre no qual estabelecia que: “pedestre é todo aquele que utiliza as vias, os passeios, as calçadas e as praças públicas a pé, em carrinho de bebê ou em cadeira de rodas, ficando o ciclista, desmontado e empurrando a bicicleta, equiparado ao pedestre em direitos e deveres.” Lei 10.199 de 11/06/2007.

<sup>218</sup> No que se refere aos representantes do governo, foram mencionados as seguintes secretarias: do meio ambiente, do planejamento, de coordenação política e governança local, especial de acessibilidade e inclusão social. Assim como um representante da Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC. Idem, ibidem, art.13.

<sup>219</sup> Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Porto Alegre pela Lei Complementar 577 de 16/10/2007; Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto Alegre pela Lei Complementar 580 de 12/11/2007; Conselho Municipal da Juventude pela Lei Complementar 585 de 28/12/2007.

interior de cada segmento.<sup>220</sup> Modelo diferente do conselho da temática dos jovens no qual a eleição foi proposta num fórum único, ou seja, no Fórum Municipal da Juventude, sendo os nomes dos conselheiros da sociedade civil divididos em dois níveis: o primeiro cuja escolha de 12 entidades se dava pela eleição no Fórum Municipal da Juventude; e o segundo, no qual nove integrantes eram eleitos diretamente no momento da conferência municipal do tema.<sup>221</sup> No que concerne à descentralização dos conselhos, além do exemplo do tema dos jovens que contou com a presença de um fórum permanente, a instância de segurança alimentar integrava um sistema no qual abrangia a existência de microrredes locais.<sup>222</sup>

No âmbito da “governança solidária”, a noção de participação é vista como estratégia ou “ferramenta de gestão”, conforme argumenta Tatagiba (2005).<sup>223</sup> Nessa linha, participação e governabilidade andam juntas porque não existe a possibilidade de colidirem, uma vez que a ação participativa está limitada em seu potencial de politização.<sup>224</sup> Segundo a autora, a participação “resta limitada aos contornos de uma democracia de baixa intensidade”.<sup>225</sup> Tal deslocamento pode ser observado no contexto municipal a partir de 2005 no qual incidem os mecanismos participativos pautados pela idéia de “parceiro” do Estado, o que implica dividir as

<sup>220</sup> A instância de segurança alimentar tinha um total de 36 membros, sendo dos 24 da sociedade civil necessária a seguinte distribuição: 10 conselheiros Fome Zero Porto Alegre (compreendendo 1 da população indígena, 1 dos quilombolas, 1 dos pescadores, 1 do movimento negro e 1 das microrredes locais); dois representantes de entidades representativas de empregadores com atuação na área de alimentação e nutrição; dois representantes dos empregados; duas entidades da agricultura familiar urbana; duas entidades da área de alimentação e nutrição; três ongs e três entidades religiosas (sendo necessariamente uma da matriz religiosa africana). Lei Complementar 577 de 16/10/2007, art.17. No conselho ligado aos direitos das pessoas com deficiência era enfatizado que dos oito membros da sociedade deveriam ter representada as áreas: deficientes físicos, visuais, auditivos, mentais, múltiplos, autistas. E ainda, representantes do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional e do Serviço Social. Lei Complementar 580 de 12/11/2007, art. 7.

<sup>221</sup> Do total de 33 integrantes, os 21 conselheiros da sociedade civil teriam que contemplar, no mínimo, as seguintes subáreas: movimento estudantil secundarista, estudantil universitário, afro-brasileiro, hip-hop, música, religião, escotismo, skatistas, esportistas, tradicionalismo e clubes de serviço. Para os nove conselheiros retirados da conferência era exigida a divisão de três para cada faixa, respectivamente: diferentes grêmios estudantis; diretórios e centros acadêmicos; e movimentos e entidades de caráter “cultural, esportivo e/ou religioso com notório trabalho desenvolvido em favor da juventude e reconhecida credibilidade junto à sociedade”. Todas guardando a relação de pertinência com as necessidades e os interesses da juventude, considerada como as pessoas com idade máxima de 35 anos. Lei Complementar 580 de 12/11/2007, art.4 e Lei Complementar 585 de 28/12/2007, art. 3.

<sup>222</sup> O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável envolvia: a conferência, o conselho, as microrredes. Estas se constituiriam em estruturas de apoio que atuavam diretamente nas regiões do orçamento participativo, com representantes tanto do governo como da sociedade, fundamentais ao sistema justamente pela responsabilidade de identificar a situação nutricional e as deficiências específicas de cada região do município. E ainda a coordenadoria da área (COSANS).

<sup>223</sup> Esta utilização se deve a necessidade de juntar a participação com a eficiência. Tatagiba, 2005, p.4.

<sup>224</sup> Conforme Tatagiba, se nos anos setenta no discurso conservador o esquema era: quanto menos democracia e participação, maior a governabilidade. Na década de noventa esse discurso altera a equação, pois menos democracia e mais participação resulta em mais governabilidade. Idem ibidem, p. 5.

<sup>225</sup> A autora analisa a inflexão conservadora da noção de participação, a partir de meados da década de noventa, na perspectiva internacional dentro do ideário neoliberal. Idem ibidem, pp. 3-5.

responsabilidades e também o ônus acerca de determinadas políticas e serviços, através de programas e projetos que se pautam na ação conjunta do Estado com a sociedade. Como Tatagiba (2005:6) salienta: “num contexto de redução dos investimentos na área social, o atendimento público aos “mais necessitados” aparece fortemente condicionado a essa ação solidária da sociedade”.

### **3.7 – Considerações finais**

A retomada da história de criação dos conselhos no município nos possibilitou entender como eles foram concebidos nos diferentes momentos políticos vividos pela cidade. A trajetória de setenta e um anos foi indicativa da recorrência da concepção que os tinha como órgãos colaborativos e de assessorias ao poder público municipal, alinhada a uma visão de representação da sociedade civil pautada num patamar restritivo.

O poder executivo como propositor de criação destes espaços constituiu num fator determinante em três sentidos: na modalidade de escolha dos representantes, tanto na indicação das entidades como no acolhimento dos nomes que compuseram os conselhos; na linha de atuação estabelecida pelo conjunto de atribuições que lhes foram dadas; na inserção de áreas e temas que foram recebendo a atenção do poder público; e, sobretudo, no tipo de representatividade da sociedade civil junto ao governo municipal.

**Quadro 2 - Períodos e Áreas dos Conselhos (1937-2008).**

<b>Períodos</b>	<b>Áreas</b>
Estado Novo 1937-1945	Administração Plano Diretor
Democratização 1946-1964	Contribuintes Serviço Público Transporte Coletivo Turismo Cultura Popular
Ditadura Militar 1964-1985	Administração de Pessoal Contribuintes Plano Diretor Transportes Coletivos Turismo Saúde e Bem-Estar Social Compras Patrimônio Histórico e Cultural
Redemocratização 1986-1988	Defesa do Consumidor Defesa do Menor
Hegemonia PT 1989-2004	Orçamento Direitos da Criança e do Adolescente Trânsito Saúde Entorpecentes Transporte Urbano Direito à Cidadania Assistência Social Comunicação Direitos da Mulher Habitação Desporto Ciência e Tecnologia Agricultura e Abastecimento Meio Ambiente Alimentação Escolar Cultura Desenvolvimento Urbano Idoso Direitos Humanos Família Justiça e Segurança
Gestão Fogaça 2005-2008	Direitos do Pedestre Direitos do Deficiente Segurança Alimentar Juventude

**Fonte:** Quadro organizado pela autora a partir de documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

Observa-se, conforme o Quadro 2, que ocorreram linhas específicas de assuntos a serem tratados. Num primeiro momento prevaleceu a linha estritamente voltada à própria administração do governo municipal. Isto repousava no atendimento à reformulação do serviço público e a algumas iniciativas pontuais ligadas ao projeto modernizante do período do Estado Novo, como exemplifica o plano diretor. Nesse sentido, os primeiros esforços de criação de conselhos partem do aparelho estatal para dar conta de sua expansão e diversificação. Diante disso, o governo dedica-se à questão organizacional e administrativa, a exemplo dos dois primeiros conselhos no município.

No momento subsequente, na democratização, persiste a questão dirigida à estrutura administrativa com o intuito de agilizar o funcionamento burocrático, como o de serviço público e dos contribuintes, inclusive os colocando no texto da lei orgânica, no organograma da administração municipal. Contudo, apresentou projeto inovador – o transporte coletivo -, enfrentando uma questão relevante no processo de crescimento da cidade, e agregando nessa instância a presença do empresário e do trabalhador.

Mais ao final desta etapa de democratização, duas situações destoam das demais já mencionadas. O setor do turismo quando propõe uma predominância de representações da sociedade civil, empresariais e de sindicatos, o que pode ser interpretado como mais repasse por parte do executivo de uma atribuição do que propor uma discussão detalhada sobre o tema. A outra situação dá-se com o da cultura popular, na qual se vislumbra uma maneira diferenciada de atendimento ao tema, tendo inclusive por base uma concepção democrática considerando à participação de segmentos populares. Todavia a proposição vem na antevéspera do fechamento da experiência democrática, em 1964.

**Quadro 3 - Períodos e Números de Conselhos**

Períodos	Número de Conselhos
Estado Novo (1937-1945)	2
Democratização (1946-1964)	5
Ditadura Militar (1964-1985)	8
Redemocratização (1986-1988)	2
Hegemonia PT (1989-2004)	23
Gestão Fogaça (2005-2008)	4
TOTAL	44

**Fonte:** Quadro organizado pela autora a partir de documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

Ao longo do regime militar, em que pese o quadro anterior registrar um número superior ao do período que o antecede, na década de 60, só houve uma retomada relativa ao que já tinha sido desenvolvido na época estadonovista, que foi o Conselho da Administração – posteriormente denominado de serviço público. Nos anos 70, o executivo fez um enquadramento dos conselhos, por intermédio de uma legislação geral, no qual cinco conselhos foram retomados e três foram novos. Somente o da saúde estava dirigido à política social, porém não tinha a participação de todos os segmentos afetos à mesma, sequer a prerrogativa de deliberação. Os dois restantes - o conselho de compras e do patrimônio - seguem com a linha administrativa e técnica. Cabe lembrar que todos os conselhos foram delineados, até então, como órgãos de cooperação e assessoria governamental.

Na transição democrática, embora tenha vindo à tona uma série de pressões e expectativas de interlocução efetiva entre o poder executivo e a parcela sociedade mobilizada, o que vingou no âmbito municipal foram duas iniciativas concernentes à questão da defesa e proteção dos direitos, do consumidor e do menor. No entanto, introduziu o debate sobre os conselhos populares e sua institucionalização, fato que se ampliou no momento seguinte.

Com a redemocratização, e principalmente após a Constituição Federal de 1988, houve um redimensionamento substancial relativo aos conselhos, fazendo com que aqueles já instituídos se reformulassem de acordo com os requisitos propostos pelo novo contexto do país expresso no novo texto constitucional. Da mesma forma, exigiu, na configuração das instâncias que emergiram, correspondência na noção de participação abrangente, de deliberação e descentralização, envolvendo fundamentalmente os segmentos populares.

Foi o período de surgimento de maior número de conselhos. Além da parte quantitativa, houve um processo de diversificação de áreas, contemplando inicialmente as políticas sociais, cuja definição de mecanismos participativos tinham sido aludidos na nova constituição, como os conselhos gestores de políticas públicas. Também contou com a emergência de outros temas presentes à agenda pública em função dos contornos assumidos pela mobilização da sociedade, como os direcionados a assegurar a extensão de direitos. Dada a existência de gestões municipais, nas quais a noção de participação popular residia na base do seu projeto político, o fator institucional/constitucional somado à perspectiva inclusiva desses governos constituiu-se numa alavanca eficiente na criação desses espaços.

No período mais recente, de 2005-2008, delineia-se uma ação do executivo municipal em instituir conselhos ligados à proteção de direitos de determinados setores e uma iniciativa vinculada ao tema nutricional. Entretanto, essa experiência é permeada por uma lógica que, ainda mantendo a participação, dá ênfase na relação entre Estado e sociedade nos níveis de colaboração e solidariedade, o que implica na diluição do aspecto de autonomia e no potencial propositivo dos conselhos.

A análise desse percurso propiciou o delineamento de contornos específicos dos conselhos, respaldados nos aspectos da representação e da participação da sociedade. O que será objeto do próximo capítulo.

## Capítulo 4

### Participação da Sociedade Civil

Neste quarto capítulo a abordagem visa aprofundar o estudo de como foi considerada a inserção e a participação de representantes da sociedade civil nos conselhos porto-alegrenses. A análise da história de tais instâncias na cidade, criadas por iniciativa do poder executivo local sob a denominação de “conselho”, envolveu distintas formas de acesso dos representantes da sociedade.

Levando em conta os diferentes períodos pelos quais passou o município - de um lado, com as configurações específicas do executivo municipal e a respectiva linha adotada em cada governo; de outro, da maneira como se traduziu a relação dessa estrutura com a sociedade -, foi possível identificar, ao longo da trajetória, duas formas de conceber e tratar a presença da sociedade civil junto ao governo.

A primeira constitui um formato de incorporação de alguns representantes da chamada sociedade civil sob a ótica da representação por excelência, ou seja, pela presença de ilustres nomes ou de especialistas em determinadas áreas de trabalho. Na segunda, amplia-se a representação da sociedade, e baseia-se no pressuposto da participação, logo, na pluralidade de grupos, segmentos ou movimentos.

A despeito desses dois modelos se colocarem em níveis diferenciados, o tratamento em separado, que será dado aos mesmos, tem o sentido de se constituir em um recurso analítico de como se processou a proximidade da sociedade junto ao Estado. Isso, entretanto, não significa que aceitemos duas premissas, quais sejam: (1) que tais formatos sejam excludentes, mesmo na hipótese de ausência de imbricamento entre eles; e, (2) que eles sejam tidos como modelos cuja importância possa prevalecer sem a combinação dos fatores contextuais e políticos que os consubstanciam.

#### 4.1 – A sociedade “ilustre”

Na noção de representação da sociedade civil perpassa a visão do que seja o exercício da política, para quem ela se destina e qual a sua finalidade. O início da proximidade entre o poder executivo e a sociedade é tomado como um gesto de distinção por ambas as partes. O governo, com a autoridade que lhe é atribuída, chama para próximo de si algumas pessoas que já dispõem de visibilidade em alguma medida no seu contexto, uma vez que ocupam posições ou cargos de destaque em determinadas áreas que lhes rendem o reconhecimento, tanto dos seus pares como do meio social. Desde as primeiras iniciativas de configuração dos conselhos, foi delineada essa visão de arregimentar forças por intermédio da presença de conhecedores e pessoas qualificadas nas áreas em questão. O que não foge à regra desenvolvida durante o Estado Novo, apontada por Souza, de que o padrão institucional oportunizou uma “inflexão ao desenvolvimento político” na medida em que recriou o “padrão cooptativo” na vida política brasileira. (SOUZA, 1985). No caso dos conselhos à época, isso pode ser entendido pela ausência de grupos de interesses autônomos compelindo a arregimentação de nomes de todos por critérios técnicos – qualificação no trabalho – e também relativos à posição de status na sociedade.

Em que pese os limites estipulados na ação dos conselhos, o poder executivo moveu-se para produzir uma ligação com alguns setores sob a lógica do controle e da modernização. Quando foi criado o Conselho do Plano Diretor, ficava explícita a necessidade de reunir nomes expressivos da indústria, comércio, médicos sanitaristas, proprietários e engenheiros de conhecida atuação no município, que teriam, na figura do arquiteto Arnaldo Gladosch, a representação máxima do especialista desempenhando a consultoria para o poder executivo e para o conselho municipal.

O poder executivo tinha um papel decisivo na identificação e, posteriormente, na indicação de quais eram os nomes dos representantes, e organizações as quais estavam vinculados, que seriam agraciados com o convite para ocupar um espaço junto ao governo. Fato que era recebido pelos futuros representantes como uma chancela ao seu trabalho e reconhecimento da atuação desenvolvida.

A indicação dos nomes se dava nos seguintes moldes: ou era pela escolha direta do executivo tanto de qual a entidade e o nome de quem a representaria; ou havia a estipulação da

organização, porém esta encaminhava uma lista tríplice ao prefeito para definição do nome do representante; ou, simplesmente, o prefeito já tinha determinado quem ocuparia a posição de conselheiro fazendo-lhe pessoalmente o convite. Sendo que, no último caso, o maior peso da escolha recaía sobre uma figura distinta em alguma área, independentemente da organização que porventura integrava.

A escolha por intermédio da lista tríplice foi um procedimento recorrente. A lei citava as entidades integrantes e lhes solicitava o encaminhamento da mesma, tal qual explicitava o documento relativo ao Conselho dos Contribuintes:

Para a nomeação dos representantes dos contribuintes, o Prefeito solicitará à Associação Comercial de Porto Alegre, ao Centro da Indústria Fabril e à Associação dos Proprietários de Imóveis, listas tríplices, fazendo a escolha dos titulares e dos suplentes, estes na proporção de um para cada titular.<sup>226</sup>

Fazer parte de um conselho era considerado como desenvolver uma atividade de muita relevância ao município, desfrutando de um papel importante que correspondia à posição diferenciada que uma pessoa tinha dentro do meio social, de um segmento ou de uma determinada área de atuação. Nisto persistia uma homogeneidade em relação ao perfil de conselheiros, pois os nomes compartilhavam os mesmos espaços e grupos na cidade. Eram os chamados “amigos da cidade” ou os “elementos ponderáveis da opinião cidadina”.<sup>227</sup>

Os critérios que respaldavam esse padrão de inserção dos representantes da sociedade civil foram reproduzidos quando o governo se volta para o seu corpo burocrático, ou seja, na escolha dos seus representantes do quadro administrativo para tomar assento nos conselhos. Longe de ser um mero funcionário ou técnico, exigiam-se as garantias de que os nomes fossem ilustrativos da maior qualificação existente no tema ou área na administração do município. Todos deveriam ser portadores de diploma universitário que dava a certificação da qualidade e importância da função que lhes era atribuída. Tal fato pode ser identificado em trecho do texto que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Técnico de Administração: “Fica constituído de sete membros escolhidos e nomeados pelo Prefeito entre os funcionários que, pela sua capacidade funcional, especialização e exercício de cargo superior, se recomendem a essa investidura, que desempenharão gratuitamente.”<sup>228</sup>

---

<sup>226</sup> Decreto 123, 08/10/1948, art. 2.

<sup>227</sup> Lei 1413, 11/06/1955.

<sup>228</sup> Decreto 384, 20/04/1948, art.3.

A posição de presidente nos conselhos, na década de 70, deveria recair, necessariamente, num funcionário estável ou inativo do município. Havia também o destaque de que os decretos regulamentadores de cada conselho deveriam contemplar não só um número de funcionários estáveis, mas um mínimo de servidores com formação de nível superior ou com habilitação para o exercício da profissão no respectivo conselho. E ainda, tinha que ser incluído, obrigatoriamente, um bacharel em Ciências Jurídicas.<sup>229</sup>

Nesse sentido, quando houve a inserção de outros representantes que não fossem da elite municipal, a escolha se estabeleceu dentro da burocracia consoante também com os requisitos da qualificação. Outra situação que ilustra a forma de seleção dos melhores para integrar o conselho deu-se no Conselho Municipal de Serviço Público que previa um concurso de títulos com banca examinadora composta por convidados, como mencionamos no capítulo anterior, para a retirada dos nomes dos conselheiros.<sup>230</sup>

A função ou papel esperado dos conselheiros obedecia necessariamente ao atendimento das solicitações do prefeito no sentido de dar sugestões ou pareceres técnicos acerca das questões que lhes eram encaminhadas. Assessoravam o poder executivo assim que fossem chamados para tal, dispondo-se a dar o suporte e cooperação necessária ao funcionamento da administração municipal. Conforme o trecho "os pareceres do conselho terão caráter simplesmente opinativo, de mera colaboração técnica, não obrigando, em caso algum, as decisões do Prefeito."<sup>231</sup> Neste mesmo caso também se mostrou na oportunidade de reformulação do conselho, a exigência que dentre os sete integrantes deveria "ser mantido no mínimo dois bacharéis em direito, sendo um deles procurador municipal".<sup>232</sup>

Já o Conselho do Plano Diretor, na década de 50, contava, na parte referente à sociedade civil, com as seguintes entidades: Associação dos Proprietários de Imóveis, Centro de Indústria Fabril, Associação Comercial de Porto Alegre, Rotary Club, Associação Riograndense de Imprensa.<sup>233</sup> A idéia de ingressar num conselho era tida, portanto, como uma concessão do poder executivo para o desempenho de um papel distinto no município, ou como fora chamado de

---

<sup>229</sup> Lei 3607, de 27/12/1971, art.2 e 7.

<sup>230</sup> Lei 437,11/08/1950, art.16.

<sup>231</sup> Idem ibidem, art.7.

<sup>232</sup> Decreto 2259, 16/11/1961, art 4.

<sup>233</sup> Além dos representantes de órgãos vinculados ao governo, como: Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem, Secretaria de Obras Públicas, Escola de Engenharia, Faculdade de Medicina, Viação Férrea do RS, Inspetoria Federal de Estradas e 3 Região Militar. Lei 1413, 11/06/1955.

“questão de conveniência no interesse do serviço público”<sup>234</sup> aos que já dispunham de condições sociais plenamente condizentes de uma elite que, por sua vez, participava dos círculos da política e do poder. Dentro do modo restritivo de escolha dos representantes residia a iniciativa de inserção dos mais habilitados vinculados ao exercício de um trabalho.

#### 4.1.1 – Os representantes de ofício

Desde o início da configuração dos conselhos houve o procedimento, por parte do poder executivo, de ter um vínculo estreito ou tentar estabelecê-lo com categorias profissionais. Constituindo-se na busca de proximidade com organizações de categorias ou sindicatos cujas atividades eram expressivas numa determinada temática. Num primeiro momento esteve mais voltado para o empregador, e só posteriormente voltou sua atenção para o segmento do trabalhador ou dos empregados.

O histórico da composição do Conselho Municipal de Transportes Coletivos cuja fundação data 1953, ilustra esta situação. Este, inicialmente, atendera a um círculo diminuto de representantes como a Inspeção dos Serviços Públicos Concedidos (ISPC), aos rodoviários e ao órgão estadual da divisão de trânsito. No ano seguinte foi incluída a Carris<sup>235</sup> e, depois, em 1960, fora inserida a Associação Profissional dos Transportes de Passageiros/POA (ATP). Nos rodoviários, num primeiro momento, referia-se à representação dos empresários e, somente na regulação geral da década de 70 apareceu o segmento dos empregados no setor. Dentre os sete membros representantes de entidades, que não poderiam ter qualquer vinculação com a prefeitura, estavam: o Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do RS; a Associação Profissional das Empresas de Transportes de Passageiros de Porto Alegre e o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários do Estado do RS.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Decreto 384, op. cit. , em sua parte introdutória.

<sup>235</sup> Companhia Carris Porto–Alegrense, empresa de transporte coletivo mais antiga do país. Criada a partir da autorização do Imperador Pedro II, via decreto, publicado em 19 de junho de 1872. Hoje, é uma sociedade de economia mista com controle acionário da Prefeitura de Porto Alegre, que detém 99,9% das ações. [www.carris.com.br](http://www.carris.com.br)

<sup>236</sup> Decreto 6249 de 30/12/1977, art.9.

Persiste a seleção por critérios restritivos à inclusão de grupos, porém estes estavam delineados pela posição que as pessoas ocupavam num determinado ofício e não simplesmente pelo status do grupo social a que pertencera. A justificativa, portanto, respaldava-se na posição hierárquica que um determinado nome dispunha numa atividade específica. A representação se encontrava condicionada à expressão e o consequente consentimento que determinado indivíduo adquirira no seu estrito círculo de trabalho, independentemente de dispor de qualificação formal, ou seja, de ser diplomado na área em questão.

Tal representação, ainda que fosse extraída diretamente de um núcleo de "ofício" onde o representante desfrutava de uma relação de confiança, no fato de ser instituída mediante o convite do poder executivo, continha uma espécie de engajamento às exigências e condições estipuladas pelo mesmo. Passavam a ocupar a posição de conselheiro num espaço tido como de "relevância" ao município e à administração, com uma visão de auxílio e assessoria ao mesmo.

A composição dos conselhos porto-alegrenses, na década de 70, coloca-nos quais foram as representações de entidades da sociedade relacionadas em lei. Dois pontos são elucidativos da escassa - ou nenhuma - abertura na modalidade vigente de arregimentação de seus membros. Primeiro, a permanência da inferioridade numérica dos representantes da sociedade comparativamente aos membros ligados ao governo. O segundo ponto reside no fato de que apenas a área dos transportes coletivos comportava a presença de entidades vinculadas aos empregados/ trabalhadores.

No conjunto de entidades citadas, duas estavam presentes em mais de um conselho, a Associação Comercial e a Federação das Indústrias de Porto Alegre. Dentre as categorias, havia o destaque para a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB-RS, a Sociedade de Engenharia, a Sociedade de Agronomia e o Conselho Regional de Técnicos de Administração. Cabe o destaque que tais entidades ligadas a categorias profissionais eram ainda mais recorrentes do que as representações dos sindicatos. Além destas, mantinham-se as organizações que gozavam de maior reconhecimento, dispensando apresentações no cenário local: a Associação Riograndense de Imprensa (ARI) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Quadro 4 - Conselhos e entidades existentes em 1972, conforme Legislação Municipal.**

<b>Conselho</b>	<b>Total Membros</b>	<b>Governo</b>	<b>Sociedade Civil</b>	<b>Entidades Participantes</b>
Contribuintes	9	5	4	Associação Comercial de Porto Alegre; Centro das Indústrias do RS; Associação dos Proprietários de Imóveis de Porto Alegre; Associação Riograndense de Imprensa
Plano Diretor	15	11	4	Sociedade Engenharia do RS; OAB – Seção /RS; IAB – Seção/RS; Sociedade de Agronomia RS
Administração Pessoal	11	8	3	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Faculdade de Economia UFRGS; Conselho Regional dos Técnicos de Administração; OAB/RS
Transportes Coletivos	15	9	6	Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários RS; Associação Comercial e de Amigos de Bairros; Associação Profissional dos Transportes de Passageiros/ POA; Touring Clube do Brasil/RS; Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários RS
Turismo	13	9	4	Federação da Assoc. Comercial RS; Assoc. Brasileira de Agências de Viagens RS; Federação das Indústrias RS; Assoc. Riograndense de Propaganda;
Saúde e Bem-Estar Social	15	14	1	Legião Brasileira de Assistência
Compras	9	6	3	Associação Comercial de POA; Federação das Indústrias RS; Federação do Comércio Atacadista RS

**Fonte:** Decreto 4530, 27/03/1972. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

## 4.2 – A sociedade participante

O segundo formato de inserção da sociedade civil que chegou a se concretizar, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o reforço da Lei Orgânica Municipal em 1990, contemplava a noção de sociedade abrangente e aberta ao envolvimento dos grupos e segmentos mais diferenciados. Estendendo-se a participação direta a todos aqueles interessados na discussão de determinado tema ou política, sejam integrantes de uma organização ou de um movimento social. E ainda, aos indivíduos que desejavam se inserir no debate por serem afetos aos desdobramentos de tal política. Como foi expresso no decreto de fundação do Conselho Municipal de Comunicação, como “fórum autônomo e democrático” que dentre os seus objetivos residia o estímulo a “organização e participação da população e suas entidades”.<sup>237</sup>

Foram contemplados os movimentos existentes na cidade, especialmente aqueles ligados às comunidades. O Conselho de Educação, desde o início, previa a presença de um representante do movimento comunitário, mas sem especificar como se daria tal escolha. Isso acaba ocorrendo posteriormente, em sua regulamentação, quando fica definido um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).<sup>238</sup>

Prescindia a priori da questão do status ou da necessária qualificação para estar presente num conselho como representante. Outros requisitos e critérios delinearam a possibilidade de inserção. Primeiro, foi a ampliação da noção de quem pode estar na condição de representante, em consequência da própria aceitação de quem pode desenvolver a ação política no município. Segundo, foi o acolhimento do pressuposto da necessidade de uma interlocução efetiva e permanente entre o poder público e a sociedade. E terceiro, foi o trabalho com a noção de participação direta da sociedade em espaços estruturados para dar desdobramento a tal pressuposto.

No que diz respeito à abertura de critérios na escolha quem pode estar como representante, a reformulação se deveu ao trabalho com uma nova concepção de participação popular que se desenvolveu no contexto da redemocratização brasileira. No caso, a ideia de participar envolve o conjunto de cidadãos com expectativa de se inserir e atuar nos espaços

---

<sup>237</sup> Decreto 9426 de 05/05/1989, art. 1.

<sup>238</sup> Lei Complementar 248 de 23/01/1991, art.2; e Decreto 9954 de 12/04/1991, art. 1.

propostos a tal fim, sem com isso estar demarcado por exigências ligadas aos atributos de distinção na sociedade. A interlocução entre o governo e sociedade esteve associada ao fato de que se configuravam, no âmbito municipal, governos com perfis mais à esquerda, com uma postura democratizante, na qual perpassou a iniciativa da participação da população. Por seu turno, houve uma ação política de mostrar-se permeável ao estabelecimento de um diálogo entre o governo e os mais diversos segmentos sociais. Nessa perspectiva, se estruturaram inúmeros espaços, destinados a oportunizar que tais grupos, segmentos e movimentos ligados a diversos temas ou programas públicos atuassem com permanência e regularidade junto ao Estado.

#### **4.2.1 – Ideia de descentralização: fóruns regionais, fóruns temáticos e conferências**

Associada à questão da participação, e como um recurso para a extensão da mesma, foram desenvolvidas estruturas descentralizadas que permitiam um número mais expressivo de indivíduos, participando sobre alguns temas ou políticas públicas. Nos conselhos da cidade, a noção de descentralização acabou se traduzindo através de mecanismos variados: fóruns regionais, fóruns temáticos e a realização de conferências municipais.

Os mecanismos de descentralização estavam previstos na própria lei de origem dos conselhos, como parte da sua estrutura disposta de participação. Os fóruns regionais corresponderam à divisão ou regionalização do orçamento participativo ou do plano diretor da cidade. Assim, em cada região, se instituiu uma instância permanente na qual havia a discussão e a deliberação acerca dos assuntos pertinentes. A estrutura dos fóruns reproduzia o mesmo cenário em termos de composição entre governo e sociedade encontrada no conselho municipal. No entanto, trabalhava com mais proximidade com a população da cidade, o que permitia a identificação e acompanhamento de demandas e problemas de cada região. Para integrá-lo, os moradores da região tinham que se inscrever e submeter seu nome, assim como a entidade ao qual estavam ligados, em assembleias abertas à população do lugar. Os representantes, supostamente, conheciam a realidade e teriam que corresponder àquilo que fora estabelecido em assembleia pela população local, sob pena de perderem o aval de sua condição e até mesmo o mandato. Este, dentro desta visão, baseava-se nos moldes do mandato imperativo e obedecia a

duas condições: ser oriundo e partilhar das mesmas questões levantadas pela região e atuar diretamente vinculado ao que lhe fora confiado pela mesma.

**Quadro 5 - Conselhos pós-1989 e descentralização**

Conselhos	Fórum			
	Permanentes		Eleitorais	
	Regionais	Temáticos	Regionais	Temáticos
1. C. M. do Plano de Governo e Orçamento	X	X	X	X
2. C. M. do Direito da Criança e do Adolescente		X		X
3. C. M. de Educação				X
4. C. M. de Trânsito				
5. C. M. da Saúde	X		X	
6. C. M. de Entorpecentes		X		X
7. C.M. Transporte Urbano				
8. C.M. de Direito à Cidadania contra a Discriminação e a Violência <sup>239</sup>				
9. C. M. de Assistência Social	X		X	
10. C. M. de Comunicação				
11. C. M. dos Direitos da Mulher		X		X
12. C. M. de Acesso à Terra e a Habitação	X		X	X
13. C. M. do Desporto				
14. C. M. de Ciência e Tecnologia				X
15.C.M. da Agricultura e Abastecimento				X
16. C. M. do Meio Ambiente				X
17. C. M. de Alimentação Escolar				
18. C.M. de Cultura		X	X	X
19. C. M. de Desenvolvimento Urbano e Ambiental	X		X	X
20. C. M. do Idoso		X		X
21. C. M. dos Direitos Humanos		X		X
22. C. M. da Família		X		X
23. C. M. de Justiça e Segurança	X		X	
24. C. M. dos Direitos e Deveres dos Pedestres				
25. C. M. da Juventude		X		X
26. C.M.dos Direitos das Pessoas com Deficiência de POA				X
27. C. M. de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de POA	X		X	

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora a partir de documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

Do total de conselhos fundados a partir de 1989, 14 deles tinham em sua estrutura de participação a presença de instâncias descentralizadas com funcionamento regular. Destes, sete

<sup>239</sup> Na gestão do prefeito Raul Pont através da Lei Complementar 451, em 28/08/2000, foi proposta uma alteração na lei 325, da Política Municipal dos Direitos da Cidadania contra as Discriminações e Violência, na qual estipulou a criação do Conselho Municipal dos Direitos Humanos, em seu lugar.

eram configurados como estruturas regionalizadas, e seis possuíam como mecanismo de descentralização os fóruns temáticos. Há um caso, no qual se dava a presença de ambos: o orçamento participativo (OP).

O fórum regional, nesse sentido, servia de base para o debate e deliberação que aconteceria na instância do conselho, ao permitir uma interligação mais efetiva entre o que realmente se dava nas regiões e o que era pautado pelos conselheiros. De igual forma, possibilitava o conhecimento de um contexto regionalizado pelo conjunto de regiões da cidade, bem como de outros segmentos sociais cuja posição, a priori, não se mostrava de maneira próxima a tais realidades locais. Constituíram-se em estruturas de funcionamento nas áreas: do orçamento, da saúde, assistência social, habitacional, cultura, desenvolvimento urbano e justiça e segurança.

Exemplificando: as Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS – nas dezesseis regiões da cidade eram fóruns que reuniam os seus usuários que, por sua vez, elegiam a sua representação ao conselho da área.<sup>240</sup> Assim como foi a proposta de instituição de microrredes locais dentro do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, pois tais instâncias teriam conjuntamente as representações governamentais e da sociedade civil que atuavam diretamente no orçamento participativo. Tal mecanismo tinha a finalidade de identificar a situação de cada região para, posteriormente, oportunizar ao poder municipal a elaboração do plano no respectivo tema.<sup>241</sup>

Outro tipo de mecanismo da descentralização foi a configuração de fóruns temáticos. Eles foram concebidos como instâncias permanentes, ou seja, regulares, que reuniam pessoas atuantes e mobilizadas em torno de um determinado tema. Ao invés do critério de regionalização, descentralizou-se, usando o referencial temático. Do ponto de vista de suas competências, houve similitude aos fóruns regionais, pois eles constituíram em respaldos à atuação do conselho municipal. Eram os espaços nos quais muitas das questões, que afloravam posteriormente no conselho, já tinham sido ali levantadas.

Para o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente foi previsto um modelo de fórum composto por entidades não governamentais que mantinham programas de atendimento à criança e ao adolescente, e de entidades cujo objetivo era a defesa e proteção de tais direitos, assim como previra a inserção do “cidadão de modo geral”. O fórum era tido como órgão

---

<sup>240</sup> Decreto 11469 de 28/03/1996, art.3.

<sup>241</sup> Lei 577 de 16/10/2007, art.20.

consultivo do conselho que iria sugerir as políticas a serem adotadas pelo mesmo, bem como auxiliar na implementação das mesmas, de modo que todas as entidades que correspondessem aos requisitos poderiam se credenciar junto ao conselho para participarem do fórum.<sup>242</sup>

Os requisitos para o ingresso no fórum eram: estarem legalmente constituídas; não possuírem fins lucrativos; comprovarem o trabalho direto ou indireto com crianças e adolescentes; ser reconhecida a idoneidade das pessoas que compõem os seus quadros; e, tratando-se de entidades com trabalho direto, deveria ser observado se o atendimento corresponde às exigências traçadas em cada programa. Havia a identificação de quem eram os pares, isto é, as demais entidades ou organizações que tinham atividade comum, o reconhecimento neste caso advinha do tipo de trabalho de determinada organização na temática.<sup>243</sup>

O terceiro mecanismo de descentralização instituído ocorreu com a presença de conferências municipais sobre um assunto ou área específica.<sup>244</sup> No caso, tratava-se de um tempo circunscrito – bienalmente - e não de uma estrutura regular do trabalho dos conselhos. Dava chance de inserção para o público que já lidava constantemente com o assunto, como também aos indivíduos ou organizações que queriam se somar a tal discussão. O fato de ter um caráter aberto propiciava a entrada e circulação de indivíduos, como também da inserção de temas que pudessem retratar a situação da área em questão.

Nesses encontros produzia-se um conjunto de diretrizes a serem observadas pelo poder público que podiam ter um caráter referencial, estipulando uma linha a seguir na política pública discutida, e vinha com indicativos de obras e medidas a serem efetuadas pelo poder público. Na assembleia feita no momento da conferência, alguns conselhos retiram os nomes de parcela dos seus representantes da sociedade civil. O quadro acima especifica os conselhos nos quais existe na legislação de origem a referência a este encontro, o que não significa que os demais não tenham adquirido, posteriormente, tal mecanismo.

No caso do conselho da área dos entorpecentes, a legislação previra, como uma de suas atribuições, a realização de “encontros, debates, seminários e conferências com entidades e comunidade em geral, permitindo assim a discussão de assuntos voltados para temas ligados a

---

<sup>242</sup> Lei 6787 de 11/01/1991, art.6, 7, 8 e 9.

<sup>243</sup> Idem ibidem.

<sup>244</sup> Em quatro conselhos foi estipulada no texto de origem a obrigatoriedade legal da conferência municipal: Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia, Conselho Municipal da Agricultura e Abastecimento, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal da Juventude e Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de POA.

sua área de competência, com atenção especial às faixas etárias mais vulneráveis ao assédio e à curiosidade às drogas”.<sup>245</sup>

De forma análoga, na área da educação, foi instituído o Congresso Municipal de Educação que deveria ser realizado uma vez a cada gestão municipal, pelo menos. Ele era tido como o “fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das Escolas da Rede Municipal”. A participação no congresso envolvia os segmentos das comunidades escolares - pais, alunos, professores e funcionários - da rede municipal e, ademais, os representantes da “sociedade civil organizada”; o que vinha ao encontro da diretriz de assegurar a participação das comunidades nas decisões e encaminhamentos da gestão do ensino municipal.<sup>246</sup>

#### **4.2.2 – O conselheiro - quem está autorizado?**

Ainda que o critério da qualificação na forma mais recente de lidar com a representação da sociedade civil não tenha vigorado, há um outro requisito que perpassa a definição dos representantes. Refere-se à questão de como se estipula o apoio a quem pode sê-lo num determinado espaço de participação, ou seja, no que está baseado o consentimento que o representante recebe por parte de quem o escolheu.

Nesse caso, para tornar-se apto à condição de representante há a exigência de mostrar a trajetória de atuação e de mobilização do indivíduo ou entidade em torno do tema pelo qual se disponha ser conselheiro. Tal pretensão está condicionada à experiência do ponto de vista prático que o indivíduo possua ou na luta pelas questões de sua comunidade, caso seja ou pretenda ser representante de uma região; ou na luta pelas demandas integrantes de determinada temática, na situação de disputar ou ser representante ligado a algum tema.

Exemplo disso reside na regra do ano de 1994, estipulada no Conselho de Entorpecentes, que enfatiza a necessidade do mesmo manter um cadastro de todas as entidades que, no município, atuem - direta ou indiretamente - “em estudo, pesquisa, prevenção, tratamento, acompanhamento e formação de recursos humanos, de processos e programas ligados ao uso

---

<sup>245</sup> Regimento Interno, art 7.

<sup>246</sup> Lei 8198 de18/08/1998, art.16.

inadequado de substâncias psicoativas e às dependências disso resultantes”. Tais entidades deveriam realizar um cadastramento voluntário, demonstrando que possuem existência legal, além do efetivo exercício de atividades ligadas aos objetivos citados anteriormente, sob pena de perder o credenciamento se houver alteração de suas características de atuação.<sup>247</sup>

Outro caso conferido foi relativo ao Conselho de Assistência Social em duas resoluções. Uma que dispõe sobre o indeferimento da inscrição de algumas entidades como: a Associação de Travestis e Transexuais do RS – Igualdade; da Fundação Fraternidade; e da Igreja Evangélica “Todos bem vindos em Nome de Jesus”. E outra que, contrariamente, demonstra a aprovação definitiva do conselho por atenderem aos requisitos de inserção no credenciamento junto ao mesmo, como: Associação Beneficente Teresa de Jesus, Casa do Menino Jesus de Praga, Círculo de Pais e Mestres da Creche Tia Gessi, Clube de Mães Amizade, Lar da Amizade e Sociedade Porto-Alegrense de Auxílio aos Necessitados.<sup>248</sup>

A exigência situa-se na trajetória de engajamento e mobilização, sem a qual não há possibilidade de obtenção do respaldo e legitimidade para ocupar a posição de conselheiro. Situação que pode propiciar uma repetição dos nomes colocados à disposição de ser representante, pois leva um tempo para que um nome se constitua solidamente, tanto no âmbito comunitário como numa temática específica. O que significa que o representante já lida com proximidade com os assuntos em questão.

#### **4.2.3 – A comunidade regional**

A participação nos conselhos também observou a distribuição regional do município. A primeira iniciativa foi com o conselho do processo do orçamento participativo que se estabeleceu

---

<sup>247</sup> Lei complementar 328, de 27/07/1994, art.8 e 9. No entanto, na primeira configuração do conselho era paritária e tinha na parte da sociedade civil as seguintes representações: um advogado de reconhecida atuação em assuntos de entorpecentes, indicado pela OAB do Brasil, seção do RS; um médico psiquiatra com atuação na área de entorpecentes, indicado pela Associação Médica do RS; um jornalista de reconhecida atuação no setor de entorpecentes, indicado pela Associação Riograndense de Imprensa; um representante do Conselho Regional de Psicologia; um representante do Conselho Regional dos Farmacêuticos; um representante do Conselho Regional dos Assistentes Sociais; um representante do Conselho Regional dos Enfermeiros; um representante dos Sociólogos. Lei Complementar 241, de 04/01/1991, art.4.

<sup>248</sup> Resoluções 78 e 79/04, Diário Oficial de Porto Alegre, edição 2283, de 18/05/2004.

com as representações das comunidades regionais que, inicialmente, contemplava apenas as regiões delimitadas pelo plano diretor vigente na cidade. Este procedimento foi recebido por parte do poder executivo como a maneira de extensão das comunidades e grupos inseridos na discussão junto ao governo e contemplar, assim, cada região do município. Em contrapartida, foi visto pelas comunidades como a oportunidade de ter o seu representante mais próximo da administração.

No orçamento participativo foram instituídos fóruns regionais que abarcavam um conjunto de bairros da cidade, nos quais se escolhiam representantes que compunham o fórum, como instância permanente, bem como eram eleitos os nomes dos conselheiros que atuavam no espaço do próprio conselho do OP. Ambos interligados e com funcionamento permanente. O modelo foi reproduzido em outros conselhos criados nos anos subsequentes.

Dos conselhos que trabalharam com os fóruns regionais, nas áreas de habitação e cultura, tais espaços eram os mesmos do orçamento participativo. Em quatro situações, as instâncias regionalizadas foram criadas especificamente para atender a sua área, como na saúde, na assistência social, no desenvolvimento urbano e na justiça e segurança. Então, operando de maneira descentralizada, as representações agregavam o recorte delimitado pelo local de moradia, ou seja, a região, aliado ao pressuposto de proceder em torno de um tema ou área específica. Isso assegurou a presença de representantes sob a denominação conjugada, isto é, representava a “região norte no tema da educação ou da assistência social”. Tal desenho permitiu – tanto por parte das comunidades, como pela administração – que fossem identificados quem ou quais eram as pessoas atuantes em questões e temas numa determinada região.

**Quadro 6 - Composição Conselhos Pós-1989**

Conselho	Total	Governo	Sociedade
1. Orçamento Participativo	46	2	44
2. Direitos da Criança e Adolescente <sup>249</sup>	21	7	14
3. Educação	15	3	12
4. Trânsito	7	5	2
5. Saúde	48	9	39
6. Entorpecentes	17	3	14
7. Transportes Urbanos	13	5	8
8. Direitos à Cidadania	21	5	16
9. Assistência Social	45	22	23
10. Comunicação <sup>250</sup>	21	-	-
11. Direitos da Mulher	21	7	14
12. Acesso à Terra e Habitação	27	9	18
13. Desporto	15	2	13
14. Ciência e Tecnologia	23	8	15
15. Agricultura e Abastecimento	17	7	10
16. Meio Ambiente	27	8	19
17. Alimentação Escolar	9	3	6
18. Cultura	33	5	28
19. Desenvolvimento Urbano e Ambiental	28	10	18
20. Idoso	13	5	8
21. Direitos Humanos	39	8	31
22. Família	11	2	9
23. Justiça e Segurança	40	18	22
24. Pedestre	10	5	5
25. Juventude	33	12	21
26. Direitos das Pessoas com Deficiência	16	8	8
27. Segurança Alimentar e Nutricional	36	12	24

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora a partir dos documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

O Quadro 6 acima ilustra que, na composição dos conselhos porto-alegrenses, no contexto da democratização, houve o cotejo da prevalência das representações da sociedade civil comparativamente aos membros vinculados ao governo. Houve apenas uma exceção em que se manteve a perspectiva que fora dominante anteriormente, com o governo tendo superioridade numérica de representantes. E em dois casos mais recentes que foram propostos sob a noção de paridade.

<sup>249</sup> Enquanto não foi constituído o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente funcionou o conselho provisório tendo como membros da sociedade: um representante do Movimento Assistencial de Porto Alegre; um representante da Pastoral do Menor da Igreja Católica; um representante da Comissão de Porto Alegre do Movimento Meninos e Meninas de Rua; um representante da OAB; um representante da UAMPA; um representante do Movimento de Justiça dos Direitos Humanos; um representante da CIMS; um representante da APAE. Tendo estipulado na lei que o presidente seria o representante do Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA). Lei 6787 de 11/01/1991, art.18.

<sup>250</sup> Nos documentos não foi especificado como seriam distribuídas às representações entre sociedade e governo.

### 4.3 – Os modelos de conselhos

Quanto às formas de lidar com a representação da sociedade civil, os conselhos optaram por três caminhos. O primeiro foi de manutenção da forma mais tradicional de sua configuração, mesmo com toda a legislação existente. Foi o caso do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultura que manteve a concepção mais restrita de sociedade, valendo-se das representações de especialistas. O segundo foi de instituir em toda a composição do conselho a ideia das representações advirem de fóruns abertos, cuja escolha se daria por processo eleitoral, exemplo do conselho ligado ao acesso à terra e à habitação. E o terceiro foi o esforço de conciliar, ou seja, manter ambas as formas. Tal como fez o Conselho Municipal do Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o que demonstrou que as diferenças entre os conselhos, no entanto, não foram sendo excluídas. Pelo contrário, houve o esforço em acomodá-las, pois a consolidação de formas mais participativas de maior representatividade da sociedade, como os representantes vinculados aos segmentos comunitários e populares escolhidos em fóruns e conferências, passou a conviver com as representações de “reconhecida” importância do município que eram tiradas por indicação.

**Quadro 7 - Formas de escolha dos representantes da sociedade**

<b>Tipo</b>	<b>Modalidades de Escolha</b>	<b>Característica do processo</b>
1. Nomeação na lei da entidade	Indicação	Interno na organização ou entidade
2. Indicativo na lei do tipo de entidade	Eletivo	Fóruns setorializados específicos para eleição
3. Instâncias descentralizadas	Eletivo	Fóruns da estrutura regionalizada e/ ou Fóruns Temáticos
4. Conferências	Eletivo	Evento bienal - candidaturas vinculadas a organizações e movimentos; e candidaturas avulsas.

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora a partir dos documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

### 4.3.1 – Modelo Tradicional de Conselho

O primeiro modelo coadunou-se com a maneira mais limitada de inserir e estruturar as representações da sociedade no seu âmbito. Decorre da prática de escolha de nomes pautada por indicações que ocorrem em processos, na maioria das vezes, fechados nas entidades ou organizações, quando não há necessariamente o envolvimento de um público para definição de quem serão os representantes.

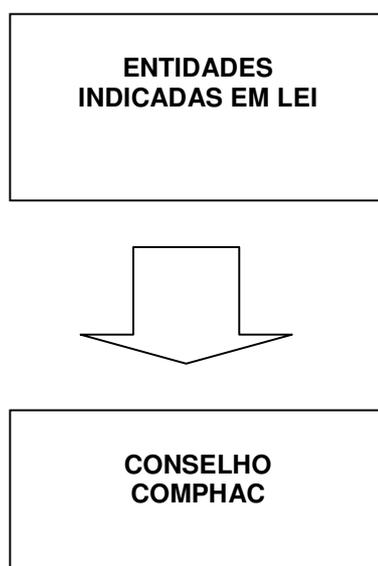
As legislações estipulam, de antemão, quais são as entidades integrantes; e compete a elas definir os nomes conforme os seus critérios internos, o que não garante a escolha por um processo eletivo. Neste caso há a indicação de quem, aos olhos da direção, tem condições de se inserir em tal posição. Assim como pode acontecer da entidade reunir alguns nomes que serão dispostos numa lista para o prefeito decidir a posteriori.

No exemplo do conselho da área do patrimônio histórico e cultural, cuja fundação remonta à década de 70, como afirmamos antes, o critério adotado foi da indicação interna da entidade para tirar os nomes dos conselheiros. Houve três momentos da legislação específica do conselho, ou seja: em 1976 com o decreto 5645 no qual disciplinou as atribuições, a organização e a sua composição; e no mesmo ano, com o decreto 5807 que trouxe algumas alterações e, por fim, em 1994, acrescidas às modificações estipuladas no decreto 11130.

No primeiro documento fora previsto uma composição de onze membros, sendo quatro de entidades da sociedade civil: Instituto Histórico e Geográfico do RS, Instituto de Arquitetos do Brasil (seção do RS), Sociedade de Engenharia do RS e Associação Riograndense de Imprensa. Os demais eram representantes do governo que foram assim distribuídos: três funcionários municipais estáveis ou inativos, devendo necessariamente um ser bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais e um engenheiro ou arquiteto; três funcionários da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, pertencentes a qualquer categoria funcional, incluindo cargo em comissão; e o Secretário Municipal de Educação e Cultura ou seu substituto legal. Sendo este último o presidente nato do conselho com direito a voto. Todos os conselheiros com exceção do Secretário (Presidente)

poderiam ser renovados bienalmente, tendo inclusive permitida a recondução por até três mandatos sucessivos.<sup>251</sup>

Com o segundo documento, o conselho teve um acréscimo na sua composição, passando para um total de 13 membros. Entrou mais um membro do governo e foram especificados quais eram os escolhidos pelo prefeito ao apresentar alguns cargos, tais como: o Secretário Municipal de Obras e Viação, o do Planejamento e o Procurador Geral do município. Citando ainda, as presenças do assessor engenheiro do prefeito, do representante da divisão de cultura da secretaria de educação e dois funcionários estáveis ou inativos. No que diz respeito à sociedade, foi também adicionado o representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.<sup>252</sup>



**Figura 1 - Modelo Tradicional de Conselho.** Fonte: Elaboração da autora a partir de documentos do Arquivo Municipal Moysés Vellinho.

E, por fim, já nos anos 90, o terceiro documento sofreu mais acréscimos em sua composição, atingindo um total de 15 membros. Do lado do governo, foram incluídas as secretarias do meio ambiente e a da produção, indústria e comércio. Por motivo de seu desmembramento, a secretaria da educação e a da cultura ficaram com representantes distintos. No que concerne às entidades sem vinculação com a prefeitura, incluíram-se o Instituto Brasileiro

<sup>251</sup> Decreto 5645 de 21/09/1976, art.3.

<sup>252</sup> Decreto 5807 de 27/12/1976, art. 2.

do Patrimônio Cultural – IBPC e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.<sup>253</sup> Cabe observar que, em todas as alterações, foi mantida a prevalência numérica da representação governamental em relação aos representantes de entidades.

#### **4.3.2 – Modelo Democrático de Conselho**

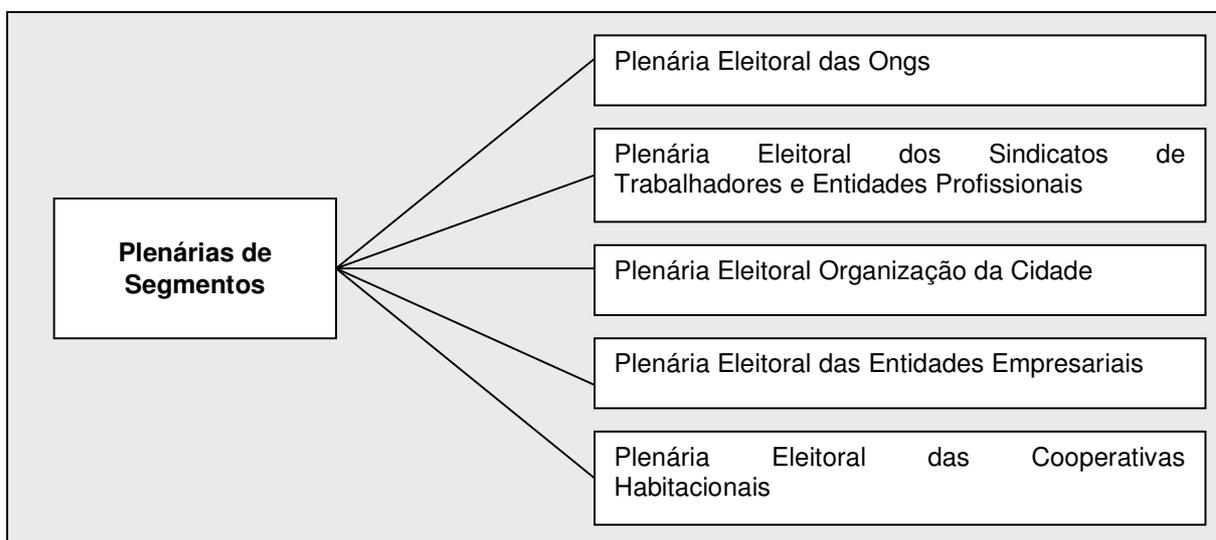
A modalidade democrática de conselho oportunizou integrar as mais diversas representações da sociedade. Não havia indicações de nomes de pessoas ou de entidades que já estivessem no conselho, pois para se tornar representante as entidades deveriam se credenciar no órgão da prefeitura afeto à área e disputar com os demais inscritos no devido momento eleitoral.

O Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, definido como órgão de participação direta da comunidade, contou desde o seu início com a modalidade de escolha dos representantes da sociedade civil por intermédio de eleições em fóruns. A composição era dividida em duas partes: uma relacionada às representações (nove) de “entidades comunitárias de moradores e de organizações populares de caráter comunitário”, eleitos em fóruns regionais permanentes que obedeciam as delimitações do processo de discussão do orçamento municipal; e outra, de representantes de entidades de classe, eleitos em seus fóruns que deveriam corresponder a seguinte distribuição: de entidades sindicais de trabalhadores (cinco), de profissionais de nível técnico e de empresários (dois), bem como de organizações não-governamentais de assessoria (um) e cooperativas (um). Com a ressalva de que a cada representante titular fora previsto um suplente que poderia ser de entidade diversa.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Decreto 11130 de 21/10/1994, art.3.

<sup>254</sup> Lei Complementar 337 de 10/01/1995, art. 1, 3 e 14.

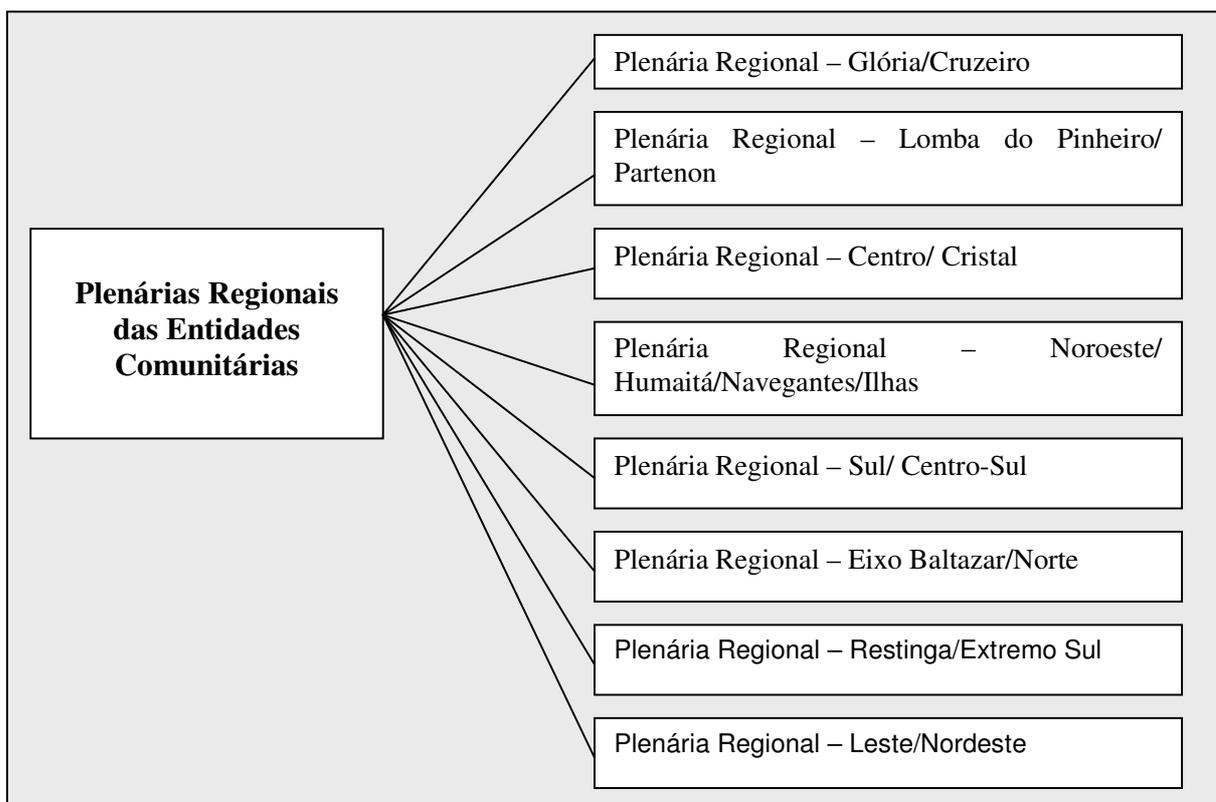


**Figura 2 - Fóruns formados para as eleições**

No âmbito dos processos eletivos, havia a situação de fóruns formados apenas para o momento eleitoral, como foram às plenárias apresentadas na Figura 2 acima, obedecendo às subdivisões de segmentos apontadas pela legislação de base do conselho. No caso, esses espaços se conformavam somente para a reunião de um dado segmento tirar ou eleger a sua representação; passado tal período o mesmo se desconstituía. Portanto, esse tipo de fórum não integrava a estrutura permanente de funcionamento do conselho, como faziam os fóruns regionais e os temáticos.

Não obstante, emprestava um leque bem diversificado de segmentos com possibilidade de inserção no conselho, sem ficar preso às especificações contidas na legislação, visto que o enquadramento obedecia a critérios de formalização e regularidade padrão dentre as organizações.<sup>255</sup> Permitindo, em cada plenária eleitoral, o advento da disputa entre as entidades pleiteantes ao ingresso no conselho.

<sup>255</sup> Exigindo a documentação básica que demonstre a consonância com a legislação, como o registro, estatuto e a ata da diretoria atualizada.



**Figura 3 - Fóruns Regionais**

A regionalização fora estabelecida com base na divisão do processo do orçamento participativo – dezesseis regiões. Contudo, neste momento, foram agrupadas duas a duas. Nos fóruns regionais poderiam votar – e ser votados – os representantes de entidades comunitárias e organizações populares da respectiva região de abrangência e os representantes da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro – FRACAB – e a União dos Moradores de Porto Alegre – UAMPA.<sup>256</sup>

<sup>256</sup> Além destas observações, as entidades deveriam estar com a documentação em ordem e atualizada e os candidatos a representantes teriam que ser moradores das regiões que compunham o respectivo fórum regional. Regimento Eleitoral, art. 3 e 4.



**Figura 4 - Modelo Democrático de Conselho Regional.** Fonte: Elaboração da autora a partir de documentos do Arquivo Municipal Moysés Vellinho.

A votação, tanto nas plenárias setoriais como nas regionais, era realizada pelas representações das respectivas entidades presentes, pertencentes à região ou ao segmento em questão. O voto era dado pelo indicado pela entidade, o qual deveria comparecer munido de carta de credenciamento endereçada à comissão eleitoral, indicando a sua qualificação de representante com poderes para votar e ser votado nas eleições do Conselho, juntamente ao documento comprobatório do registro da entidade.<sup>257</sup>

<sup>257</sup> Edital 1/04, convocação de eleições do Conselho Municipal de Acesso à Terra e à Habitação.



**Figura 5 - Modelo Democrático de Conselho/Temático.** Fonte: Elaboração da autora a partir de documentos do Arquivo Municipal Moysés Vellinho.

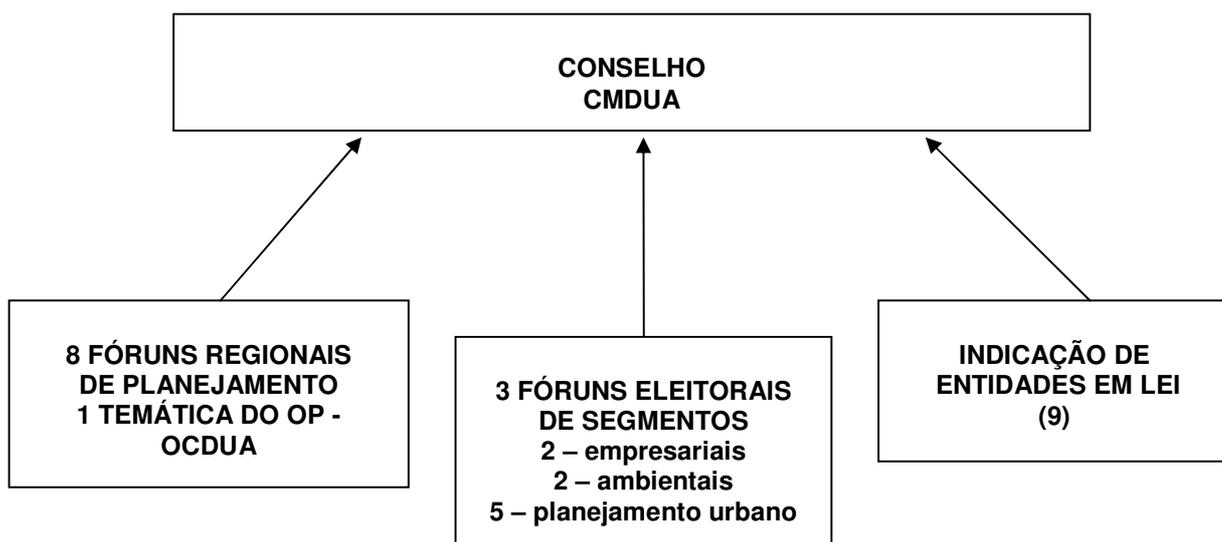
#### 4.3.3 – O hibridismo – a convivência de modelos

Aqueles conselhos, cuja fundação foi anterior à Constituição de 88, tiveram de passar ao longo dos anos 90 por uma adaptação em sua configuração para dar conta da perspectiva democrática que se iniciara. A nova legislação propunha a participação direta da população nesses canais, assim como a inserção de representações diversas da sociedade, incluindo movimentos, organizações de defesa de direitos, associações e entidades comunitárias dos segmentos populares. Já os conselhos criados a partir de então foram construídos dentro desta perspectiva aberta, embora, em alguns casos, tenha havido um retrocesso ao apresentar algum aspecto do modo mais tradicional.

Contudo, a absorção de outros procedimentos para a escolha dos representantes da sociedade não foi feita mediante a exclusão do modo como o conselho se configurara anteriormente. Adicionaram-se mecanismos eletivos para a escolha dos representantes das

comunidades regionais, sem abrir mão da modalidade de indicar em lei quais as entidades que deveriam integrar o mesmo.

Exemplo disso foi a trajetória do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, antigo conselho do Plano Diretor. Em 1999, recebeu uma nova legislação na qual era proposta, na parte referente à sociedade, uma reformulação, já que deveria contemplar os representantes regionais que se constituíram em reflexo do processo de descentralização da participação ao qual o novo formato do conselho se propunha. Todavia, num primeiro momento da adaptação, persistiu na lei a indicação das entidades que teriam assento no conselho, conjugada à presença dos representantes regionais eleitos em seus respectivos fóruns.



**Figura 6 - Exemplo de Modelo Híbrido - Conforme Lei 434/1999.** Fonte: Elaboração da autora a partir de documentos do Arquivo Municipal Moysés Vellinho.

Neste sentido, predominou a situação do convívio das duas modalidades de configuração dos representantes da sociedade civil. Persistia o mecanismo da indicação de nomes de entidades e estas, por sua vez, repassavam as listas com os sugeridos ou os nomes dos escolhidos internamente. Conjugado aos procedimentos eletivos a partir dos quais seriam retirados os representantes. No período subsequente, a escolha das entidades obedeceu ao critério já previsto em lei no qual as entidades interessadas deveriam escolher dentre os três segmentos e, em tal âmbito, competir com as demais para ter assento no conselho.

Tal conjugação não se apresentou da mesma maneira no conjunto de conselhos. Ela esteve num conselho em que houve apenas uma brecha para a inserção de representações eleitas no qual fora mantida a predominância da modalidade de entidades em lei. Como o Conselho Municipal de Transportes Urbanos que, tenha sido reforçado em decreto, o seguinte: “Os representantes das entidades de classe e comunitárias serão eleitos, sempre que possível, em assembléia geral especialmente convocada para este fim”.<sup>258</sup> Prosseguiu com um perfil de membros indicados pelas respectivas entidades e somente com um membro relacionado às comunidades, oriundo do processo do orçamento participativo. Uma situação que fora comum nos conselhos, pois, pelo simples fato de conter entre seus membros um representante escolhido em tal processo, já servia de justificativa ao atendimento de uma maior participação.

No tocante a ter representações do orçamento participativo, pode ser observado no quadro que se segue duas situações: ou o conselho tem em sua composição um representante do processo, ou na lista de representações há a previsão de escolhas de nomes em todas as dezesseis plenárias do processo. Um exemplo da primeira situação foi o conselho de desportos; e da segunda, o conselho da cultura.

Também poderia ser incluído nesta caracterização o conselho da temática dos transportes urbanos, que manteve a prevalência de representantes do executivo e reproduzia as exigências mais tradicionais, como o fato de que o presidente do mesmo deveria ser escolhido entre os especialistas, o que abria espaço somente para dois membros de entidades comunitárias, e sem mencionar como elas seriam escolhidas.<sup>259</sup>

Assim como ocorreria o inverso, isto é, um conselho pautado pela mais diferenciada participação e escolha de representantes em plenárias abertas, ainda que reproduzisse o uso de recursos mais tradicionais na escolha de seus integrantes – pela mera indicação –, situação encontrada no conselho da área da saúde.

---

<sup>258</sup> Decreto 11.102 de 23/09/1994, art 2.

<sup>259</sup> Portador de diploma de curso universitário. Lei Complementar 247 de 22/01/1991.

**Quadro 8 – Conselho e modalidades de escolha de representantes**

Conselho	Modalidades de Escolha
1. Orçamento Participativo	Plenárias Regionais e Temáticas; Indicação da UAMPA e SIMPA
2. Direitos da Criança e Adolescente <sup>260</sup>	Plenária do Fórum Temático
3. Educação	Indicações pelas entidades e eleição segmentos
4. Trânsito	Indicação e plenárias compostas por delegados das associações registradas nos órgãos competentes da Secretaria de Governo Municipal
5. Saúde	Plenárias dos CLIS; Indicações pelas entidades
6. Entorpecentes	Plenária Fórum Temático; Indicações pelas entidades
7. Transportes Urbanos	Indicações pelas entidades
8. Direitos à Cidadania	Indicações ou eleição nas entidades
9. Assistência Social	Plenárias Regionais; Indicações pelas entidades
10. Comunicação	Prefeito ouvirá todos os segmentos da sociedade civil
11. Direitos da Mulher	Plenária do Fórum Municipal da Mulher
12. Acesso a Terra e Habitação	Fóruns Regionais do OP; Fóruns Eleitorais de Segmentos ou Entidades;
13. Desporto	Plenárias do OP; Indicações pelas entidades
14. Ciência e Tecnologia	Indicações pelas entidades; Plenária da Conferência
15. Agricultura e Abastecimento	Indicações pelas entidades; Plenária da Conferência
16. Meio Ambiente	Plenária do OP; Indicações das entidades ou segmentos
17. Alimentação Escolar	Indicações pelas entidades
18. Cultura	Plenárias do OP; Indicações pelas entidades; Plenária da Conferência
19. Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Indicação em lei das entidades, Plenárias dos Fóruns Regionais; Plenária Eleitoral Fórum Segmentos
20. Idoso	Plenária do Fórum Temático
21. Direitos Humanos	Indicação em lei das entidades; Plenárias OP
22. Família	Indicações pelas entidades; tem fórum, mas não especifica a modalidade de escolha de representantes.
23. Justiça e Segurança	Plenárias do OP; Indicação das entidades
24. Pedestre	Indicações das entidades
25. Juventude	Plenária do Fórum Temático; Plenária da Conferência
26. Direitos das Pessoas com Deficiência de POA	Plenária da Conferência
27. Segurança Alimentar e Nutricional	Indicações pelas entidades ou segmentos

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora a partir de documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

<sup>260</sup> Enquanto não foi constituído o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente funcionou o conselho provisório tendo como membros da sociedade: um representante do Movimento Assistencial de Porto Alegre; um representante da Pastoral do Menor da Igreja Católica; um representante da Comissão de Porto Alegre do Movimento Meninos e Meninas de Rua; um representante da OAB; um representante da UAMPA; um representante do Movimento de Justiça dos Direitos Humanos; um representante da CIMS; um representante da APAE. Tendo estipulado na lei que o presidente seria o representante do Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA). Lei 6787 de 11/01/1991, art.18.

**Quadro 9 - Conselhos pós-88 e classificação de padrões de organização**

Conselho	Modelo
1. Orçamento Participativo	Democrático
2. Direitos da Criança e Adolescente	Democrático
3. Educação	Híbrido
4. Trânsito	Tradicional
5. Saúde	Híbrido
6. Entorpecentes	Híbrido
7. Transportes Urbanos	Tradicional
8. Direitos à Cidadania	Tradicional
9. Assistência Social	Híbrido
10. Comunicação	Tradicional
11. Direitos da Mulher	Democrático
12. Acesso a Terra e Habitação	Democrático
13. Desporto	Tradicional
14. Ciência e Tecnologia	Híbrido
15. Agricultura e Abastecimento	Híbrido
16. Meio Ambiente	Híbrido
17. Alimentação Escolar	Tradicional
18. Cultura	Híbrido
19. Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Híbrido
20. Idoso	Democrático
21. Direitos Humanos	Híbrido
22. Família	Tradicional
23. Justiça e Segurança	Híbrido
24. Pedestre	Tradicional
25. Juventude	Democrático
26. Direitos das Pessoas com Deficiência	Democrático
27. Segurança Alimentar e Nutricional	Tradicional

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora a partir de documentos da Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

Pelo quadro acima se pode verificar que há a seguinte distribuição nos conselhos mais recentemente. O modelo híbrido registrou-se em 11 conselhos, enquanto que o tradicional ficou em nove instâncias. E o tipo democrático, no qual todos os representantes são eleitos em fóruns abertos, é característico de sete conselhos. Ao analisar as trajetórias dessas instâncias, são constatados dois movimentos no processo de configuração: do modelo tradicional à forma híbrida e do modelo democrático ao híbrido. Já o quadro inverso, que é a reversão tanto do híbrido ou do democrático à configuração tradicional, não se registra. Cabe ressaltar que o que está para corresponder a cada modalidade, faz-se necessário que majoritariamente o conselho repouse numa destas modalidades ou no seu todo. Portanto, nos casos em que se evidenciam uma ou duas situações destoantes, a opção adotada pela presente análise é de considerá-los pelo atributo

prevalecente. Exemplo disso reside em dois casos de conselhos que seguem à risca o modelo tradicional, porém, por forças conjunturais, acolhem um ou no máximo dois representantes escolhidos de outra forma. Exemplo do Transporte Urbano e do Desporto que incluíram um representante do orçamento participativo, mas os demais conselheiros seguem pela regra habitual, ou seja, indicados pelas entidades.

Assim como há uma situação contrária: o conselho do Orçamento Participativo, cuja base e funcionamento ocorrem dentro do modelo democrático, garante, contudo, assento a duas entidades já estipuladas no seu regimento interno – o SIMPA e a UAMPA.

#### **4.4 – Considerações finais**

As diferenças de modalidades não ficaram restritas à mera formalidade de utilização de procedimentos, mas implicou na adoção ou não de uma postura mais democrática de conselho, assim como no tipo de visão de sociedade e a sua participação dentro desse espaço.

Com o modelo tradicional houve o primeiro esforço utilizado pelo executivo, no âmbito municipal, para estabelecer um vínculo com determinados segmentos da sociedade civil. Modalidade que surgiu por iniciativa do Estado, e sob os critérios definidores do mesmo, de como se efetuar tal vinculação. Por assim se tratar, o convite vindo do poder executivo era tomado como consagração da posição social de uma determinada figura que, por sua vez, prontamente o acolhia e prestava sua dedicação a quem a concedeu.

Num primeiro momento, configurou-se uma noção restrita de sociedade onde poucos tinham acesso aos conselhos. Os integrantes eram tidos como especialistas e colaboradores do governo municipal, cujos atributos técnicos (competência) ou de status lhes rendiam a oportunidade de ocupar um assento no conselho mediante a indicação do poder executivo. A função de conselheiro era tomada como atividade de relevância no município e dispunha de reconhecimento perante a sociedade. Os conselhos possuíam um papel de auxiliar o governo por intermédio de orientações ou pareceres técnicos ao prefeito, sem qualquer tipo de obrigatoriedade por parte deste de utilizá-los nas ações governamentais. A posição de centralidade era dada ao

papel do Estado em instituir e organizar os conselhos, e estabelecer quais grupos estariam considerados em tais iniciativas.

Perpassava uma lógica assimétrica de poder no sentido de que competia ao Estado a possibilidade de fazê-lo. E, em contrapartida, cabia ao seu destinatário um retorno a tal iniciativa. Portanto, o acesso aos conselhos era delineado e proposto pelo poder executivo e ocorria na medida em que ele carecia do atendimento e dos préstimos das figuras de expressão da sociedade. Ainda que não houvesse diferenças significativas entre os cidadãos chamados a integrar os conselhos e os membros do governo, havia uma nítida delimitação hierárquica na relação.

De tal forma, o Estado arregimenta para si os apoios necessários à gestão administrativa. E o movimento de incorporação de segmentos, tal como fora dirigido à elite da sociedade, voltou-se também aos já integrantes da estrutura estatal, como os funcionários que desfrutavam de estabilidade e de conhecimentos ou currículo à altura dos propósitos governamentais. Havia a lógica de incorporar interesses próximos, a partir de uma relação hierárquica, o que fez dos conselhos órgãos “formais” que integravam a estrutura administrativa do município.

Por outro lado, no modelo democrático de conselho, que trabalhou com uma flexibilidade no que diz respeito à conformação dos representantes da sociedade, esta deveria ser o mais plural possível, contemplando os distintos segmentos, organizações e movimentos, cuja escolha de representações se daria por processos eletivos. O que proporcionava a existência da disputa e competição no interior das plenárias que tirariam os nomes dos membros.

Neste sentido, a lógica não era de concessão do ingresso ao conselho, mas de embate democrático neste trâmite. Os conselhos foram recebidos como a possibilidade efetiva de interlocução entre Estado e sociedade, cuja ênfase recai nas estruturas associativas de mobilização dos mais diversos segmentos sociais. Os conselhos eram vistos como a arena participativa de interesses e demandas que buscavam a inclusão na agenda pública. Nesse quadro houve a exigência, por efeito de legislação, que o Estado se mostrasse com permeabilidade à convivência com distintos interesses sociais num espaço permanente de discussão e deliberação. E, por parte dos interesses de parcela da sociedade, sobretudo dos segmentos populares, a questão de evitar que tal proximidade não os tornassem vulneráveis às intenções da burocracia estatal.

Conforme esta última modalidade, a heterogeneidade era delineada em tais espaços, visto que diferentes tipos de entidades, instituições, organizações se propunham a integrá-los. Todavia

um ponto em comum os unia: o interesse ou expectativa em tratar de assuntos regionais e/ou de temas que lhes afetavam.

Nos dois formatos, é perceptível a importância do papel do Estado, especificamente do poder executivo municipal. A princípio coube a ele tomar a iniciativa e os estruturar no contexto administrativo local, demonstrando o somatório de forças que o governo faz para dar conta dos empreendimentos e ações em determinadas áreas. Posteriormente, o Estado também tem uma função relevante quando trata de oportunizar estruturas e procedimentos que assegurem a ampla inserção da sociedade. No entanto, as duas posturas demarcadas na trajetória dos conselhos porto-alegrenses resultam de contextos históricos com exigências distintas.

O modelo tradicional, iniciado no final dos anos 30, remonta à época de centralização do poder executivo, porém de iniciativas de modernizar a administração estatal. Já o contexto de redemocratização pós-1988 foi marcado pelo início de políticas descentralizadoras, em que o papel do poder executivo local também foi de relevância, na medida em que os governos eleitos ligados a projetos democráticos tinham o propósito de fazer valer os novos requisitos da participação mais ampliada.

A cooperação foi a base do primeiro formato; enquanto a noção de participação pautou a concepção de conselho apresentada na legislação após o processo de redemocratização. Embora se situem em perspectivas políticas distintas - uma com a posição unilateral do Estado, outra na ênfase de movimentos de segmentos organizados da sociedade - houve uma adaptação paulatina dos conselhos antigos às novas exigências. Já os que foram criados sob a égide de tais pressupostos, em que pese à legislação, eles não se constituem em formatos puros. Muitas das questões que circundavam os primeiros conselhos, relacionadas à posição do conselheiro, a idéia de uma proximidade privilegiada junto ao governo e a reprodução de hierarquias dentro das entidades e organizações ainda se fazem presentes.

Nos dois formatos de conselhos houve peculiaridades na relação com a sociedade. No primeiro, por uma incorporação restrita e autoritária, de cima para baixo, ou seja, controlada pelo Estado. No segundo, pelo ingresso aberto por meio de procedimentos eletivos que poderiam oportunizar uma representatividade mais diversificada da sociedade. A trajetória dos conselhos foi demonstrativa dos critérios ou requisitos à participação. Do status e mérito funcional ao aspecto comunitário, regional e da atuação em determinado tema, que, longe de se suplantarem, acomodam-se e convivem no interior dos conselhos.

## Conclusão

O presente trabalho nos colocou diante do desafio de analisar a trajetória dos conselhos em Porto Alegre com a finalidade de identificar as nuances da participação da sociedade civil em tais espaços. A análise, ainda que tenha retratado o percurso de criação dos conselhos no período de 1937 a 2008, dedicou uma atenção especial a duas conjunturas do país cujo papel foi significativo na definição dos conselhos, a saber: o final dos anos 30 e o período de redemocratização brasileira pós-1988.

As especificidades concernentes à relação entre Estado e sociedade civil no Brasil, desenvolvida no primeiro capítulo, constituíram-se em subsídios para o entendimento dos fatores e contornos apresentados pelos conselhos no município de Porto Alegre. Dentre estes, se destacam o papel determinante do poder executivo local, tanto na criação como na conformação do tipo de atuação e funcionamento de tais instâncias. Isso vem demonstrar que, para a compreensão do tema, há que se levar em conta a interface entre executivo local com o respectivo projeto político que o endossa, além do tipo de manifestação ou resposta que advém da sociedade, em maior ou menor medida.

Dentro dessa linha, a iniciativa de criação de conselhos respaldou, inicialmente, a ação de um poder executivo sob a perspectiva centralizadora durante o período estadonovista na qual residia - a um só tempo - a vontade de estruturar a própria administração estatal e impulsionar a gestão da cidade por intermédio de feitos modernizantes. Para tanto, houve o movimento de arregimentação de parcela da sociedade local no intuito de mostrar a aproximação do governo com os segmentos “mais qualificados” e de um perfil de “*expertise*” em determinadas áreas, como foi o caso do Plano Diretor.

Os conselhos instaurados, nos anos subseqüentes, seguiram adotando a linha de assessoria ao governo a partir de um perfil técnico, à exceção da área do transporte coletivo que abre brecha para ter, no mesmo espaço, representantes dos empregadores e dos empregados. Outra iniciativa significativa se deu na gestão de Sereno Chaise, apesar de não ter se concretizado em função do contexto pré-golpe militar, foi concernente à cultura popular. Onde se tem aventado contemplar setores populares junto a uma ação política descentralizada, através dos núcleos de cultura popular.

Depois disso, na década de 70, há um enquadramento dos conselhos na perspectiva de órgãos de cooperação e assessoria ao governo, dando sequência ao perfil meramente técnico, reproduzindo o modelo tradicional de escolha dos representantes, a indicação.

O município contou com uma fase de transição, em meados dos anos 80 que, embora com diminutos resultados concretos na gestão de Alceu Collares, ensejou a discussão sobre a participação dos segmentos populares e o debate sobre a institucionalização das formas associativas existentes – Conselhos Populares – que foram retomadas na fase seguinte no município, logo após as eleições de 1988.

Em uma conjuntura mais recente, na redemocratização, o esforço de construir os conselhos também integra o programa governamental petista, sobretudo a idéia de participação popular, ao mesmo tempo em que se delineia uma nova perspectiva de relação entre Estado e sociedade. Tanto o governo municipal como as mobilizações da sociedade apostam na construção de canais de interlocução entre si, e foram se estabelecendo paulatinamente os espaços, tendo o seu início na questão do orçamento público. Foi o período de maior avanço na criação de conselhos e na diversificação dos temas atinentes à agenda pública.

Face ao exposto, podemos identificar que nas conjunturas aludidas, principalmente nas duas citadas aqui como referenciais, expressam-se interesses e expectativas distintas do governo e da sociedade que nos levam a vislumbrar maneiras diferenciadas de ter um laço estreito entre Estado e sociedade civil.

Consequentemente, perpassou ao longo do trabalho a necessidade de responder quais os grupos e segmentos considerados como integrantes dos conselhos e qual o tipo de ação atribuída ou esperada dos mesmos. Questionamento que exige tratar do pressuposto da sociedade civil e do da participação como algo não homogêneo, pois a mera referência a tais termos não nos oferece a garantia de estar diante de um contexto democrático. A referência feita anteriormente às abordagens de estudos sobre os conselhos reforça que, apesar de haver o interesse na questão democrática, no período mais recente, eles passaram por alguns empecilhos que dificilmente os colocam em cena de maneira purista ou tal qual como foram idealizados. Fruto de posturas arraigadas de como devem se estabelecer tais vínculos com o Estado e de quais as figuras recorrentes que o fazem.

Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida retratou duas formas ou modelos organizacionais no que diz respeito à presença da sociedade civil nos conselhos, importantes de serem considerados.

O primeiro modelo, chamado de tradicional, assenta-se numa posição de primazia do Estado em relação à sociedade, na qual inclui desde a definição dos temas ou áreas em torno da qual são organizados; estipula como ocorre a composição e, sobretudo, os critérios a serem observados na escolha dos integrantes; e, por fim, estabelece a natureza da ação política que porventura podem desenvolver, no caso, a cooperação e a assessoria técnica ao poder executivo municipal quando o mesmo assim o quiser. Os conselheiros são vistos como colaboradores da administração municipal, submetidos a uma lógica hierárquica de cima pra baixo, cuja subordinação vale em razão do status ou reconhecimento desfrutado entre os munícipes, pelo fato de ocuparem uma posição desta natureza no município. Trata-se da sociedade “ilustre” que é dispensada de passar por processo de seleção para seu ingresso. Isso só se efetua quando são levados em conta os integrantes da própria administração, quando o Estado faz através de processo seletivo (concurso), na intenção de arregimentar os mais qualificados. No entanto, a maneira recorrente de acesso ao conselho reside na indicação de nomes cuja escolha final cabe ao prefeito.

O segundo modelo, denominado de democrático, que emerge no contexto da redemocratização, é pautado por uma perspectiva aberta de acesso ao conselho. Em função dos pressupostos da participação popular e pelo fato de se constituírem em espaços de interlocução entre Estado e sociedade, lida com a prerrogativa de discutir, propor e deliberar a respeito dos temas ligados às políticas públicas do município. Assim entendido, são suscitados alguns pressupostos: a existência de uma abertura na possibilidade de grupos e segmentos se inserir no conselho; os mecanismos de escolha baseiam-se em processos competitivos e eleitorais pelos quais os nomes de entidades e de seus representantes são tirados; correspondem ao caráter de proposição e autonomia deliberativa cujo trabalho redundará na ação do Estado. Do ponto de vista de estrutura, é desenvolvido um processo de descentralização (fóruns regionais, fóruns temáticos e as conferências) que possibilita um vínculo mais estreito com as comunidades e a escolha de conselheiros que são sujeitos às circunstâncias da realidade local e, portanto, constituem os que diretamente são atingidos pelas políticas públicas (existentes ou não).

Nos dois modelos de conselho há o respaldo da legislação vigente à época. No entanto, pode-se verificar que, mesmo tendo esse embasamento legal, do ponto de vista prático não houve uma superação do modelo anterior, o tradicional, pelo modelo democrático. Houve casos em que os novos conselhos se utilizaram também de alguns mecanismos anteriores na inserção de seus membros. A realidade dos conselhos, após esse percurso, nos indica que há uma adaptabilidade entre as duas formas; em alguns casos de modo mais sutil, noutros, explicitamente acolhidos.

O modo mais sutil ocorre quando um conselho, cuja criação é anterior à redemocratização, introduz apenas mais um integrante ligado aos segmentos populares, como um conselheiro do orçamento participativo, para justificar sua adaptação à participação popular. Exemplo disso, o conselho dos desportos e transportes urbanos, persistindo em sua maioria com os mecanismos restritivos de participação. Em outros casos, há majoritariamente a adoção de procedimentos abertos e competitivos para a escolha dos membros, porém em situações específicas segue mantido o recurso da indicação, como as duas indicações existentes dentro do conselho do Orçamento Participativo.

E ainda deparamos com um terceiro modelo, em que convive desde a forma mais tradicional de escolha dos representantes da sociedade com os mecanismos abertos de disputa democrática ao ingresso nestes espaços, como o conselho da saúde. Há a adaptabilidade, mas sem dispensar os tensionamentos entre tais formas. Cabe a ressalva que, mesmo se tratando dos modelos sem a mescla de procedimentos e concepções, persiste a tensão neles ainda que por motivos variados. Em termos numéricos há uma pequena prevalência deste formato, depois estão os conselhos tradicionais, e, por último, os democráticos.

Tais distinções não demonstram somente diferenças de instrumentos de escolha dos integrantes dos conselhos, como se fosse simplesmente uma questão procedimental. Na prática, cada um desses modelos, evoca uma concepção de política e, por sua vez, a noção de quem está apto a realizá-la. Ainda mais: de que forma os participantes estão embasados a atuar e desenvolver sua ação política junto ao Estado.

Este trabalho nos dá exemplos de alguns aspectos que são centrais na análise política. Conforme afirmação de Santos, no estudo de um tema vem à tona uma série de fatores inerentes à história que não podem ser negligenciados. Tratando dos avanços que, sem dúvida, tivemos na construção democrática no país e, no caso do município de Porto Alegre, ilustrativo na questão da

participação, tem de ser levado em conta o percurso realizado tanto pelo Estado como pela sociedade.

O modelo híbrido tem servido de uma saída intermediária que está na ligação entre uma forma mais fechada de conselho com uma concepção duradoura e restritiva de quem está apto a se aproximar e participar do jogo político; e a pressão e mobilização de se lidar com formas abertas e politizadas da sociedade que disputa o ingresso na arena pública. Isso nos leva a uma questão basilar da análise política: em que medida há o alargamento do *demos* e a dimensão efetiva da ação política na polis. Segundo Santos (1985), o desafio na política contemporânea consiste em repensar as relações entre governo e polis, dado o deslocamento entre ambos e a necessidade de contar com o crescimento de fontes de geração de identidades coletivas. Ampliando, assim, o alcance das formas legítimas de participação.

## Referências Bibliográficas

ABERS, R. N. **Inventing local democracy – Grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000.

ALLEBRANDT, S. L. **Conselhos municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa**. Ijuí: Unijuí, 2003.

ALMEIDA, M. S. de. **Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade de Porto Alegre 1937/1961**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARATO, A. ; COHEN, J. **Civil society and political theory**. Cambridge: Mit Press, 1999.

ARCHON, F.; WRIGHT, O. Experimentos em democracia deliberativa. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n. 2, p. 100-143, jul/dez, 1999.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n.40, p. 111- 141, jun/1999.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O.(Orgs.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer - Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004, 416 p.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG,1996.

\_\_\_\_\_. Um desenho institucional para o novo associativismo. In: **Lua Nova - Governo & Direitos - Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n. 39, p.149-174 ,1997.

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n. 2, jul/dez, 1999 a.

\_\_\_\_\_. Teoria Crítica e Teoria Democrática – Do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 53, p. 167-188, março/1999 b.

\_\_\_\_\_. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: **Lua Nova – Faces da Democracia - Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n. 49, p. 25-45, 2000.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Dagnino, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.17-45.

\_\_\_\_\_. **Surgimento da sociedade civil e participação social no Brasil**. Belo Horizonte, DCP-UFMG, 2002.

BAKOS, M. Marcas do positivismo no governo municipal de Porto Alegre. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n. 33, mai/agos, 1998.

BAIERLE, S. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. 1992. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política ) Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

\_\_\_\_\_. Participação e representação popular. In: **Balço das experiências de OP nos governos locais: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**. São Paulo: Instituto Pólis, n. 4, 1999, p. 37-40.

BAYNES, K. A critical theory perspective on civil society and state. In: ROSENBLUM, N; POST, R. **Civil society and government**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BENHABIB, S. **The claims of culture – equality and diversity in the global era**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. In: **Lua Nova – Cidadania – Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n. 33, p. 5-16, 1994.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, J. **Public deliberation**. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Corporativismo e Desigualdade:** a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.: IUPERJ, 1991.

BOSCHI, R. R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo:** a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BOSI, A. **A dialética da colonização.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CACHAFEIRO, M. (Org.). **Conselhos Municipais:** cidadania e participação na Administração Pública Municipal. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia, 2003.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, M. do C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.45, julho, 1996.

CHAMBERS, S. A critical theory of civil society. In: CHAMBERS, S.; KYMLICKA,. **Alternative conceptions of civil society.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

CIDADE, Ong . **Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre**, 2001.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: Hamlin, A; Petit, B (ed.). **The good polity.** Oxford: Oxford University Press, 1989.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative. In: Bohman, J.; Rehg, W. (Orgs.). **Deliberative democracy.** Cambridge: MIT Press, 1997.

COHN, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem Incompleta:** experiência brasileira. São Paulo: SENAC, 2000, p. 383-403.

CÔRTEZ, S. M. Foros participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D; MELO, M. **Diseño Intsitucional y participación política**. Buenos Aires: Clacso, 2006, p. 15-37.

\_\_\_\_\_. **Normas federais e papel de conselhos municipais no contexto das políticas públicas setoriais: um estudo comparativo na região Metropolitana de Porto Alegre, Caxambu, 2007.**

\_\_\_\_\_. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n.7, jan/jun, 2002.

COSTA, B. L. Crise federativa e a descentralização das políticas sociais. In: **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, n. 3, 1999.

COSTA, S. Dinâmica da esfera pública e democracia. In: **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC, n. 36, 1995.

\_\_\_\_\_. **Dimensões da democratização: esfera pública, sociedade civil e participação local no Brasil.** Frankfurt: Vervuert, 1997 a.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 35, 1997 b.

\_\_\_\_\_. Três esferas do espaço público no Brasil. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 47, 1997 c.

\_\_\_\_\_. Contextos da construção do espaço público no Brasil. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 47, p. 179-192, março, 1997 d.

COUTO, A. *et ali* (Orgs.). **Porto Alegre, biografia de uma cidade**. Porto Alegre: Tipografia do Centro, s/ data.

DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. In: **Ideias**. Campinas, 5(2)/6(1), p. 13-51, 1998/1999.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania? Qual participação? **Texto – Palestra no Fórum Social Nordestino**, Recife, Nov., 2004.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DELGADO, L. de A. N. **PTB: do Getulismo ao reformismo (1945-1964)**. São Paulo: Marco Zero, 1989.

DIAS, Márcia. Hegemonia e polarização a reconfiguração de forças políticas no município de Porto Alegre (1988 a 2000). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 2, n.001, junho, 2002.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **O corporativismo na construção do espaço público**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.

DINIZ, E. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, vol.I e II, 1984.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: **Lua Nova – Faces da Democracia – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, p. 47-68, 2000.

FEDOZZI, L. A invenção permanente da democracia: contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J; BRUNET, L. **Construindo o novo mundo**: avaliação da experiência do OP em Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. Guaí, 2002, p. 165-199.

\_\_\_\_\_. **O poder da Aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n.53, 2002.

FICO, C. O Brasil no contexto da Guerra Fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964). In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta – A experiência brasileira (1500-2000)**: a grande transação. São Paulo: Editora Senac, 2000, p. 163-182.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: **AVELAR, L; CINTRA, A. O.** (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004, p. 249-283.

FRASER, N. Social justice in the age of identity política: redistribution, recognition and participation. In: FRASER; HONNETH. **Redistribution a recognition? A political – philosophical exchange.** London: Verso, 2003.

GOHN, M. da G. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Ed. Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: **Repensando a experiência urbana da América latina: questões, conceitos e valores.** Buenos Aires: Clacso, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

HABERMAS, J. **A transformação estrutural da esfera pública: mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. O conteúdo normativo da modernidade. In: **O discurso filosófico da modernidade.** Lisboa: Dom Quixote, 1990 a.

\_\_\_\_\_. Sabedoria popular: um conceito normativo de espaço público. In: **Novos Estudos CEBRAP,** São Paulo, n. 20, março, 1990 b.

HABERMAS, J. Soberania popular como procedimento. In: **Novos Estudos CEBRAP,** São Paulo, n. 26, 1990 c.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vols. I e II, 1997.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1995.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

KÜRNER, H. Movimentos sociais: revolução no cotidiano. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. **Uma revolução no cotidiano?** São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 19-34.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia:** formas de governo y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Editorial Ariel S. A., 2000.

LIMA JÚNIOR, O. B. de. **Instituições políticas democráticas:** o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

LOVE, J. L. **A construção do terceiro mundo:** teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937) In: Mota, C. G. (Org.). **Viagem incompleta – A experiência brasileira (1500-2000):** a grande transação. São Paulo: Editora Senac, 2000, p. 121-160.

LEOPOLDI, M. A. P. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política. In: PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. In: **Lua Nova.** São Paulo, n.70, 2007.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, n.29, ano 10, p.5-34, outubro, 1995.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELUCCI, A. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento – entrevista de Alberto Melucci a Leonardo Avritzer e Timo Lyrra. In: **Novos Estudos CEBRAP,** São Paulo, n. 40, p.152-166, novembro, 1994.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MILL, J. S. **Utilitarianism, on liberty and representative government.** London, Dent & Sons, 1968.

MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta – A experiência brasileira (1500-2000):** a grande transação. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2000.

NOLL, M. I.; PASSOS, M. C. de A. Eleições municipais em Porto Alegre (1947-1992). In: **Cadernos de Ciência Política**, Porto Alegre, n.4, 1996.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

O'DONNELL, G. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, C. C. F. de. **Conselhos Municipais na Constituição de 1988**: instrumentos de participação política e suas disfunções. Porto Alegre: Nova Prova, 2005.

OLIVEIRA, L. L. et ali. **Estado Novo**: ideologia e poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores S. A., 1982.

PANDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil**: entre o povo e a nação. São Paulo: Ed. Ática, 1990.

PERISSINOTO, R. M.; FUKS, M. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, p.45-76, 2007.

PIRES, Roberto. Participação, planejamento e modernização administrativa: uma análise neoinstitucional dos efeitos provocados pelo orçamento participativo sobre a gestão pública em Belo Horizonte - MG. In: **IRGLUS**, julho, 2002.

PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, KAPLAN, CASTELLS. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Ed. Siap-Planteos, 1975.

RAICHELIS, R. Sistematização: Os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000..

RAWLS, J. **Uma teoria da Justiça**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

REIS, F. W. **Política e racionalidade**: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ROUSSEAU, J.J. **O Contrato social e outros escritos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1995.

SANTOS, B. de S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 39, 1997.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS Jr., O. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005, p. 41-46.

\_\_\_\_\_. **Capital social e gestão das grandes cidades**: associativismo e participação sócio-política nas regiões metropolitanas do Brasil. In: VIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., maio, 1997.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

\_\_\_\_\_. **O ex- Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

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. Porto Alegre, UFRGS, Departamento de Sociologia, 2001.

SKOCPOL, T. **Social Policy in the United States**: future possibilities in historical perspective. Princeton: Princeton University Press, 1995.

SOUZA, C. Federalismos: Teorias e Conceitos revisitados. In: **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n.65, p.27-47, I Semestre de 2008.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, junho, 2005.

SOUZA, M. do C. C. de. A democracia populista (1945/1964): bases e limites. In: ROUQUIÉ, A; LAMOUNIER, B.; SCHARZER, J. (Orgs.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 73-103.

SPALDING, W. **Pequena História de Porto Alegre**. Porto Alegre: Sulina 1967.

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, p. 47-103.

\_\_\_\_\_. **Democracia, participação e governabilidade**. Texto. 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

TEIXEIRA, E. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos da Abong**, n. 15, julho, 1996.

\_\_\_\_\_. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade? In: CARVALHO, M. do C.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000, p. 99-119.

TELLES, V. da S. Espaço público e espaço privado na construção do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: **Tempo Social**, 2(1), 1990.

TELLES, V. da S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TRINDADE, H. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária. In: ROUQUIÉ, A; LAMOUNIER, B.; SCHVARZES, J. (Orgs.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 46-72.

\_\_\_\_\_. Brasil em perspectiva: conservadorismo liberal e democracia bloqueada. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta – A experiência brasileira (1500-2000):** a grande transação. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2000, p. 349-380.

VELLOSO, M.. Cultura e poder político: uma configuração do campo intelectual. In: OLIVEIRA, L. L. et ali. **Estado Novo:** ideologia e poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores S. A., 1982, p.71-108.

VIEIRA, L. Sociedade civil e espaço global. In: **São Paulo em Perspectiva**, 10(4), p. 107-119, 1996.

\_\_\_\_\_. **Os argonautas da cidadania:** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WEBER, M. **O político e o cientista.** Lisboa: Editorial Presença, 1979.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 5 de outubro de 1988. São Paulo: Ed. Atlas S. A., 1993.

APÊNDICE A – Quadros: Prefeitos e Conselhos (1937-2008).

**Quadro 10 – Prefeitos e Conselhos (1937-1945).**

Prefeito	Partido	Período	Investidura	Conselho
José Loureiro da Silva	PRL	22/10/1937 15/09/1943	Nomeado	Conselho Técnico de Administração Municipal- 1937 Conselho do Plano Diretor - 1939
Antonio Brochado da Rocha	Sem partido	15.09.1943 14.05.1945	Nomeado	-
Clóvis Pestana	Sem partido	14.05.1945 06.11.1945	Nomeado	-

Fonte: Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

**Quadro 11 – Prefeitos e Conselhos (1946-1964).**

Prefeito	Partido	Período	Investidura	Conselho
Ivo Wolf	Sem partido	06.11.1945 21.02.1946	Nomeado	-
Egídio Soares Costa	PSD	21.02.1946 19.11.1946	Nomeado	-
Conrado Riegel Ferrari	-	19.11.1946 27.03.1947	Nomeado	-
Gabriel Pedro Moacyr	-	27.03.1947 15.07.1948	Nomeado	-
Ildo Meneguetti	PSD	15.07.1948 01.01.1951	Nomeado	Conselho Municipal de Contribuintes – 1948 Conselho Municipal do Serviço Público - 1950
Elyseu Paglioli	UDN	01.01.1951 17.11.1951	Nomeado	-
José Antonio Aranha (*)	UDN	17.11.1951 01.01.1952	Eleito de forma indireta	-
Ildo Meneguetti	PSD	01.01.1952 03.07.1954	Eleito por voto direto	Conselho Municipal Transporte Coletivo -1953
Lindolfo Boehl (*)	UDN	03.07.1954 13.09.1954	Eleito de forma indireta	-
Manoel Osório da Rosa (**)	PL	13.09.1954 31.01.1955	Eleito de forma indireta	-
Manoel Sarmiento Vargas	PL	31.01.1955 03.10.1955	Eleito por voto direto	-

Continuação...

Prefeito	Partido	Período	Investidura	Conselho
Martim Aranha	UDN	03.10.1955 01.01.1956	Eleito de forma indireta	-
Leonel de Moura Brizola	PTB	01.01.1956 29.12.1958	Eleito por voto direto	-
Tristão Sucupira Viana (***)	PTB	29.12.1958 01.01.1960	Eleito por voto direto	-
José Loureiro da Silva	PDC	01.01.1960 01.01.1964	Eleito por voto direto	Conselho Municipal do Turismo - 1961
Sereno Chaise	PTB	01.01.1964 08.05.1964	Eleito por voto direto	Conselho Municipal da Cultura Popular - 1964

Fonte: Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

#### Quadro 12 – Prefeitos e Conselhos (1964-1985).

Prefeito	Partido	Período	Investidura	Conselho
Renato Souza (*)	PTB	13.04.1965 09.06.1965	Eleição Indireta	-
Célio Marques Fernandes (*)	PSD	09.06.1965 31.03.1969	Eleição Indireta	-
Telmo Thompson Flores	Arena	31.03.1969 08.04.1975	Nomeado	Conselho Municipal de Administração de Pessoal - 1969 Legislação Geral – 1971: de Contribuintes, do Plano Diretor, de Administração de Pessoal, dos Transportes Coletivos, de Turismo, de Saúde e Bem-Estar Social, de Compras.
Guilherme Sócios Villela	Arena	08.04.1975 08.04.1983	Nomeado	Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – 1976
João Antonio Dib	PDS	08.04.1983 01.01.1986	Nomeado	-

Fonte: Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

**Quadro 13 – Prefeito e Conselhos (1985-1989).**

<b>Prefeito</b>	<b>Partido</b>	<b>Período</b>	<b>Investidura</b>	<b>Conselho</b>
Alceu de Deus Collares	PDT	01.01.1986 01.01.1989	Eleito por voto direto	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor - 1986 Conselho Municipal de Defesa do Menor – 1986 Proposta de Lei – Sistema de Participação do Povo – 1988 17 Conselhos Populares

**Fonte:** Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

**Quadro 14 – Prefeitos e Conselhos (1989-2004).**

<b>Prefeito</b>	<b>Partido</b>	<b>Período</b>	<b>Investidura</b>	<b>Conselho</b>
Olívio de Oliveira Dutra	PT	01.01.1989 01.01.1993	Eleito por Voto direto	Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento – 1990 Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente – 1991 Conselho Municipal de Educação - 1991 Conselho Municipal de Trânsito - 1991 Conselho Municipal da Saúde - 1992
Tarso Fernando Hertz Genro	PT	01.01.1993 01.01.1997	Eleito por Voto direto	C. M. de Entorpecentes – 1994 C.M. Transporte Urbano – 1994 C.M. de Direito à Cidadania contra a Discriminação e a Violência – 1994 C. M. de Assistência Social – 1995 C. M. de Comunicação – 1995 C. M. dos Direitos da Mulher – 1995 C. M. de Acesso a Terra e a Habitação – 1995 C. M. do Desporto - 1995 C. M. de Ciência e Tecnologia – 1996 C. M. da Agricultura e Abastecimento – 1996 C. M. do Meio Ambiente – 1996 C. M. de Alimentação Escolar – 1996
Raul Anglada Pont	PT	01.01.1997 01.01.2001	Eleito por Voto direto	C.M. de Cultura – 1997 C. M. de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – 2000 C. M. do Idoso – 2000 C. M. dos Direitos Humanos – 2000
Tarso Fernando Hertz Genro	PT	01.01.2001 04.04.2002	Eleito por Voto direto	C. M. da Família – 2002
João Verle (***)	PT	04.04.2002 31.12.2004	Eleito por Voto direto	C. M. de Justiça e Segurança - 2002

**Fonte:** Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

**Quadro 15 – Prefeito e Conselhos (2005-2008).**

<b>Prefeito</b>	<b>Partido</b>	<b>Período</b>	<b>Investidura</b>	<b>Conselhos</b>
José Alberto Fogaça de Medeiros	PPS	01.01.2005 31.12.2008	Eleito por Voto direto	C. M. dos Direitos e Deveres dos Pedestres – 2007 C. M dos Direitos das Pessoas com Deficiência de POA – 2007 C. M. de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de POA – 2007 C. M. da Juventude - 2007

**Fonte:** Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.

## APÊNDICE B – Legislação Consultada

- Ato de 14/10/1892, assinado pelo então Intendente do município Alfredo Augusto de Azevedo no período de 12 de outubro de 1892 a três de janeiro de 1896.
- Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Acto Nº 1, de 14 de outubro de 1892, artº 6º.
- Decreto Estadual n. 471, de 18/02/1902.
- Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, Lei 207, 09/04/1928, assinada pelo Vice-Intendente Alberto Bins.
- Leis, decretos, atos de 1926 a 1928. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.
- Anais do Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho, vol. I, 1983.
- Decreto de 11/11/ 1930.
- Lei N. 286, 05/03/1936.
- Anais da Câmara Municipal, 1937.
- Ato Nº 3, 11/11/1937.
- Ato Nº 5, 17/11/1937.
- Atos, Leis, Decretos e Resoluções, vol.5, 1939.
- Leis, decretos, atos e resoluções - período jan a dez -1937 Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.
- Ata I, de 17 /11/1937. Anais da Câmara Municipal.
- Atas do Conselho Técnico de Administração Municipal. Porto Alegre: (mimeo), 1937 a 1943. Arquivo Histórico de Porto Alegre Moysés Vellinho.
- Ata II, de 22/11/1937, Anais da Câmara Municipal.
- Lei Orgânica de Porto Alegre, decretada e aprovada em 03/04/1948.
- Decreto n. 394, 31/12/1948.
- Decreto n. 2.259 de 16/11/1961, assinado pelo Vice-prefeito – no exercício do cargo de prefeito – Manoel Braga Gastal. Biblioteca da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.
- Lei n. 437, 11/10/1950.
- Lei n. 123, 08 /10/ 1948.
- Lei n. 849, 14/07/1952.

- Decreto 656, 13/05/1953.
- Decreto 800, 21/12/ 1954.
- Decreto 2.228, 15/07/1961.
- Decreto 2.640, 23/01/1964.
- Decreto 2.691,13/03/1964.
- Lei 3.607, 27/12/1971.
- Decreto 4.530, 27/03/1972.
- Decreto 5645, 21/09/1976.
- Lei 4.139, 09/07/1976.
- Lei Complementar 195, 30/12/1988.
- Decreto 8727, 18/03/1986.
- Decreto 8731, de 24/03/1986.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995.
- Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 03/04/1990.
- Lei 6787, 11/01/1991.
- Lei Complementar 248, 12/04/1991.
- Decreto 9954, 12/04/1991, art. 1.
- Lei Complementar 267, 16/01/1992.
- Lei Complementar 277, 29/05/1992.
- Decreto 10722, 17/09/1992.
- Lei Complementar 296, 24/06/1993.
- Ata n. 22, 07/10/1993.
- Lei Federal 8742, Lei Orgânica da Assistência Social de 07/12/1993 – LOAS.
- Lei Complementar 328, 27/07/1994.
- Lei Complementar 318, 28/03/1994.
- Lei Complementar 337, 10/01/1995, art. 14.
- Lei 7592,10/01/1995.
- Lei Complementar 352, 08/08/1995.
- Lei Complementar 347, 30/05/1995.
- Lei Complementar 340, 12/01/1995.

- Decreto 11.481,15/04/1996.
- Decreto 11469, 28/03/1996.
- Lei Complementar 367, 08/01/1996.
- Lei Complementar 370, 16/01/1996.
- Lei Complementar 369,16/01/1996.
- Lei Complementar 399, 14/01/1997, art. 1.
- Lei Complementar 434, 01/12/1999.
- Lei Complementar 451, 28/07/2000.
- Lei Complementar 473, 02/04/2002, art. 3.
- Lei 9056, 27/12/2002.
- Lei Complementar 487, 14/01/2003, art. 2,3 e 5.
- Lei 10.199, 11/06/2007.
- Lei Complementar 577,16/10/2007.
- Lei Complementar 580, 12/11/2007.
- Lei Complementar 585 , 28/12/2007.

### **Jornal**

- Correio do Povo, 22 de outubro de 1937, p.14.

### **Reuniões dos Conselhos**

- Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia –01/08/06; 03/10/06;
- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher -09/08/06; 16/08/06; 27/09/06; 11/10/06;
- Conselho Municipal de Educação - 10/08/06; 21/09/06;
- Conselho Municipal da Saúde – 09/11/06; 23/11/06; 07/12/06;
- Conselho Municipal de Entorpecentes -16/08/06; 13/09/06;
- Conselho Municipal dos Transportes Urbanos – 22/08/06; 12/09/06;
- Conselho Municipal do Idoso – 29/08/06; 08/09/06; 03/10/06;
- Conselho Municipal de Assistência Social – 11/09/06; 25/09/06;
- Conselho Municipal de Justiça e Segurança Urbana – 12/09/06; 10/10/06;
- Conselho Municipal de Desportos – 13/09/06; 27/09/06;

- Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento- 10/10/06; 14/11/06;
- Conselho Municipal do Meio Ambiente – 21/09/06; 28/09/06;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- 04/10/06; 18/10/06;
- Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural -26/10/06; 30/10/06;
- Conselho Municipal de Acesso a Terra e à Habitação – 21/11/06; 28/11/06;
- Conselho Municipal dos Direitos Humanos -23/10/06; 13/11/06;
- Conselho do Orçamento Participativo – 26/09/06;