



Saúde e Sociedade

ISSN: 0104-1290

saudesoc@usp.br

Universidade de São Paulo
Brasil

de Fátima Ramos, Michelle; Pellegrini Cezare, Juliana; Jorge Vendramini, Paula R.;
Viggiani Coutinho, Sonia Maria; Sandreschi Reis, Tatiana; Fernandes, Valdir
Conselhos Setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão
Saúde e Sociedade, vol. 21, núm. 3, diciembre, 2012, pp. 61-70
Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263673006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Conselhos Setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão'

Sector Councils: councilors' profile and it's influence in decision making

Michelle de Fátima Ramos

Bacharel em Ciências Biológicas. Pesquisadora da Faculdade de Saúde Pública-USP. Bolsista FAPESP.

Endereço: Rua Diná de Azevedo Alvim, 171, CEP 04432-030, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: mi_bio2@hotmail.com

Juliana Pellegrini Cezare

Mestre em Saúde Pública. Pesquisadora da Faculdade de Saúde Pública-USP. Bolsista CNPq.

Endereço: Av Antonio Cesar Neto, 257, apto 65, CEP 02276-000, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: jpc@usp.br

Paula R. Jorge Vendramini

Doutora em Saúde Pública. Pesquisadora da Faculdade de Saúde Pública-USP. Bolsista FAPESP.

Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: paula.jorge@vendramini.net

Sonia Maria Viggiani Coutinho

Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Pós-Doutoranda da Faculdade de Saúde Pública da USP. Bolsista FAPESP.

Endereço: Rua California, 569, apto 41, CEP 04566-061, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: scoutinho@usp.br

Tatiana Sandreschi Reis

Arquiteta e Urbanista. Pesquisadora da Faculdade de Saúde Pública-USP.

Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: reis_ts@yahoo.com.br.

Valdir Fernandes

Cientista Social, Doutor em Engenharia Ambiental, Professor da FAE e da Universidade Positivo (UP).

Endereço: Av. Prof. Pedro Viriato Parigot de Souza, 5300. CEP 81280-330, Curitiba, PR, Brasil.

E-mail: vfernandes@up.edu.br

As reflexões e dados apresentados neste artigo são integrantes de projeto mais amplo, denominado "Avaliação Estratégica do Processo de Implementação das Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente no Município de Santo André — SP [MEGA], que foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo — FAPESP, em seu programa de políticas públicas.

Os autores agradecem a FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, o apoio recebido por meio do Edital PPP7.

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar o perfil dos conselheiros de quatro conselhos setoriais do Município de Santo André com a finalidade de compreender de que forma fatores como idade, escolaridade, gênero, entre outros, podem influenciar positiva ou negativamente na representatividade destes Conselhos. Para isso, foram realizadas entrevistas e feita análise de documentos internos e atas das reuniões dos conselhos. Os resultados demonstram que, embora existam diferenças no que se refere à escolaridade dos representantes da sociedade civil e do poder público que poderiam refletir uma correlação de forças desigual dentro dos conselhos, os representantes da sociedade civil possuem forte liderança, o que facilita o retorno das informações à sociedade e vice-versa. Conclui-se que, para que os conselhos locais tornem-se um canal de participação mais equilibrado, é preciso investir na capacitação dos conselheiros e em mecanismos de incentivo à participação de jovens.

Palavras-chave: Conselhos Municipais; Participação Comunitária; Representatividade.

Abstract

This article aims to present a profile of councilors that take part in four sector councils of the municipality of Santo André, in order to understand how factors such as age, education and gender, among others, can positively or negatively influence the council's representativeness. For this, we conducted interviews and analyzed internal documents and records of meetings when available. Results show that, although there are educational differences among representatives of civil society and public authorities which could reflect an unequal correlation of forces within the councils, representatives of civil society have strong leadership, which facilitates the exchange of information with society.. Then, we conclude that, in order to become a more balanced participation channel, it is necessary to ensure effective training and representativeness; it is necessary also to stimulate the participation of youth.

Keywords: Municipal Councils; Community Participation; Representativeness.

Introdução

Em um mundo de mais de 6 bilhões de habitantes, em que mais de 50% da população vive nas cidades, mecanismos de participação social abrem espaço a uma nova ordem que se expressa na mudança do modelo de pirâmides verticais de autoridade do Estado e das empresas privadas. Passa-se para um modelo de redes interativas horizontais da sociedade, nas quais se procura buscar resultados positivos tanto locais quanto globais (Dowbor, 2003).

O planejamento urbano exige instrumentos amplos de consulta e coordenação intermunicipais, a participação da população nas decisões de política urbana, uma maior descentralização das decisões e novas relações entre o governo, a sociedade e a iniciativa privada (Alva, 1997).

Deve-se levar em conta que a intensidade da urbanização e o papel da cidade, como o lugar onde “vivemos, onde estão as escolas de nossos filhos, o médico que consultamos, o comércio onde nos abastecemos, tem que apresentar uma certa lógica de ações articuladas. É do resgate da raiz polis da política que dependerá a nossa possibilidade de ultrapassar uma fase em que as políticas urbanas são cortadas em fatias setoriais desarticuladas, onde a ocupação do espaço se dá em um processo selvagem de especulação, da corrupção e da violência, onde o uso predatório dos recursos naturais liquida a cobertura vegetal, gerando enchentes e o caos climático, onde rios inundados de produtos químicos colocam em risco o nosso futuro” (Dowbor, 2003, p. 28). Surge então a necessidade da construção de uma nova capacidade de governo local, com uma gestão social mais ágil e flexível, na qual o exercício da simples representação não é mais suficiente.

No Brasil, apesar da má qualidade de nossos representantes, a democracia representativa ainda é a principal forma de participação da sociedade. A Constituição da República de 1988 estabeleceu, em seu artigo primeiro, o Princípio Republicano (forma de governo) e o princípio do Estado Democrático de Direito (tipo de Estado), que têm por fundamento a cidadania, a soberania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e livre iniciativa e o pluralismo político.

O Estado Democrático de Direito busca garantir não só a submissão à lei como a submissão à vontade

popular. A efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, através da formação das instituições representativas e do controle da atividade estatal, reforçam sua posição de verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos (Dias, 2001).

A cidadania, ampliada pelo Estado Democrático de Direito, é o grande fator que legitima o povo a atuar na defesa das instituições democráticas, podendo se exprimir tanto através de democracia representativa (sufrágio universal), quanto pela democracia participativa (plebiscito, referendo e iniciativa popular) (Dias, 2001). No entanto, embora a participação seja princípio consagrado, muitas vezes não se vê a expressão da vontade popular nas decisões governamentais.

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6938/81) já estabelecia o princípio da participação através de variados canais: conselhos nacionais, estaduais e municipais, bem como audiências públicas. Este deve ser entendido como importante mecanismo de articulação entre os atores sociais e subsídio ao tomador de decisões.

A Constituição Federal de 1988 criou diversos mecanismos de participação local em fóruns decisórios, no controle de políticas públicas, e, além disso, ela permite, em alguns casos, participação no planejamento orçamentário junto aos gestores públicos, conhecido como orçamento participativo. Estes mecanismos, para serem considerados sociais, devem se caracterizar como processos nos quais as diversas camadas sociais tomem parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada (Ammann, 1978).

A década de 90 tem sido considerada como o período de maturação do processo de participação da sociedade junto às esferas municipais, estaduais e federal, de forma organizada e sistematizada (Gagnani, 2007). Palco de experiências práticas, o Brasil vem demonstrando sua forma democrática de participação da sociedade nos processos decisórios que envolvem temas de interesse coletivo. Esse tipo de participação ocorre principalmente através de alguns instrumentos que a legitimam. Entre eles pode-se citar o orçamento participativo e os conselhos de políticas setoriais (Santos Jr. e col., 2004a; 2004b).

De acordo com Santos Jr e colaboradores (2004a), consolidou-se na sociedade brasileira a percepção de que os conselhos municipais constituem instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais, e, por esta razão, assistimos à sua disseminação no território nacional. Neste contexto, podem ser considerados como uma estratégia de colaboração entre diferentes atores sociais ou caminhos para as mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder dentro da sociedade (Gohn, 2007).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que trata da política urbana, consolida este entendimento ao inserir entre as diretrizes gerais da política urbana a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Bava (2005) estima que existam cerca de 27 mil conselhos paritários e deliberativos no Brasil, sendo a maioria municipais. Esses conselhos gestores se tornam formas de ampliação da esfera pública, uma vez que fortalecem os canais existentes para a formação de opinião e a tomada de decisões e contribuem para a inserção de novos temas na agenda política (Daniel, 2000).

A criação de conselhos vem ocorrendo no âmbito dos municípios, por serem canais institucionais de participação da sociedade, ligados a políticas sociais específicas, com caráter semi-representativo e mandatos sociais não remunerados. Os conselhos são deliberativos, abrangentes e permanentes, possuem uma composição paritária entre governo e sociedade e, em alguns casos, têm relativa autonomia em relação ao governo (Tótor e Chaia, 2002; Labra e Figueiredo, 2002; Abramovay, 2001; Bava, 2001; Santos e col., 2011; Zambon e Ogata, 2011). Embora seja importante entender quem participa e como se dá esta participação, Guerra (2006) salienta a importância de avaliar-se o direcionamento gerado na tomada de decisões.

Além da atuação dos conselhos como instrumento descentralizador, o Orçamento Participativo (OP) representa mais um meio de participação social junto às esferas governamentais. Segundo Silva e

Carvalho (2006), o OP vem sendo desenvolvido de forma variada de acordo com a localidade, porém há um núcleo comum a todos: a discussão pública da peça orçamentária antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em processo aberto a todos os cidadãos que queiram participar, e um Conselho do OP, que organiza as demandas e lhes dá a forma final a ser encaminhada para apreciação do Poder Legislativo. Em todos os casos, o Poder Legislativo fica à margem do processo, e não são feitas articulações formais com os instrumentos orçamentários previstos pela Constituição de 1988.

Embora Santos Jr e colaboradores (2004a) aleguem um *déficit* de estudos e pesquisas que permitam avaliação sistemática e aprofundada da importância de conselhos setoriais de gestão, são diversos os estudos neste sentido (Olival e col., 2007; Tatagiba, 2005; Fuks e col., 2003; Gerschman, 2004; Gohn, 2004, 2007; Presoto e Westphal, 2005), especialmente estudos acerca de Conselhos Gestores e de Orçamentos Participativos que salientam a submissão dos representantes a lideranças locais (Avritzer, 2000; Tatagiba, 2005; Ferraz, 2005, 2009; Dagnino e col., 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007; Dagnino, 2002). É importante, portanto, o estudo do perfil dos conselheiros, uma vez que permite verificar a realidade de cada conselho e também o contexto no qual se insere, obtendo informações que dizem respeito à formação cultural e política e à relevância do papel do conselheiro como representante da sociedade na qual se insere (Machado e col., 2004).

Segundo Teixeira (2005), um Conselho deve ser de composição paritária, ou seja, com a mesma porcentagem de representantes do Poder Público e da sociedade civil, garantindo o princípio de co-gestão. Entretanto, há uma grande discussão sobre a paridade na composição do conselho e, mesmo nos casos em que esta é observada, são diversos os autores que identificaram em suas pesquisas uma certa elitização nos conselhos, ora por serem formados por elites locais, ora pelas diferenças de perfil existentes entre os representantes da sociedade civil e os do Poder Público. Isto pode indicar uma correlação de forças desiguais nas deliberações (Olival e col., 2007; Tatagiba, 2005; Ferraz, 2005, 2009; Dagnino e Tatagiba, 2007; Abduch, 2008).

Embora se espere que um conselho deva possuir

caráter consultivo e deliberativo, em muitos casos os conselhos são apenas consultivos, ou seja, seus membros são consultados pelo poder Executivo, mas sem poder de deliberação próprio dos conselhos deliberativos. O funcionamento destes conselhos, segundo Teixeira (2005), envolve a existência de comissões ou grupos de trabalho internos que direcionam as ações dos conselheiros e do Poder Executivo por meio das plenárias. De acordo com Gohn (2007, p 43), os conselhos participativos desempenham também papel de divulgador, na medida em que fornecem informações, capacitam para tomada de decisões e desenvolvem “sabedoria política”, contribuindo para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que são vivenciadas pelos participantes.

Sendo os conselhos sujeitos a forças políticas de liderança e possuindo competência para influenciar decisões políticas, resta clara a importância de estudos que busquem delinear o perfil dos membros de conselhos com a finalidade de compreender de que forma fatores de idade, gênero, escolaridade, entre outros, podem influenciar positiva e negativamente suas decisões e o processo de tomada de decisão.

Metodologia

A pesquisa foi realizada no Município de Santo André, que foi escolhido por possuir vasto histórico de participação ativa da sociedade nas decisões políticas através de seus 22 conselhos temáticos. Além disso, 55% de seu território está inserido em Área de Preservação e Recuperação de Mananciais, o que representa no discurso da sustentabilidade um espaço potencial de conflitos sociais, econômicos e ambientais (Cezare, 2009).

O levantamento dos dados foi feito através de entrevistas fechadas para identificação do perfil do entrevistado. A amostra de pesquisa englobou 97 conselheiros (48 conselheiros do poder público e 49 conselheiros da sociedade civil) de quatro conselhos municipais – Conselho Municipal do Orçamento (CMO), Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU), Conselho de Representantes de Parapiacaba e Parque Andreense (CRPPA) e o Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (COMUGESAN).

Esta amostra representa 75% do número total de conselheiros destes quatro conselhos. A escolha dos conselheiros entrevistados foi feita de forma diferenciada a partir de três critérios, uma vez que os conselhos possuíam diferenças organizacionais: a) Participação em reuniões verificada nas Atas no COMUGESAN; b) Entrevistas com conselheiros titulares em um primeiro momento, e de suplentes, nos casos em que não foi possível entrevistar o titular no CMPU e CRPPA; c) Entrevistas com conselheiros da gestão recém-encerrada e conselheiros recém-empossados, mas que já tivessem participado em gestões anteriores no CMO. O estudo foi complementado com análise do regimento interno e das atas das reuniões dos conselhos, quando disponíveis, buscando elementos que trouxessem indicações sobre seu funcionamento.

Os dados fornecidos pelos conselheiros foram tabulados, relacionados e trabalhados de forma estatística, gerando gráficos e tabelas. Levou-se em consideração o número total de pessoas de todos os conselhos para realização dos cálculos estatísticos.

Resultados e Discussão

Ao relacionar os dados, tem-se que, tanto nos representantes do poder público como da sociedade civil, a maior porcentagem representa a população mais velha e do sexo masculino, assim como visto por Olival e colaboradores (2007) em seus estudos. A maior parte dos conselheiros está na faixa acima dos 40 anos e abaixo dos 60. Dados semelhantes foram encontrados em outras pesquisas (Olival e col., 2007; Santos e col., 2011).

O perfil típico do conselheiro, descrito por Tonella (2004), em seu estudo no Paraná, por outro lado, destaca que estes seriam brancos, com leve preponderância de mulheres, maiores de 30 anos, casados, católicos, alta escolaridade, com predominância de nível superior. Destaca também que estariam inseridos no mercado formal de trabalho e concentrados no serviço público municipal.

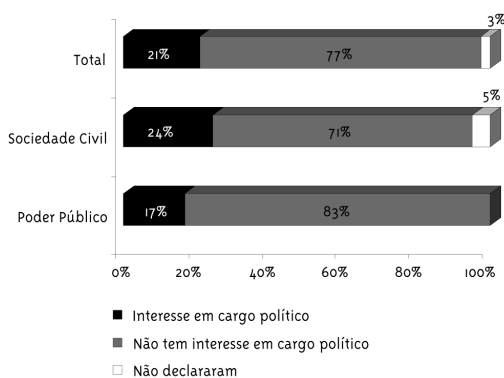
Em relação a faixa etária, estes dados corroboram pesquisa do IBGE (1997) sobre participação sociopolítica nas metrópoles brasileiras, onde se constatou que a participação sociopolítica é ligei-

ramente superior para os que estão entre os 40 e 59 anos, quando comparados com a faixa etária mais jovem; na faixa de 18 a 39 anos, observou-se participação de 17% em sindicatos e 11% em órgãos comunitários, enquanto que, na faixa etária de 40 a 59 anos, 19% participam de sindicatos e 14% de órgãos comunitários.

Tais dados também podem demonstrar a falta de interesse nas questões políticas e administrativas por parte dos jovens. É preciso considerar também que, tendo em vista que o representante do poder público é nomeado pela prefeitura, é natural que sejam indicadas pessoas mais experientes e com cargos elevados, que possuam respaldo para debater junto à sociedade civil as demandas e reivindicações levantadas: no geral, estas são pessoas que se concentram em faixas etárias mais elevadas (Cezare, 2009).

Quando questionados quanto ao interesse político partidário, a maior parte dos conselheiros entrevistados respondeu que não tem interesse em ocupar nenhum cargo político, o que se repetiu entre sociedade civil e poder público, como demonstra a figura 1.

Figura 1 - Proporção (%) de entrevistados segundo o interesse político partidário

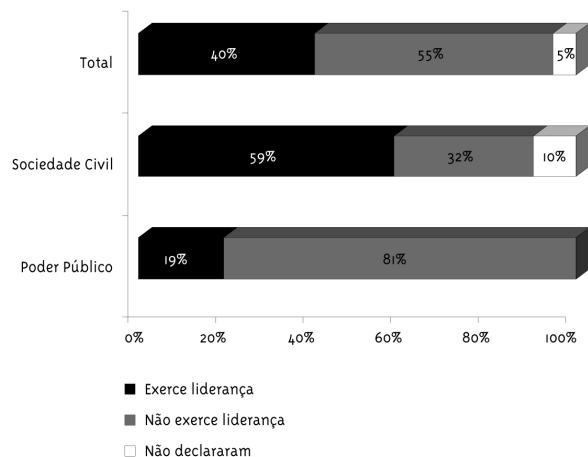


Tais dados contrastam com outras pesquisas (Fuks e col., 2003; Figueiredo, 2001), em que verificou-se que grande parte dos conselheiros são engajados com questões políticas, sejam elas relacionadas a ativismos eleitorais, associativismo ou filiação partidária.

Quanto à liderança comunitária, os dados demonstram que a maior parte dos representantes do

poder público não participa de nenhuma liderança comunitária, o que não acontece com a sociedade civil, onde a maioria dos entrevistados declarou participar de algum tipo de liderança comunitária, e corrobora estudos citados anteriormente (figura 2).

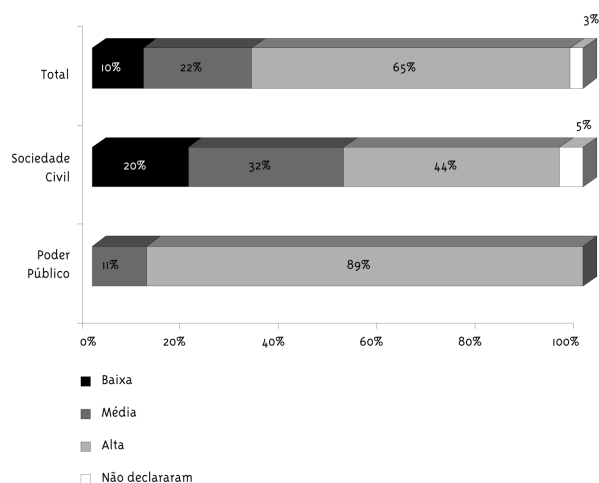
Figura 2 - Proporção (%) de entrevistados quanto à liderança comunitária



Ressalta-se a importância de que a realidade da população seja vivenciada na dinâmica diária dos Conselhos, para que os representantes possam trazer necessidades da comunidade para as discussões públicas, tornando-se um meio para conseguir atingir os objetivos de qualidade de vida da população. Como tal, associações e sindicatos têm sido considerados como espaços que mantêm uma relação orgânica com o homem comum (Pereira, 2004).

Ao avaliar os dados referentes ao grau de escolaridade dos conselheiros (Figura 3), pode-se verificar que, de um modo geral, a maior parte dos conselheiros possuem alta escolaridade, porém, ao separar os dados entre sociedade civil e poder público, verificou-se maior representatividade de conselheiros com nível superior presentes na esfera pública, assim como citado em vários trabalhos (Santos Jr e col., 2004b; Cezare, 2009; Tatagiba, 2005; Santos e col., 2011). Resultados de outros estudos demonstram que o nível da renda, a escolaridade e o engajamento político-partidário dos conselheiros costumam ser elevados (Labra e Figueiredo, 2002; Santos Júnior e col., 2004a; Tótora e Chaia, 2004; Tatagiba, 2005).

Figura 3 - Proporção (%) de entrevistados quanto ao grau de escolaridade dos conselheiros



*Considera-se Escolaridade Alta – ensino superior completo ou incompleto; Escolaridade Média – ensino médio completo ou incompleto; Escolaridade Baixa – ensino fundamental completo.

Assim, é preciso entender o quanto esta diferença pode influir no espaço de poder dos conselhos setoriais. Se o conhecimento está diretamente relacionado com o poder, como alegou Francis Bacon, em 1605, e, se a Constituição Federal tem por fundamento que todo poder emana do povo, indaga-se até que ponto as decisões tomadas não são induzidas ilegítimamente por aqueles que detêm maior nível de esclarecimento que, neste caso, são os representantes do poder público, em detrimento da participação legítima da comunidade que, no caso deste estudo, possui nível de escolaridade entre médio e baixo.

Fernandes e Sampaio (2006) afirmam que é possível bom nível de participação, até mesmo de analfabetos, desde que haja motivação e orientação metodológica adequada. Segundo estes autores, a abordagem metodológica deve seguir os princípios da gestão social, fundamentada na participação e no conhecimento construído a partir do saber local. Em outras palavras, trata-se de um conhecimento que os atores constroem a partir da percepção particular de sua realidade, trazendo à tona aspectos e peculiaridades muitas vezes não acessíveis aos atores externos. Ao mesmo tempo, a partir da valorização desses atores e do resgate da sua identidade,

constrói-se um novo tipo de cidadania baseada na participação efetivamente engajada.

Para Matos (2007) existe dificuldade em garantir a participação realmente paritária dos conselheiros, igual em número e qualidade entre os representantes do Estado e da sociedade civil organizada, o que aparece na literatura como um dos motivos de decepção de conselheiros. Esta deficiência é relatada como um dos motivos de insucesso de conselhos municipais.

Gohn (2000) lembra ainda que a paridade é muito mais do que um aspecto numérico, pois relaciona-se também com a quantidade de informações colocada à disposição dos conselheiros, bem como a garantia da capacidade de atuação dos conselheiros, a partir do estabelecimento de critérios mínimos de escolha.

Conclusões

Os resultados demonstram que existem diferenças, especialmente no que se refere à escolaridade, entre o perfil dos representantes da sociedade civil e do poder público. Este fator, não consegue, por si só, significar uma correlação de forças desigual dentro dos conselhos, uma vez que consideram-se também relevantes o conhecimento construído pelo saber local e o acesso à informação.

Entende-se que, por um lado, aos conselheiros devem-se dar as condições e capacidade de discutir e opinar sobre os interesses e assuntos relacionados ao conselho do qual fazem parte. Por outro lado, deve-se garantir que sejam ouvidos os participantes que, embora não possuam educação formal, possuam experiência e sabedoria local, elementos que os tornam certamente conhecedores das questões mais relevantes para a comunidade em que vivem.

Para isso, é preciso que estes, embora não conheçam os aspectos políticos e técnicos sobre os temas que influenciam na tomada de decisão, sejam ouvidos e considerados, para que não haja segregação entre aqueles que compõem o conselho, evitando o favorecimento ou a hegemonia daqueles que detêm o conhecimento formal.

Deve propiciar-se acesso à informação como facilitador da participação em espaço público, sendo que algumas categorias de informações devem ser

disponibilizadas por meios e linguagens diversas, considerando os vários perfis dos conselheiros. As autoridades competentes devem facilitar o acesso a toda informação relevante disponível para o processo de tomada de decisão. Além disso, as reuniões do conselho devem ser abertas e suas decisões divulgadas em informativos públicos oficiais e nas comunidades.

Também é importante manter e propiciar a participação de pessoas que possuam liderança, e que possam levar as questões discutidas nos conselhos para a comunidade e vice-versa. Neste sentido demonstrou-se satisfatório que 59% dos conselheiros da sociedade civil que foram entrevistados exerçam efetivamente liderança nas comunidades onde vivem.

Em relação à conformação dos conselhos, sugere-se estimular a participação de jovens e mulheres e que as eleições dos membros dos conselhos sejam conduzidas de forma democrática, pela sociedade ou pelos seus pares, por meio de eleição direta ou assembleia.

Apesar dos conselhos gestores no Brasil fazerem parte das instituições como espaços que facilitam a participação social e o exercício da cidadania nos últimos vinte anos, verifica-se que estas instâncias ainda exercem influência reduzida nas questões concernentes à gestão pública, especialmente em relação a questões de maior importância e controversas para os governos.

Para que os conselhos se concretizem como mecanismos efetivos da democracia e para que se garanta certa autonomia em relação ao poder executivo faz-se necessário, em primeiro lugar, que sejam diminuídas as dificuldades de interlocução entre os representantes da sociedade civil e do poder público. Desta forma, todos devem ser respeitados e considerados pelo simples fato de pertencerem a uma sociedade que garanta que todos são iguais em deveres e obrigações, e não tratados como minorias.

Para que isso aconteça é preciso vontade política por parte dos dois lados, tanto do governo como da sociedade civil. Primeiro, é importante que instituições de governo adotem, efetivamente, novo regime de ação pública baseado na governança democrática, disponibilizando informações necessárias e abrindo espaço de participação direta da sociedade civil; e,

segundo que associações comunitárias se articulem de forma a fiscalizarem e pressionarem os gestores públicos a prestarem contas de suas decisões políticas e orçamentárias

Os Conselhos gestores têm sido considerados como ambiente de participação pública no processo democrático em municípios, porém é importante que estes espaços não se consolidem apenas para cumprimento legal, o que é comprovadamente insuficiente para o exercício da democracia.

É necessário que a democracia se consolide como princípio e como prática dentro destes espaços, permitindo que os diversos setores da sociedade estejam presentes, participem e tenham voz e, principalmente, que estas vozes sejam ouvidas e resultem em medidas políticas concretas.

Referências

- ABDUCH, J.A.A. *Análise do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André - SP*. 2008. Monografia (Iniciação Científica em Ciências Biológicas) - Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", São Paulo.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, pp.121-140, 2001.
- ALVA E. N. *Metrópoles (in)sustentáveis*. Tradução de M. Rosas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- AMMANN S. B. *Participação social*. São Paulo: Cortez & Moraes; 1978.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2012.
- BAVA, S. C. A reapropriação das cidades: a democratização e a descentralização das cidades são uma resposta à crise de governabilidade que o predomínio da lógica de mercado impôs aos governos e à sociedade. *Cadernos Le Monde Diplomatique*, São Paulo: Instituto Abapuru, n. 2, p. 18-21, 2001.
- BAVA, S. C. Democracia e participação: atores, práticas e discursos. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- CEZARE, J. P. *Conselhos municipais e governança: uma análise do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André - SP*. 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DANIEL, C. Conselhos, esfera pública e co-gestão. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). *Conselho gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 123-133.
- DIAS, J. C. *Elementos do direito constitucional*. São Paulo, 2001.
- DOWBOR, L. *A reprodução social. Volume III: descentralização e participação*. As novas tendências. Petrópolis, RJ: Vozes; 2003.
- FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. *RAE-eletrônica*, São Paulo, v. 5, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n2/v5n2ao2.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.
- FERRAZ, A. T. A. *Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos populares na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas/São Paulo*. 2005. 187 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

- FERRAZ, A. T. A. O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: SILVA, M. Z.; BRITO JUNIOR, B. T. de. (Orgs.). *Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória - ES*. São Paulo: Annablume, 2009. p. 119-144.
- FIGUEIREDO, J.E. *Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 113pp, 2001.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba n.21, p.125-145. 2003.
- GERSCHMAN, S. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 1678-1681, 2004.
- GOHN, M. da G. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: Repensando a Experiência Urbana da América Latina, Ed. Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- GOHN, M.G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L.C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 57-94.
- GOHN, M.G. *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2007.
- GRAGNANI, R. *O processo do orçamento participativo de Santo André*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul. Disponível em: <http://www.uscs.edu.br/posstricto/administracao/dissertacoes/2007/reanto_de_gragnani/o_processo_do_orcamento_participativo_de_santo_andre.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.
- GUERRA, I. C. *Participação e ação coletiva: interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Príncípia, 2006.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Associativismo, representação de interesses e intermediação política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2009.
- LABRA, M.; FIGUEIREDO, I. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.
- MACHADO, E. H. H. et al. Governança urbana - estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS Jr., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004. P. 249-286.
- MATOS, D.F. *Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro.
- OLIVAL, A. de A; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 45, n. 4, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032007000400009&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- PEREIRA, S. A Contribuição do homem simples na construção da esfera pública: os trabalhadores rurais de Baturité - Ceará. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 26, mai./ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n26/n26a02.pdf>. Acesso em: 12/05/2012.

- PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 14, n. 1, abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-12902005000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- SANTOS JR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. 2004. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____ (Orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004a.
- SANTOS JR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004b.
- SANTOS, S. F.; VARGAS, A. D. M.; LUCAS, S. D. Conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 2, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So104-12902011000200019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, set./dez. 2006.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, p. 209-213, 2005.
- TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org.). *Você quer um bom Conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- TONELLA, C. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.
- TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais: descentralização, participação e limites institucionais. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 8, p. 59-86, 2002.
- TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- ZAMBON, V. D.; OGATA, M. N. Configurações dos conselhos municipais de saúde de uma região no Estado de São Paulo. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, v. 45, n. 4, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342011000400014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2012.