



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do

Estado do Rio Grande do Sul

Brasil

Soares Kronemberger, Thais; Tenório, Fernando Guilherme; Dias, Anderson Felisberto;  
Rodrigues Barros, Ana Clara

Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: Uma  
Experiência de Extensão Universitária

Desenvolvimento em Questão, vol. 10, núm. 21, septiembre-diciembre, 2012, pp. 146-177  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75224619007>

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

# Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: Uma Experiência de Extensão Universitária

The City councils of Public Policies  
under the Gaze of the Community:  
an Experience of University Extension

**Thais Soares Kronemberger<sup>1</sup>**  
**Fernando Guilherme Tenório<sup>2</sup>**  
**Anderson Felisberto Dias<sup>3</sup>**  
**Ana Clara Rodrigues Barros<sup>4</sup>**

## Resumo

Partindo-se da relação entre gestão social e extensão universitária em uma perspectiva freiriana, esse artigo pretende analisar uma iniciativa de extensão enquanto um instrumento para a conscientização da comunidade acerca da importância da participação, bem como para a percepção dos entraves ine-

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ), com ênfase em Políticas Públicas Comparadas no Mercosul, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição. Atualmente é pesquisadora do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). thais.soares@fgv.br.

<sup>2</sup> Pós-Doutorado em Administração Pública pelo IGOP/Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Doutor em Engenharia da Produção pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape. fernando.tenorio@fgv.br.

<sup>3</sup> Doutorando na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape. anderson.dias@fgv.br.

<sup>4</sup> Graduanda em Administração na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente é assistente de pesquisa do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape. anabarros@fgvmail.br.

rentes ao funcionamento dos conselhos municipais de políticas públicas. Esta relação requer a busca de ideal emancipatório que seja direcionado por princípios de liberdade e autonomia do indivíduo, bem como da criticidade dos assuntos abordados. Parte-se do pressuposto de que a mobilização e a qualificação da participação da sociedade civil no interior dos conselhos constituem ações potenciais para o fortalecimento democrático destas instâncias. A coleta de dados contou com a aplicação de formulários de avaliação durante o curso de extensão e análise dos relatórios de visitas feitas pelos alunos em quatro conselhos de políticas públicas do município do Rio de Janeiro. Os resultados demonstram que houve conscientização dos alunos sobre a importância em participar dos conselhos, ao destacarem a compreensão desta instância como um espaço de luta por direitos e de participação da sociedade no processo de deliberação e de fiscalização das políticas públicas junto ao Estado. Além disso, os resultados apontam para a conscientização da comunidade acerca dos entraves no funcionamento dos conselhos, como a ausência de divulgação das atividades e consequente desinformação da população sobre estes espaços; a dificuldade no acesso aos documentos do conselho, como a pauta e a ata das últimas reuniões; a baixa participação da sociedade civil e o desrespeito à paridade entre os segmentos representantes.

**Palavras-chave:** Gestão social. Extensão universitária. Conselhos municipais.

## **Abstract**

---

Based on the relationship between social management and university extension in a freiriana perspective, this article intends to analyze an extension initiative while an instrument for the awareness of the community concerning the importance of the participation, as well as to the perception of obstacles inherent to the operation of the city councils of public policies. This relation requires the search of emancipatory ideal that is directed by principles of freedom and autonomy of the individual, as well as of the criticality of the subjects discussed. It is assumed that the mobilization and the qualification of civil society participation within the councils are potential actions for strengthening democracy these instances. Data collection included the application of evaluation forms during the course of extension and analysis of reports of visits by students in four councils of public policies of the city of Rio de Janeiro. The results show that there was awareness among students about the importance of participating in councils, once the understanding of this instance as a space of struggle for rights and participation of society in the process of deliberation and supervision of public policies by the State. In addition, the results pointed to the community's awareness about obstacles in the functioning of the councils, as the lack of disclosure of the activities and consequent population misinformation about these spaces; the difficulty in access to council documents, as the agenda and the minutes of the last meetings; the low participation of civil society and disrespect for parity between segments representatives.

**Keywords:** Social management. University extension. City Councils.

*“Descobri a grande importância da participação nos conselhos, de exercer a cidadania”*

(relato de um participante do curso de extensão universitária em 2011).

Os conselhos de políticas públicas constituem uma das principais experiências da democracia participativa nas últimas décadas. Tais arranjos institucionais se fazem presente na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o âmbito federal, abrangendo um conjunto de políticas públicas como saúde, assistência social, meio ambiente, educação, dentre outras que representam uma conquista da institucionalização democrática em nosso país. São considerados como constructos institucionais inovadores do ponto de vista da relação Estado-sociedade pelo seu caráter plural, participativo e deliberativo (Tatagiba, 2004). Representam, portanto, desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação plural e paritária de atores da sociedade civil e do Estado (Avritzer, 2008).

Tais instâncias são constituintes do modelo de gestão das políticas públicas, sendo suas deliberações fruto do processo de discussão com os representantes do Estado, que devem ter como eixos norteadores a representatividade de seus membros, a visibilidade de suas proposições, a transparência das relações e a articulação com a sociedade para garantir o processo democrático e a qualidade das ações (Assis; Villa, 2003).

Além disso, os conselhos constituem espaços decisórios importantes para a prática da gestão social, aqui entendida como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação em qualquer sistema social. O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação (Tenório, 2008a).

Apesar das características inovadoras desses espaços que garantem a participação da sociedade civil no processo de cogestão com o Estado na condução das políticas públicas, diversos entraves são verificados no seu funcionamento. Dentre eles destacam-se: o predomínio de uma cultura política clientelista; a primazia do Executivo local na condução e no desfecho das decisões políticas; a frágil inclusão e rotatividade de novos membros e respectivas entidades como representantes da sociedade; a falta de capacitação para o exercício do cargo de conselheiro e a débil autonomia no funcionamento dessas instâncias.

O caminho para solucionar tais entraves, contudo, pode ser perseguido pela mobilização e qualificação da participação de representantes da sociedade civil nesses espaços públicos, buscando e fazendo valer o direito à cidadania (Labra, 2009).

Nesse sentido, ressalta-se o papel da universidade, na medida em que, por meio de ações de extensão e do exercício de uma prática pedagógica, pode contribuir para a potencialização da mobilização da sociedade, além de instigar a reflexão crítica da realidade e cumprir com o caráter eminentemente político da educação. Um dos objetivos da extensão universitária é, pois, possibilitar a passagem da “consciência ingênua” para a “consciência crítica” num processo de diálogo, de respeito aos saberes e da autonomia do educando (Freire, 1980).

Assim, a atividade de extensão universitária deve perseguir a “problematisação do homem-mundo ou do homem em suas relações com o mundo e com os homens, possibilitar que estes aprofundem sua tomada de consciência da realidade na qual e com a qual estão” (Freire, 1980, p. 33).

Fundamentando-se nessa discussão, o presente estudo tem como principal objetivo analisar uma iniciativa de extensão universitária enquanto um instrumento para a conscientização da comunidade acerca da importância da participação, bem como para a percepção dos entraves inerentes ao funcionamento dos conselhos municipais de políticas públicas.

Para isso, o trabalho encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. A próxima seção discute a prática da extensão universitária com ênfase na perspectiva freiriana da conscientização crítica do educando sobre a realidade. A terceira seção analisa os conselhos municipais de políticas públicas, a partir dos principais entraves ao seu potencial democrático e participativo. A seguir, apresenta-se o método da pesquisa e a descrição da atividade de extensão universitária analisada nesse estudo. A quinta seção dedica-se à descrição e à análise dos resultados tendo como enfoque a conscientização da comunidade acerca da importância da participação em conselhos e a percepção dos principais obstáculos para o seu funcionamento. Por último, são tecidas as considerações finais do estudo que apontam para o envolvimento de representantes da sociedade em espaços públicos de participação social, bem como no alcance do potencial crítico e participativo da comunidade proporcionado pela atividade de extensão universitária.

## A Prática da Extensão Universitária Revista

Esta seção dedica-se à discussão da gestão social enquanto prática social no âmbito acadêmico por meio do exercício da extensão universitária. Entende-se que a concepção de gestão social não constitui apenas um campo de abordagem teórica e de realização de pesquisas; ela é, antes, inerente à construção e ao desenvolvimento de ações e projetos conjuntos com a sociedade. Nesse sentido, contribui para uma concepção de extensão universitária distinta da tradicionalmente difundida.

Compreende-se a gestão social como um processo de tomadas de decisão coletiva, sem coerção, baseado na inteligibilidade da linguagem, no diálogo entre os envolvidos e no entendimento esclarecido como processo, na transparência de informações e ações e na emancipação como finalidade (Cançado; Tenório; Pereira, 2011; Tenório, 2008b).

Ao adotar a gestão social enquanto prática no desenvolvimento de ações de extensão universitária, busca-se um ideal emancipatório que seja direcionado por princípios de liberdade e autonomia do indivíduo, bem como pela criticidade dos assuntos e dos temas abordados. É por meio do diálogo sem coação, da inclusão e da participação de todos os membros envolvidos na relação universidade-sociedade que os projetos de extensão podem ser desenvolvidos com enfoque nos interesses e na busca da transformação das limitações social, política e cultural da comunidade. A proposta emancipatória promove transformações sociais a partir do momento em que pessoas menos desfavorecidas têm acesso à educação e, além disso, à construção de conhecimentos novos (Thiollent, 2002).

Neste sentido, a extensão universitária deve, portanto, representar uma construção ou (re)construção de conhecimento, envolvendo, além de discentes e docentes, representantes de outros espaços e culturas, perspectivas e níveis de educação diferenciados. A construção extensionista não se limita, assim, à universidade; abrange uma diversidade de públicos externos com os quais é necessário estabelecer uma interlocução para a identificação de problemas, troca de informações e proposições, enfim, um processo que desde o seu início ocorre de forma coletiva (Thiollent, 2002).

Nesta perspectiva, a metodologia utilizada para a construção social do conhecimento em projetos de extensão universitária pressupõe interação e cooperação entre os diversos atores. Ao considerar esse pressuposto, a metodologia de pesquisa e extensão adquire um caráter participativo, inclusive no plano subjetivo. Além disso, é importante que a metodologia participativa assuma dimensões da crítica, da reflexividade e da emancipação, além de seu caráter interativo entre os diversos participantes da ação (Thiollent, 2002).

Dessa forma, a extensão a serviço de um processo transformador, emancipatório e democrático, desenvolvida por meio do diálogo e do respeito cultural local, tem relação direta com o projeto pedagógico proposto por Paulo Freire (Serrano, 2011). Ao se aproximar da concepção de Paulo Freire,

distancia-se da perspectiva tradicional de extensão, da simples transposição de conhecimentos do âmbito acadêmico para a sociedade. Perspectiva essa já criticada por Freire (1985, p. 15) ao denunciar que: “na medida em que, no termo extensão, está implícita a ação de levar, de transferir, de entregar, de depositar algo em alguém, ressalta, nele, uma conotação indiscutivelmente mecanicista”. Destaca o autor que é necessário superar essa compreensão ingênua do conhecimento humano, “ingenuidade que se reflete nas situações educativas em que o conhecimento do mundo é tomado como algo que deve ser transferido e depositado nos educandos” (Freire, 1985, p. 16).

Freire (2007) propõe, portanto, uma prática pedagógica em favor da reflexão crítica, da ética, do respeito à dignidade, ao saber e à autonomia do educando, ou seja, uma pedagogia da emancipação do sujeito, da construção conjunta do conhecimento entre educando e educador. Para ele, “educar e educar-se, na prática da liberdade, não é estender algo desde a ‘sede do saber’, até a ‘sede da ignorância’ para ‘salvar’, com este saber, os que habitam nesta” (Freire, 1985, p. 15).

De forma semelhante, partindo de três concepções teóricas e ideológicas (assistencialista, acadêmica e mercantilista) que classificam as atividades de extensão universitária, Jezine (2004, p. 3) destaca que a perspectiva acadêmica, que se coaduna com a proposta discutida nesse trabalho, desvenda uma nova forma de pensar e fazer e expressa uma postura de intervenção na realidade “em que a comunidade deixa de ser passiva no recebimento das informações/conhecimentos transmitidos pela universidade e passa a ser participativa, crítica e construtora dos possíveis modos de organização e cidadania”.

Assim, o projeto extensionista e a prática da gestão social têm relação direta, visto que trabalhar com a comunidade é buscar a emancipação social e tecer relações dialógicas, participativas e inclusivas. Como destaca Boff (1986) a partir de ensinamentos de Marx, o diálogo se faz em torno da prática,

da práxis falada e refletida. É provocar e fomentar o processo de reflexão conjunto entre os discentes, docentes e os cidadãos em geral a partir das experiências vivenciadas por cada indivíduo.

É no âmbito dessa discussão teórica do projeto extensionista e da concepção de gestão social que ações que trabalham a relação entre universidade-sociedade precisam ser estimuladas e ampliadas, como a iniciativa analisada nesse trabalho.

## **Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas: construção de um cenário sobre seu surgimento e funcionamento**

Os conselhos municipais surgem como um constructo institucional expressivo da democracia, perseguida pela Reforma Sanitária,<sup>5</sup> a partir de meados da década de 70. A participação social constituía uma das propostas da reforma do sistema de saúde no país, que estava relacionada a sua compreensão para além da expansão do direito e da reforma setorial, representando uma estratégia de democratização social (Lobato, 2009).

A participação da população nas decisões políticas, neste período, é cada vez mais reivindicada pelos movimentos sociais, não mais como estratégia de aproximação da comunidade ou de experiência popular, mas como mecanismo para garantir o redirecionamento das políticas públicas (Carvalho, 1995).

Neste sentido, a criação de espaços institucionais de participação social, como os conselhos de políticas públicas, esteve associada ao contexto de Reforma Democrática do Estado e à ideia do controle social sobre o seu

<sup>5</sup> A partir de 1968, o movimento sanitário, assim denominado, surgiu tendo como base teórica uma abordagem histórico-estrutural dos problemas de saúde, ou seja, adotava a teoria do materialismo histórico e dialético do marxismo para analisar a saúde numa determinada sociedade. Comprometidos com a transformação do sistema de saúde até então vigente, lutavam pela melhoria das condições e de atenção à saúde da população, na consecução do direito de cidadania (Escorel, 2008).

funcionamento. Parte-se da concepção de que tais órgãos colegiados, com a presença dos diversos segmentos sociais, especialmente aqueles tradicionalmente excluídos, pudessem “controlar” o Estado, garantindo que as políticas públicas, em especial a saúde, fossem pautadas pelas necessidades da sociedade e não apenas por grupos privilegiados (Carvalho, 1995, p. 28).

A constituição destes espaços tem relação direta com a Constituição Federal de 1988 que, sob as bases de um novo arranjo federativo, no qual o município adquire um papel central no processo de gestão das políticas públicas, determinava, também, a gestão participativa como princípio para a elaboração e execução das políticas. Tal mudança é resultado de um processo de mobilização e luta da sociedade civil brasileira “que pautaria os caminhos da reforma do Estado e da administração pública no país, acenando com a possibilidade de superação de um legado de centralização, desarticulação, burocratização e autoritarismo” (Tatagiba, 2006, p. 138-39).

Desta forma, de acordo com o texto constitucional, as políticas sociais partiriam de dois princípios básicos: a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa. Ou seja, o novo formato das políticas sociais deveria seguir um duplo movimento de democratização: do nível central em direção ao local e desde o Estado em direção à sociedade. Assim, a participação da sociedade civil é enfatizada, refletindo uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais durante a década de 80 (Fleury, 2005).

Pela diretriz da descentralização, a Constituição de 88 incorporou o município como esfera de governo com plena autonomia político-administrativa e obrigação constitucional de elaborar e conduzir as políticas públicas, bem como prover os serviços essenciais à população. Com isso, os municípios são retirados da condição de coadjuvantes do processo decisório político e passam a assumir um papel central na condução das políticas sociais, dotados de novas responsabilidades e atribuições (Fleury, 2005; Tatagiba, 2006).

Assim, pelas diretrizes da descentralização e da participação social presentes na CF 88, ocorreu a instituição, ao longo da década de 90, de diversos mecanismos inovadores que assegurassem a participação direta dos cidadãos nas decisões das políticas, dentre eles os conselhos municipais de políticas públicas (Lobato, 2009).

A instituição dos conselhos municipais ocorreu no âmbito da Lei Orgânica da Saúde (LOS) pela disposição da participação da comunidade como diretriz do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de governo, sendo tais instâncias responsáveis pela “formulação de estratégias e controle da execução da política de saúde, (...) inclusive nos aspectos econômicos e financeiros cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo” (Brasil, 1990, art. 1º §2º).

Além disso, é garantida a participação da sociedade civil de forma paritária, como representante do segmento de usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) em relação ao conjunto dos demais segmentos (Brasil, 1990, art. 1º §4º). Soma-se a isso a determinação de que as normas de funcionamento destes espaços de participação são definidas em regime próprio, aprovadas pela plenária das respectivas instâncias (Brasil, 1990, art. 1º §5º).

Assim, os conselhos constituem espaços públicos com composição plural e paritária, que garantem a participação da sociedade civil por meio dos seus representantes, junto ao Estado, com competência legal de formular políticas e fiscalizar sua construção, bem como deliberar ações indo ao encontro da democratização da gestão. Além disso, são pautados pelo processo de discussão, a partir de uma ação dialógica na busca do consenso, para a resolução dos conflitos inerentes aos diversos interesses em jogo (Tatagiba, 2002).

Ao longo da década de 90 diversas áreas seguiram o modelo da política de saúde e incorporaram os conselhos no formato de gestão das políticas públicas no âmbito municipal como, por exemplo, educação, assistência social, meio ambiente, direitos da criança e do adolescente. A partir deste

período, ocorreu um crescimento significativo na instituição destas instâncias de participação no âmbito nacional. No caso da saúde, entre 1991 e 1993 foram instituídos cerca de dois mil conselhos de saúde, “o que significa um ritmo de praticamente dois novos conselhos por dia”. Tal crescimento pode ser explicado em virtude da determinação da legislação setorial que obrigou a sua criação nas esferas nacional, estadual e municipal (Carvalho, 1997, p. 153).

Atualmente, quase a totalidade dos municípios possui conselhos de assistência social (99,3% dos municípios), saúde (97,3%) e Direitos da Criança e do Adolescente (91,4%). Também é significativo o percentual de municípios que detém conselhos de educação (79,1%) e de meio ambiente (56,3%) (IBGE, 2010).

Apesar, porém, dos dados indicarem a abrangência na institucionalização dos conselhos municipais no Brasil, diversos estudos (Fuks, 2002; Dagnino, 2002; Coelho, 2004; Côrtes, 2002; 2009; Labra, 2007; 2009) apontam alguns entraves no seu funcionamento, comprometendo seu potencial inovador do ponto de vista democrático-participativo. Acrescenta-se a isso o fato de que somente a legislação não garante a efetiva democratização destes espaços, tampouco a partilha do poder no âmbito das decisões entre Estado e sociedade.

Dentre os entraves característicos ao funcionamento dos conselhos, percebe-se que a participação social no processo de formulação e gestão das políticas públicas tem sido comprometida por aspectos relacionados a uma *cultura política* autoritária, antidemocrática, de atuação conservadora pelos representantes do Estado (Coelho, 2004). A constituição de espaços públicos, com características participativas, autônomas e deliberativas, confronta as concepções elitistas da democracia e a atuação autoritária e conservadora do Estado no processo político-decisório. Além disso, espaços como os conselhos de políticas públicas promovem uma visão mais transparente e participativa das decisões, antes sob o monopólio do Estado e de grupos privilegiados (Dagnino, 2002).

No que concerne ao caráter *deliberativo* dos conselhos, destaca-se a possibilidade do fortalecimento do poder democrático nestas instâncias, em especial no exercício do controle social sobre as decisões do poder público. Desde o surgimento destes arranjos institucionais, porém, tem persistido o debate em torno da dicotomia consulta versus deliberação (Labra, 2007).

Essa dicotomia é percebida na centralidade do Executivo local no processo de decisão política, ou seja, na dificuldade dos representantes do Estado em partilhar o seu poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas, atribuindo à participação um caráter consultivo ou um papel nominal. Quando ocorre a partilha do poder, esta é limitada e restrita, sem ampliar-se para as decisões das políticas públicas sob seu aspecto mais amplo, que pudesse ter um significado expressivo para a sociedade como um todo. Com isso, na prática, o poder deliberativo previsto para os conselhos se transforma em uma função consultiva ou até mesmo legitimadora das decisões do poder público (Dagnino, 2002).

O aspecto deliberativo é encarado como o ponto crucial dos vários obstáculos no funcionamento dos conselhos. Os problemas concernentes à deliberação ocorrem principalmente em virtude de as decisões imputadas pelos conselhos não serem homologadas pela autoridade pública correspondente, fazendo com que todo o esforço participativo se reflita em frustrações e recriminações. Soma-se a isso a preponderância do Executivo local na condução e desfecho das decisões tomadas, o que cerceia o poder de autonomia e deliberação da participação da sociedade civil no interior dos conselhos (Labra, 2009).

Sobre a participação do Executivo local nos conselhos, por meio de representantes das secretarias municipais, são os únicos atores cujas prerrogativas e obrigações legais exigem a participação em todas as etapas no processo decisório. São, também, responsáveis por proverem *condições mínimas de funcionamento*, como infraestrutura, recursos financeiros e recursos humanos. Com isso, a autonomia dos conselhos se reflete em sua organização, uma vez que nem sempre o poder público local disponibiliza condições

materiais suficientes para o seu adequado funcionamento. Nesse sentido, a inexistência de infraestrutura adequada e de pessoas para a execução de tarefas de caráter técnico, impacta na qualidade da participação dos conselhos no processo decisório das políticas públicas (Moreira; Escorel, 2009).

Muitos fatores dificultam o *processo democrático das decisões políticas* por parte do Estado e da sociedade civil no interior dos conselhos. Em relação ao Estado destaca-se: *o predomínio de uma razão tecnoburocrática*, ou seja, a lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade da burocracia estatal, a falta de recursos, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, dentre outros. No que concerne à sociedade civil, percebe-se que *a falta de qualificação técnica e política especializada* também dificulta a sua participação mais igualitária como, por exemplo, no entendimento do orçamento, de uma planilha de custos, no conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa, dos processos envolvidos (Dagnino, 2002).

Soma-se a isso o perigo da constituição dos conselhos como *espaços que promovem a tecnificação da política*, ou seja, onde há o predomínio de questões de ordem técnicas nas discussões em detrimento das questões políticas, o que torna o conhecimento técnico-científico um dos recursos mais importantes. Se, por um lado, a tecnificação da política constitui um risco à prática democrática, por outro qualifica os representantes da sociedade civil que necessitam, enquanto conselheiros, emitir pareceres sobre orçamento, relatórios de atividades governamentais e definir a alocação de recursos financeiros (Fuks, 2002).

Ao mesmo tempo em que os conselhos se consolidaram como instâncias participativas no país, ocorreu um aumento da representação da sociedade civil no seu interior. Ou seja, percebeu-se um crescimento plural das formas de participação dos atores provenientes da sociedade civil, organizada no sentido de defenderem suas demandas em diversas áreas (Avritzer, 2008).

A *representação* da sociedade civil no interior dos conselhos, porém, tem implicações para o seu funcionamento democrático. Um dos problemas é a falta de rotatividade entre os membros participantes da sociedade civil, ocorrendo a perpetuação das representações. Como há dificuldades para a aquisição das competências necessárias ao desempenho do cargo, aqueles poucos representantes da sociedade que detém a qualificação tendem a permanecer como conselheiros (Dagnino, 2002).

Sobre esse aspecto, Silva e Labra (2001) destacam que se, por um lado, os conselhos de políticas públicas constituem um espaço que busca fazer frente às decisões autoritárias e tecnocráticas no interior do Estado e/ou de grupos privilegiados, por outro é percebida uma tendência a sua oligarquização, ou seja, à *formação de elites participativas* que deve ser combatida pela renovação periódica dos seus membros.

Outro aspecto diz respeito ao *formato institucional* dos conselhos que vai ao encontro das suas características democráticas, como: a paridade entre os segmentos participantes; a pluralidade dos seus membros; a participação com deliberação da sociedade civil nas ações públicas; o exercício do controle social pela população, dentre outros. Em muitos casos, verifica-se uma hostilidade em relação aos formatos institucionais mais igualitários de participação por parte dos representantes do Estado. Tal resistência pelos representantes do Estado demonstra a presença de traços autoritários, com práticas políticas conservadoras que presidiram historicamente a estrutura estatal brasileira. A consequência gerada é a caracterização dos conselhos como meras estruturas governamentais adicionais, ao invés de se estabelecer como espaços públicos constituídos por sujeitos autônomos (Dagnino, 2002).

Nesse sentido, o desenho institucional destas instâncias é fundamental para aumentar o seu potencial democrático e participativo como, por exemplo, aperfeiçoar o processo de seleção dos seus membros e desenvolver procedimentos adequados para assegurar a inclusão de todos os participantes nas discussões e no processo decisório (Côrtes, 2009).

Sobre este aspecto, acrescenta-se que algumas disposições legais no regimento interno de funcionamento dos conselhos podem torná-los mais democráticos, como: eleição democrática e votação direta e aberta para presidente do conselho, a fim de que o próprio representante do Estado não ocupe automaticamente este cargo; exercício da função de conselheiro, bem como da entidade representante da sociedade civil, de até no máximo dois mandatos, com o intuito de permitir a inclusão de novos participantes e segmentos no conselho; caráter público das reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como a sua ampla divulgação junto a população; proibição de que a mesma pessoa represente a mesma entidade por mais de dois mandatos consecutivos, dentre outros.

Apesar dos entraves supracitados, reconhece-se que a constituição dos conselhos constitui uma grande conquista dos movimentos sociais para o enraizamento da prática democrática no país, permitindo o envolvimento da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas.

Um dos avanços percebidos na dinâmica de funcionamento destes espaços é o incentivo à capacidade propositiva dos representantes da sociedade e de sua capacidade reivindicatória: “os fóruns participatórios tornaram-se um expediente oportuno para dar vazão às reivindicações, incorporar novas demandas e sedimentar alianças entre reformistas e setores populares” (Côrtes, 2002, p. 197).

Os conselhos são, portanto, reconhecidos como potenciais canais de expressão e reivindicação de direitos daqueles segmentos sociais tradicionalmente excluídos da cidadania. O reconhecimento da pequena incorporação das demandas dos representantes da sociedade civil nas políticas públicas do Estado, não deve diminuir, no entanto, a sua publicização e a sua legitimação no âmbito societal (Dagnino, 2002).

De forma geral, se por um lado diversos fatores impactam negativamente no funcionamento dos conselhos – o legado de uma cultura política autoritária com a predominância do Executivo local no processo decisório

participativo; a falta de qualificação para assumir a função de conselheiro; a frágil alternância de representantes e segmentos da sociedade civil nos conselhos – por outro a mobilização e a participação da sociedade civil tendem a aumentar o seu potencial democrático (Labra, 2009).

## Método de Pesquisa

A pesquisa abrangeu os cursos de extensão realizados nos anos de 2010 e 2011 e teve como instrumento de coleta de dados os formulários de avaliação preenchidos pelos alunos ao final do curso e os relatórios de visita elaborados por eles em quatro conselhos de políticas públicas do município do Rio de Janeiro, a saber: saúde, educação, direitos da criança e do adolescente e assistência social.

Os formulários de avaliação aplicados em ambas as turmas estavam divididos em dois blocos compostos por questões abertas e fechadas. O primeiro bloco dizia respeito ao perfil do participante e o segundo compreendia questões sobre a avaliação do curso. Quanto ao perfil, as informações buscavam caracterizar: (1) o envolvimento do aluno em espaços de participação social (como conselhos comunitários, associação de moradores, Organizações Não Governamentais – ONGs –, fóruns e quaisquer outros espaços em que os alunos tenham atuado); (2) a opinião sobre a importância da participação em conselhos de políticas públicas; (3) a opinião sobre a importância dos conselheiros; (4) a participação anterior ao curso em algum conselho de política pública e de que forma essa participação ocorreu; (5) os motivos que influenciaram na participação do curso de extensão para conselhos municipais. Em relação ao segundo bloco, perguntou-se sobre (1) o impacto que o curso teve na participação dos alunos em espaços públicos, como conselhos municipais; (2) o atendimento das expectativas do participante com relação ao curso; e, por fim, (3) as dificuldades enfrentadas.

Os relatórios de visita aos conselhos municipais do Rio de Janeiro nas áreas de saúde, educação, direitos da criança e do adolescente e assistência social, constituíram o trabalho final do curso quando os alunos de ambas as turmas, 2010 e 2011, participaram de reuniões ordinárias dos respectivos conselhos nos meses de outubro e novembro e enfatizaram a sua percepção quanto aos entraves no funcionamento destes espaços públicos. Destaca-se que os alunos realizaram em grupo ou de forma individual a pesquisa nos conselhos, com base em um roteiro composto por 20 questões abertas, discutido em sala durante uma das temáticas do curso, intitulada pesquisa participante.

Na seção análise de dados, os trechos escritos pelos alunos nas questões abertas dos formulários de avaliação estão destacados em itálico e identificados ao final da citação por E (Entrevistado). No caso daqueles retirados dos relatórios de visita aos conselhos, também estão destacados em itálico e identificados pelas áreas dos conselhos municipais, acompanhado do ano de elaboração do relatório e da página referente ao trecho citado: GS (grupo saúde), GDCA (grupo direitos das crianças e dos adolescentes), GAS (grupo assistência social) e GE (grupo educação).

### ***Uma Experiência de Extensão Universitária Dedicada aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas***

O curso com ênfase em conselhos municipais de políticas públicas constitui uma atividade de extensão universitária voltada para a comunidade da região metropolitana do Rio de Janeiro, organizada no âmbito de um programa de pesquisa de uma Instituição de Ensino Superior (IES), que acontece uma vez por ano em parceria com uma organização da igreja católica. Tal parceria justifica-se pelo histórico de atuação desta organização em trabalhos conjuntos com diversas comunidades do Rio de Janeiro e seu potencial de inserção em diversas regiões deste município.

O principal objetivo do curso é mobilizar e qualificar a participação da comunidade para atuar em conselhos municipais de políticas públicas, com a finalidade de aumentar o potencial democrático e participativo destas instâncias. É por meio do trabalho conjunto com a comunidade, na troca de saberes sobre a importância da participação de representantes da sociedade civil nestes espaços e da conscientização crítica da comunidade acerca da dinâmica de funcionamento dos conselhos, que o curso pretende alcançar seu objetivo.

A metodologia adotada no curso baseia-se na pedagogia emancipatória de Paulo Freire (2007), na filosofia de trabalho com comunidades de Clodovis Boff (1986) e no conceito de pesquisa-ação de Thiollent (1998), no qual os discentes e pesquisadores têm um envolvimento orgânico e uma relação intersubjetiva com os sujeitos integrantes do processo.

O curso teve sua primeira edição no período de abril a agosto de 2010, com carga horária total de 25 horas, contendo 11 encontros, divididos entre aulas de conteúdo e prática, abrangendo as seguintes temáticas: gestão social e cidadania deliberativa; origem, evolução e legislação dos conselhos municipais; participação, cidadania e interesse coletivo; parcerias, movimentos sociais e cidadania e pesquisa participante.

Na segunda edição, realizada no período de julho a dezembro de 2011, o curso passou por uma reformulação com base na avaliação feita pela turma anterior, e também pelos resultados alcançados com o grupo focal, realizado no mês de março do mesmo ano, que contou com a presença de professores, pesquisadores, alunos de Graduação e Pós-Graduação envolvidos com o curso, conselheiros municipais de políticas públicas de diversas áreas – saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, direitos do idoso –, além de participantes do curso anterior e de alunos matriculados para a próxima edição do curso.

Além disso, outro fator para a reformulação do curso foi a construção de um laboratório de informática, com equipamentos multimídia, que possibilitou a utilização de recursos audiovisuais e a realização de dinâmicas que envolvessem pesquisas na Internet realizadas pelos alunos sobre o funcionamento e atuação dos conselhos municipais.

Esse curso, com carga horária de 45 horas, contou com 26 encontros, abrangendo além do conteúdo já presente na edição anterior, as seguintes temáticas: a trajetória das políticas sociais e o papel da burocracia, dinâmica política dos atores sociais, os conselheiros de políticas públicas, noções sobre a Constituição Federal de 1988 e rupturas com o modelo anterior de cidadania e, por fim, avanços e dificuldades atuais dos conselhos de políticas públicas. Destaca-se que, para cada temática trabalhada, foi elaborado um texto pelos respectivos professores especialmente para este curso.

Em ambos os cursos os alunos participaram de reuniões ordinárias de diversos conselhos municipais – saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente – no intuito de observar a prática desses espaços, a fim de elaborar o trabalho de conclusão.

Ao todo, 31 moradores de diversas localidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial da zona oeste e norte, já concluíram o curso.

## Análise dos Dados

A análise está dividida em duas seções direcionadas para (i) a conscientização dos alunos sobre a importância da participação da comunidade nos conselhos municipais e (ii) a percepção de entraves existentes na sua dinâmica de funcionamento.

### *Importância da Participação da Comunidade em Conselhos Municipais*

A maioria dos alunos de ambas as turmas considerou importante a participação da sociedade nos conselhos municipais de políticas públicas, tendo o curso de extensão impactado no seu nível de participação nessas

instâncias. Destaca-se que no caso da segunda edição do curso, metade dos participantes julgou como bastante importante participar de conselhos municipais. Ressalta-se que, na percepção da totalidade dos alunos, o curso possibilitou a sua capacitação para atuar nestes arranjos institucionais.

Importante destacar que nas duas edições do curso, o que levou a comunidade a participar foi o interesse em adquirir conhecimento para complementar a atuação política em conselhos, pastorais ou associações comunitárias, seguido do motivo de julgar importante o conhecimento sobre as temáticas abordadas no curso, como participação, cidadania e conselhos. Ressalta-se que a indicação da paróquia ou da associação que representa, bem como a participação em conselhos municipais, constituíram motivos citados por menos de um terço dos alunos da segunda turma para participar do curso, indicando haver iniciativa própria dos participantes e reforço do interesse pelos temas como decisivos para a inscrição.

Outro aspecto relevante é que, em ambas as turmas, a maioria dos alunos participa de associações e realiza trabalhos comunitários em virtude da inserção em pastorais na igreja, com destaque para as áreas da saúde e da criança e do adolescente.

Ressalta-se que na edição do curso em 2010, a totalidade dos alunos já havia participado de conferências ou fóruns, com destaque para as conferências municipais nas áreas de política urbana, saúde e meio ambiente. As formas de participação mais citadas nesses espaços foram as de observador, conselheiro titular e conselheiro suplente, principalmente nas áreas de saúde, direitos da criança e do adolescente e assistência social. Considerando ambas as turmas, no entanto, a maioria dos alunos não havia participado de conselhos municipais.

Na percepção dos alunos, os conselhos constituem espaços de reivindicação de direitos e de prática cidadã ao garantir à sociedade o poder de fiscalizar e deliberar as políticas públicas. Tal entendimento é demonstrado quando perguntados sobre o papel dos conselhos:

*Fazer com que as políticas públicas sejam realmente públicas e sejam executadas e cumpridas de acordo com o que foi aprovado (E1).*

*Fazer valer nossos direitos como cidadãos (E2).*

*É uma tentativa de que os recursos cheguem a quem realmente precisa deles, e que sejam utilizados de forma eficaz (E3).*

*Dar voz aos menos favorecidos (E4).*

*É lutar pelo direito da população, contribuir para melhorar o nosso bairro, rua, hospital, etc. (...) todos nós podemos participar: (...) é a voz complementar da população (E5).*

*Ajudar de fato que os governantes façam algo de fato para o cidadão (E 6).*

*Avaliar e discutir as políticas públicas existentes (E7).*

A noção de garantia de direitos presente na constituição dos conselhos, assim como apontada pelos alunos, guarda relação com a nova concepção de cidadania formulada pelos movimentos sociais a partir do final da década de 70 e ao longo dos anos 80. Este novo sentido de cidadania caracteriza-se pela construção de um projeto democrático que reivindicava a transformação social e política. A nova cidadania assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um “direito a ter direitos” (Dagnino, 2004). Tal concepção inclui “[...] a criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. [...] a própria determinação do significado de ‘direito’ e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política” (Dagnino, 2004, p. 104).

Além disso, a noção de “direito a ter direitos” implica uma nova concepção de cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, pois não se encontra vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado, de incorporação política processual dos setores excluídos. “Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania ‘desde baixo’ ” (Dagnino, 2004, p. 104).

Além disso, o papel do conselheiro de políticas públicas também é percebido como de grande importância pelo público atendido pelo curso, devido à garantia da sua participação no processo decisório das políticas públicas:

*Ampliar a participação efetiva das entidades e dos movimentos sociais e nas decisões governamentais (E8).*

*Servir voz da população que não se faz ouvida, sem o pensamento individualizado (E9).*

*Defender os direitos dos menos favorecidos (E4).*

*Deliberar sobre os diversos assuntos de interesse comum para que medidas adequadas sejam tomadas para o bem comum (E7).*

*Orientar e apontar os problemas e necessidades da comunidade (E5).*

De forma geral, os resultados apontam para a conscientização dos alunos sobre a importância da participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas. Além disso, destaca-se a compreensão da comunidade em caracterizar o conselho como um espaço da luta por direitos e de participação da sociedade no processo de deliberação e de fiscalização das políticas públicas junto ao Estado. Reforça-se, também, o entendimento de que os conselhos constituem um espaço para a condução de ações que vão ao encontro das reivindicações da comunidade.

### ***Entraves na Dinâmica de Funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas do Município do Rio de Janeiro***

A etapa final do curso consistia na participação dos alunos em reuniões de conselhos municipais de políticas públicas a fim de observar na prática o funcionamento desses espaços. A escolha do conselho que seria visitado era feita com base no interesse pela área ou por envolvimento prévio dos alunos

com a temática. Nesse sentido, foram visitados conselhos em quatro áreas: saúde, direitos da criança e do adolescente, assistência social e educação, todos pertencentes ao município do Rio de Janeiro.

Em relação ao *Conselho Municipal de Saúde (CMS)*, os alunos criticaram a ausência de um instrumento de comunicação entre o conselho e a sociedade, devido à falta de informação e à dificuldade no acesso aos documentos do conselho, como a ata e a pauta das reuniões. A ausência de divulgação das atividades dos conselhos e a consequente desinformação da população sobre a sua atuação, explica a baixa participação da sociedade nas reuniões ordinárias. Visando a minimizar essa dificuldade, um dos relatórios trazia uma sugestão de criação de um informativo:

*Os conselhos podem produzir com verbas governamentais um jornal trimestral que visasse à divulgação de suas atividades, ações e funcionalidade. Tal informativo deveria contar, em sua elaboração, com a colaboração de conselheiros e ouvintes presentes às reuniões. Seriam jornais com informações conjuntas de todos os conselhos (saúde, educação, meio ambiente, etc.) e deveriam ser distribuídos nas unidades educacionais, de saúde, culturais, dentre outras (GS 2010, p. 7).*

Quanto à dificuldade no acesso aos documentos, os participantes criticaram que o acesso à pauta e à ata ficou restrito aos conselheiros, ao invés de serem disponibilizadas para todos os participantes da reunião. Além disso, foi percebido pelos alunos que as reuniões presenciadas não seguiam, necessariamente, a pauta, e iniciavam mesmo antes da confirmação da paridade entre os segmentos representantes.

Sugeriu-se, ainda que, ao iniciar a reunião, o presidente do conselho, ou o seu substituto, apresentasse os componentes da mesa diretora: “*A reunião foi iniciada sem a presidente do conselho apresentar os componentes da mesa. Esta apresentação deveria ser uma prática, visto haver sempre visitantes nos Conselhos de Políticas Públicas*” (GS 2011, p. 1).

Sobre o *Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)*, em 2010, os alunos criticaram a falta de informação na recepção do prédio da Prefeitura, onde se localiza o conselho, posto que nenhum funcionário sabia fornecer informações sobre a sua reunião ordinária mensal:

*[...] nos dirigimos à atendente da portaria principal, e perguntamos onde seria realizada a reunião do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a qual não sabia dar nenhuma informação sobre a reunião do Conselho, se haveria assembleia, onde seria [...] (GDCA 2010, p. 1).*

Além da falta de informação, alguns aspectos negativos foram destacados sobre a dinâmica de funcionamento destes espaços, como: (i) a pronta aprovação da ata pela presidente da mesa, de forma a não ouvir a plenária; (ii) os temas da reunião tinham caráter técnico, concentrando-se na divulgação e no parecer de processos, o que dificultou o entendimento dos alunos; (iii) o desrespeito à paridade entre os representantes dos segmentos no conselho e, por fim, (iv) o conflito entre os conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, com posturas agressivas por parte de ambos.

Sobre este último aspecto, a participante do curso destaca: “*Em momento algum nem o secretário [de assistência social] e a presidente da mesa [representante da sociedade civil] se importaram com os ali presentes, uma total falta de consideração com a comunidade*” (GDCA 2010, p. 3).

Segundo o relatório, a discussão entre poder público e sociedade civil girava em torno da aprovação de projetos sociais e recursos financeiros para as entidades da sociedade civil darem continuidade as suas ações de atendimento a crianças e adolescentes vulneráveis do município.

Sobre este aspecto, Dagnino (2002) ressalta que as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil são sempre tensas, permeadas de conflito, e tais conflitos e tensões serão maiores ou menores dependendo de quanto compartilham o poder – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas. Tais conflitos no âmbito dos conselhos, remetem ao debate

amplo sobre temas/interesses até então excluídos da agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. As diferentes posições se manifestam: “[...] de um lado, na resistência dos Executivos em compartilhar o poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas” (Dagnino, 2002, p. 282).

Apesar de tais obstáculos à prática democrática e participativa dos conselhos, contudo, os participantes do curso de extensão reconhecem que: “*o efetivo funcionamento do conselho depende diretamente da participação popular. (...) Dessa forma, evita-se que o poder público decida sozinho as prioridades de atenção e investimento relativos à população de crianças e adolescentes do município*” (GDCA 2010, p. 5).

Soma-se aos conflitos a postura antidemocrática do presidente do conselho, representante do segmento da sociedade civil, que “*já chega com tudo decidido, impossibilitando a qualquer um de se opor, pois quando isso acontece ela trata ironicamente, deixando, assim, constrangidas as outras pessoas que poderão vir a falar*” (CMDCA 2010, p. 5).

Em contraste com os relatos da comunidade na edição do curso de 2010, os alunos da turma de 2011 só destacaram pontos positivos da reunião do CMDCA, como: leitura da ata e sua posterior aprovação, com destaque pela plenária de alguns pontos do documento; respeito à paridade; pontualidade no início da reunião; postura democrática na condução da reunião pela mesa diretora; informe por parte da presidente do conselho que deveria ter mais representantes da sociedade civil nos conselhos. Além disso, não foi percebida nenhuma predominância dos representantes do Executivo na condução da reunião deste conselho: “*Não percebi em nenhum momento autoritarismo por parte dos mesários e demais representantes. Gostei muito*” (GDCA 2011, p. 1).

Tal distinção de percepções das reuniões do CMDCA nas duas edições do curso pode ser explicada pela mudança de gestão, em que foram eleitas novas entidades para ocupar a vaga de conselheiro. De acordo com o regimento interno desse conselho, a mudança na presidência ocorre de dois em dois anos, alternando Estado e sociedade civil no cargo. Com a mudança de presidente, este último representante pode ter tido uma postura mais democrática e participativa junto a sociedade na condução do processo decisório.

As percepções da comunidade sobre o *Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)* passa pela inexistência de sede própria, assim como nos demais conselhos, estando localizado nas dependências do prédio da Prefeitura do Rio de Janeiro; ausência de canais de comunicação entre a população e o conselho; despreocupação com a paridade entre os representantes dos diversos segmentos; ausência dos novos conselheiros titulares no curso de capacitação oferecido (informe feito na reunião) e, por fim, a predominância do Executivo em algumas temáticas discutidas nas reuniões do conselho: “*Algumas vezes, sim, o poder público por ter maior conhecimento das questões em discussão sufoca algumas colocações pontuando e finalizando o assunto, mas há abertura para que todos possam falar*” (CMAS 2011, p. 3).

Destacam-se, contudo, alguns fatores positivos nesse conselho, como: o livre-acesso à pauta da reunião; a chamada no início da reunião dos conselheiros e de suas entidades representantes; a pluralidade de entidades que representam o segmento da sociedade civil e a preocupação com o cumprimento de algumas normas do regimento interno na condução da reunião.

De forma geral, percebe-se que os obstáculos verificados à prática democrática e participativa nesse conselho apresentam similaridades com os demais, como, por exemplo, a ausência de mecanismos de comunicação junto a população e o desrespeito à paridade entre os segmentos representantes no conselho. Destaca-se, porém, a confirmação da presença dos conselheiros e suas respectivas entidades no início das reuniões pela mesa diretora.

Por fim, no *Conselho Municipal de Educação (CME)*, nas duas edições do curso, identificou-se a baixa participação da comunidade nas reuniões, sendo a maioria dos seus representantes formada por professores. A baixa participação da população pode ser explicada pela ausência de divulgação dessas reuniões, bem como de mecanismos de comunicação junto a população que informe a existência e as ações desta instância.

Destacou-se que os temas abordados na reunião estavam relacionados à pauta e eram pertinentes à área de educação. Também não se percebeu relação conflituosa entre os representantes do poder público e da sociedade civil no processo deliberativo. Como, no entanto, a maioria dos seus representantes são professores, atenta-se para o formato corporativo desse espaço, sendo necessária para o processo democrático a pluralidade de segmentos participantes.

De forma geral, os resultados apontam para a conscientização da comunidade acerca dos entraves do funcionamento dos conselhos que comprometem o seu potencial democrático e participativo. Dentre tais entraves destacam-se: (i) a ausência de divulgação das atividades e consequente desinformação da população sobre os conselhos municipais de políticas públicas do município do Rio de Janeiro; (ii) a dificuldade do acesso aos documentos do conselho, como a pauta e a ata de reuniões anteriores; (iii) a baixa participação da sociedade civil no interior destes espaços e (iv) o desrespeito à paridade entre os segmentos no início das reuniões, o que constitui um aspecto grave de desequilíbrio de poder, comprometedor do processo decisório participativo.

## Considerações Finais

A importância dos conselhos municipais enquanto espaços de democratização da gestão pública e, consequentemente, como prática da gestão social, tem sido amplamente discutida. Muito mais pelo potencial que representam do que efetivamente pelos resultados alcançados, esses

espaços têm demonstrado entraves no seu funcionamento que minam sua capacidade de representar efetivamente o interesse da sociedade ante o poder público.

Nesse sentido, buscou-se demonstrar nesse trabalho a capacidade de uma iniciativa de extensão enquanto um instrumento para a conscientização da comunidade acerca da importância da participação, bem como para a percepção dos entraves inerentes ao funcionamento dos conselhos municipais de políticas públicas.

Partindo-se de uma perspectiva freiriana de extensão universitária, os cursos desenvolvidos buscam mobilizar e qualificar a participação da comunidade para atuar em conselhos municipais, com a finalidade de aumentar o potencial democrático e participativo destas instâncias.

Observou-se que os resultados apontam para a conscientização dos alunos sobre a importância em participar dos conselhos de políticas públicas. Além disso, destaca-se a compreensão da comunidade de que o conselho representa um espaço na luta pela garantia de direitos e pela participação da sociedade no processo de deliberação e de fiscalização das políticas públicas junto ao Estado. Reforça-se, também, o entendimento de que os conselhos constituem um espaço para a condução de ações que vão ao encontro das reivindicações da comunidade.

Além disso, os resultados apontam para a conscientização da comunidade acerca dos entraves no funcionamento dos conselhos, que comprometem o seu potencial democrático e participativo. Dentre tais entraves, destacam-se a ausência de um canal de comunicação entre o conselho e a população local e a dificuldade de acesso aos documentos pertinentes ao funcionamento destas instâncias, como pauta, atas das reuniões ordinárias e regimento interno.

Soma-se a isso as alternativas tecidas pelos participantes do curso na reversão desses entraves, como a confecção de um informativo/jornal dedicado aos conselhos e suas temáticas para distribuição junto a população,

bem como a importância em envolver e mobilizar a comunidade para se fazer presente no interior destes espaços, posto que “*o efetivo funcionamento do conselho (...) depende diretamente da participação popular*” (GDCA 2010, p. 5).

Ressalta-se, ainda, que as Instituições de Ensino Superior (IES), por meio da extensão universitária combinada com a prática da gestão social, podem desempenhar um papel importante no fortalecimento dos conselhos municipais de políticas públicas, por meio da realização de ações que fomentem a participação efetiva de representantes da sociedade civil nestes espaços de cogestão com o Estado. Na realidade, iniciativas dessa ordem devem buscar contribuir para a transformação da sociedade civil em protagonista do processo de decisão das políticas públicas, indo ao encontro de um projeto emancipador e transformador da realidade.

## Referências

- ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 376-382, maio/jun. 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BOFF, C. *Como trabalhar com o povo*: metodologia do trabalho popular. Petrópolis: Vozes. 1986.
- BRASIL. Presidência da República. Lei 8.142. *Lei Orgânica da Saúde*. 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: out. 2011.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebape.br*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde no Brasil*: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase; Ibam, 1995.

- CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, S. (Org.). *Saúde e democracia: a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997. p. 93-111.
- COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: O que está faltando? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: 34 Letras, 2004.
- CÓRTES, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002. p. 167-209.
- \_\_\_\_\_. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). *Seguridade social, cidadania e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 102-128.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- \_\_\_\_\_. Sociedad civil, participación e ciudadanía: De que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad de Venezuela, 2004. p. 95-111.
- ESCOREL, S. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à reforma sanitária. In: GIOVANELLA, L. et al. (Org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. p. 398-434.
- FLEURY, S. *Cidadania e desenvolvimento humano no Brasil*. Seminario “Ciudadanía y Desarrollo Humano”. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano. Bogotá, 2005.
- FREIRE, P. *Conscientização*: teoria e prática da libertação. São Paulo: Moraes, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Extensão ou comunicação*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002. p. 245-272.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil de informações básicas municipais*. Perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JEZINE, E. As práticas curriculares e a extensão universitária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2., Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 2004.

LABRA, M. E. *Existe uma política de participação e controle social no setor saúde?* Contribuições para um debate urgente. Texto preparado para o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – Cebes. Rio de Janeiro, dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Política nacional de participação na saúde; entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C (Org.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Cebes, 2009. p. 176-203.

LOBATO, L. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. In: LOBATO, L. V. C.; FLEURY, S. (Org.). *Seguridade social, cidadania e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 189-201.

MOREIRA, M. R.; ESCOREL, S. Conselhos municipais de saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 795-805, maio/jun. 2009.

SERRANO, R. M. S. M. *Conceitos de extensão universitária: um diálogo com Paulo Freire*. Disponível em: <[http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/atividades/discussao/artigos/conceitos\\_de\\_extensoao\\_universitaria.pdf](http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/atividades/discussao/artigos/conceitos_de_extensoao_universitaria.pdf)>. Acesso em: dez. 2011.

SILVA, I. F.; LABRA, M. E. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 161-170, jan./fev. 2001.

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. 47-105.

\_\_\_\_\_. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 323-370.

- TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial: o caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 137-179.
- TENÓRIO, F. G. *Tem razão a administração?* Ensaios de teoria organizacional. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. Ensaios de gestão social. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.
- THIOLLENT, M. J. M. *Metodologia da pesquisa-ação*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Construção do conhecimento e metodologia da extensão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 1., 2002, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa, 2002.