

# 27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais

## 27 Years of New Participatory Organizations in Brazilian Democracy (1988-2015): The Case of Municipal Councils

Daniel A. de Azevedo<sup>i</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** O artigo aborda a difusão e a configuração dos conselhos municipais no Brasil e mais especificamente no Rio de Janeiro. A partir da redemocratização brasileira e da inclusão de novos recursos participativos (NRP) na Constituição de 1988, além de ser palco de uma inédita valorização da escala local, o Brasil, para alguns, passou a ser considerado um caso paradigmático para a teoria da democracia participativa. Após 27 anos dessas inovações democráticas, este artigo traça um panorama da difusão e da configuração dos Conselhos Municipais. A partir dos dados censitários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2009 e de trabalhos de campo em Conselhos Municipais no Rio de Janeiro realizados nos anos de 2013 e 2014, o artigo mostra que, longe de ser um país onde os novos recursos participativos estão bem consolidados, o Brasil carece de expansão e melhor qualificação desses instrumentos para o aprofundamento da democracia.

**Palavras-chave:** Recursos Participativos; Democracia Representativa; Conselhos Municipais; Democracia Participativa; Brasil.

**Abstract:** This article discusses the diffusion and configuration of Municipal Councils in Brazil, more specifically in Rio de Janeiro. With the return to democratic government in Brazil and with the inclusion of new participatory organizations in the 1988 Constitution, unprecedented power was given to local spheres of political action, so that for some authors, Brazil became a paradigmatic case in the theory of participatory democracy. After 27 years of this kind of democratic innovation, this article provides an overview of the diffusion and configuration of the Municipal Councils. Using census data from the 2009 Survey of Basic Municipal Information (Munic) and fieldwork undertaken in Municipal Councils of Rio de Janeiro in 2013 and 2014, this article shows that, far from being a country where new participatory organizations are well-established, Brazil needs to expand and better consolidate these political instruments if democracy is to be deepened.

**Keywords:** Participatory Resources; Representative Democracy; Municipal Councils; Participatory Democracy; Brazil.

---

<sup>i</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG/UFRJ). E-mail: dan\_abreudeazevedo@hotmail.com.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é problematizar a ideia que parece consolidada entre autores e mídia de que o Brasil é um exemplo de sucesso no uso dos novos recursos de participação, formando o que muitos autores denominam como democracia participativa. Para tanto, serão apontados problemas na *difusão* e na *configuração* desses novos recursos participativos, destacando os conselhos municipais.

Na sua edição de 1<sup>a</sup> a 7 de março, a revista *The Economist* publicou na capa de sua edição a seguinte pergunta “What’s gone wrong with democracy?”. O texto afirma que o maior problema da democracia nos dias atuais é que “eles [os experimentos democráticos] colocam muita ênfase nas eleições e pouca em outros fatores essenciais da democracia”.<sup>1</sup> Além disso, afirma que “as novas democracias mais bem-sucedidas trabalharam em parte evitando a tentação do majoritarismo [...]. Índia tem sobrevivido como democracia desde 1947 [...] e Brasil desde meados de 1980, pelas mesmas razões: ambos colocam limites no poder do governante e promovem garantias dos direitos individuais”.<sup>2</sup>

Ao apontar o Brasil como uma dessas novas democracias que não está restrita apenas à democracia representativa ou, como o periódico afirma, ao majoritarismo, o autor do texto corrobora com a opinião de grande parte da bibliografia existente sobre os novos recursos de participação (NRP) na democracia brasileira. Essa visão afirma que o Brasil é um caso paradigmático de sucesso (POGREBINSCHI, 2009; ZAREMBERG, 2009; LVALLE, 2011; PATEMAN, 2012; CAMERON *et al.*, 2012) com interessantes inovações democráticas (FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2003; 2009; AVRITZER e NAVARRO, 2003), como, por exemplo, o famoso caso dos Orçamentos Participativos (OP), especialmente em Porto Alegre.

Entretanto, este artigo demonstrará que o sucesso dos novos recursos participativos no Brasil deve ser analisado com cuidado. A generalização indiscriminada realizada pela mídia e por muitos autores não ajuda a iluminar a complexidade do tema e, conseqüentemente, elucidar problemas existentes e possíveis soluções. O propósito aqui não é eliminar a importância dos recursos participativos na democracia brasileira, mas, ao contrário, demonstrar que há pouca difusão e qualidade em suas configurações.

Assim, primeiramente, será apresentado um breve panorama dos novos dilemas que a democracia brasileira enfrenta e, em seguida, este artigo apoiará a ideia de que maiores recursos de participação são importantes para aprofundar a democracia existente uma vez que podem aumentar a (a) eficiência política e a eficácia governamental e (b) funcionar como verdadeiras “escolas para a democracia”.

A segunda parte do texto está dividida em três seções: primeiramente, será apresentada uma curta caracterização dos conselhos municipais. Em um segundo momento, com o uso de informações estatísticas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2009, será apresentado um conjunto de mapas e tabelas que demonstram a fraca difusão desse mecanismo pelo Brasil. Mapear as informações trazidas pela Munic é essencial para destacar as grandes disparidades na apropriação desse recurso no país. Por último, algumas considerações derivadas de quase 12 meses de trabalhos de campo (entre final de 2013 e durante ao ano de 2014) em diversos conselhos municipais no Rio de Janeiro serão utilizadas para evidenciar a ainda precária qualidade da configuração dessas instituições no país.

## A Democracia Brasileira e os Novos Recursos Participativos

As manifestações de julho de 2013 (a maior onda de manifestações do país dos últimos 20 anos) em diversas cidades brasileiras iluminaram a insatisfação generalizada com os representantes políticos e, conseqüentemente, com a democracia existente (FERNANDES e ROSENO, 2013; GOHN, 2014). Pelas ruas, os cartazes mais vistos eram aqueles dizendo “eles não nos representam”.

Em *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile* (2009), Patrício Silva e Herwig Cleuren afirmam que “atualmente, na maioria dos países da América Latina, tornou-se inviável e inaceitável a possibilidade de retorno de um governo militar na imagem política da população”.<sup>3</sup> Entretanto, ao mesmo tempo, “as democracias latino-americanas, em geral, não estão satisfazendo as necessidades e as expectativas da maioria da população”<sup>4</sup> (SILVA e CLEUREN, 2009, p.2).

Essa simultânea esperança e insatisfação com a democracia na América Latina apontada pelos autores mostra-se fidedigna com uma pesquisa divulgada pela *Folha de São Paulo*, no dia 30 de março de 2014. Nela afirma-se que nunca o brasileiro acreditou tanto na democracia como a melhor via a ser trilhada. Para 62% dos brasileiros a democracia “é sempre melhor que qualquer outra forma de governo”. A pesquisa ainda afirma que houve uma importante escalada no debate sobre o assunto, pois, há 25 anos – portanto, no final da ditadura militar e logo depois da promulgação da Constituição de 1988 –, apenas 43% dos entrevistados manifestaram convicção absoluta na democracia. Entretanto, os mesmos entrevistados foram consultados sobre o funcionamento da democracia no Brasil atualmente: para 61%, ela tem “grandes problemas”. Além disso, apenas 3% afirmam que o Brasil vive em uma democracia plena e apenas 9% afirmam estar “muito satisfeitos” com ela. Por conseguinte, a insatisfação da população brasileira não é com o sistema democrático em si, mas com aquele que está sendo praticado no Brasil.<sup>5</sup>

Essa alta porcentagem da população brasileira não satisfeita com a democracia demonstra que os novos recursos participativos existentes há mais de 27 anos não estariam conseguindo diminuir a sensação de distância entre os representantes e os representados. A denominada *democracia participativa* estaria passando por dificuldades para alcançar os seus objetivos.

Françoise Montambeault (2012) destaca duas vantagens que geralmente são associadas às práticas participativas:

First, some suggest that they increase policy efficiency and governmental effectiveness – or more broadly good governance. (...). Second, some political theorists argue that including citizens in the decision-making processes has the potential to widen the public sphere and empower ordinary people from traditionally excluded groups (...) the idea that participatory democracy becomes a ‘school for democracy’ an institutional space for citizenship learning for citizens to become better democrats (...) also educates them to exercise this voice. (MONTAMBEAULT, 2012, p. 99-100)

Desse modo, a participação geraria dois benefícios principais: (a) para o próprio funcionamento da máquina política, a partir do momento em que os cidadãos poderiam formular, implementar, sugerir e monitorar políticas públicas, favorecendo e aumentando, portanto, a **eficiência política e a eficácia governamental**; (b) para o próprio indivíduo, pois esses espaços políticos se construiriam como verdadeiras “**escolas para democracia**”, ensinando aos cidadãos as “virtudes democráticas” (MANSBRIDGE, 1995).

Em relação ao primeiro benefício, Cameron *et al.* (2012) afirmam que os NRP proporcionariam maior inclusão, representação e maior capacidade de resposta de grupos excluídos na legislação, nas decisões e na implementação de políticas. Avritzer (2009), Cameron *et al.* (2012) e Pateman (2012) destacam, por exemplo, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre redistribuiu recursos para as áreas mais pobres da cidade. Além disso, esse recurso participativo poderia gerar um rompimento do clientelismo e o aumento de *accountability* – a partir do desenvolvimento de fiscalização horizontal e não apenas vertical. Como será apresentado em seguida, os conselhos municipais têm, em teoria, grande capacidade de mudança do processo decisório, tornando o debate mais complexo ao trazer novos grupos para participar da formulação e implementação de políticas públicas em diferentes temáticas.

Ademais, esses NRP têm a função de construir sujeitos democráticos, como verdadeiras “escolas de democracia” (PATERMAN, 1970; FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2009; CAMERON *et al.*, 2012). Considera-se aqui *sujeito* de acordo com a definição da própria palavra, isto é, “alguém que se sujeita a algo ou alguém; dependente, subordinado; domado, subjugado, submetido; que está sob determinado dever, obrigação; obediente, dócil, cativo”,<sup>6</sup> mas também aquele que sujeita, ou seja, o “sujeito da ação”. Como afirma Foucault (1984, p. 5) “há dois sentidos para a palavra ‘sujeito’: sujeito submetido a outro pelo controle e pela dependência e sujeito ligado à sua própria identidade pela consciência ou pelo conhecimento de si”.

Assim, a democracia, como qualquer outro sistema político, necessita de sujeitos que a tornem legítima. Por isso, cabe ressaltar que não se está aqui emitindo juízo de valor como algo bom ou ruim, pois o poder exercido na transformação do indivíduo em sujeito está a serviço da própria construção do indivíduo moderno, que, obviamente, não é em si mesmo “negativo”, ao contrário do *individualismo* (DUMONT, 1985).

A democracia necessita de certa dose de disciplina para existir: afinal, ela não é sinônimo de total liberdade individual (PARKINSON, 2012). A ideia aqui defendida é que “a disciplina ‘fabrica’ indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício” (FOUCAULT, 2011, p. 164) O “cidadão” não é algo natural, e sim uma construção social.

Contudo, para essas duas funções ocorrerem de modo efetivo é necessária a existência de reuniões esporádicas abertas ao público em geral. Essas reuniões funcionariam como um verdadeiro “espetáculo didático” (GUEERTZ, 2012, p. 129). Esse espetáculo poderia ser acentuado se ao público fosse permitido comentar e participar de fato, algo que não ocorre de modo pleno nos conselhos municipais, como veremos em seguida. De fato, “indivíduos aprendem a participar, participando”<sup>7</sup> (PATEMAN, 2012, p. 10). A presença da população nessas reuniões está sendo duramente afetada pela precária condição de visibilidade desses conselhos.

Como aponta Mansbridge (2003, p. 183), esses encontros *face-to-face* (cara a cara) possibilitam que os cidadãos definam realmente o que querem, a partir do “fenômeno do pensar em grupo (...)”.<sup>8</sup> No encontro com o diferente, as pessoas podem compartilhar experiências, emoções e capacidade analítica. A autora aponta ainda que em uma discussão pública é fundamental que escutemos a opinião de pessoas não próximas para analisarmos perdas e ganhos. As escolhas não são fáceis de serem tomadas e na relação com o outro o processo deliberativo se torna mais forte. Torna-se claro, pois, a importância de reuniões abertas à participação de todos, sem quaisquer formas de exclusão.

A análise sobre a difusão dos conselhos municipais no Brasil nos permite perceber que há uma grande diferença entre existir legalmente e funcionar verdadeiramente para o desenvolvimento da democracia. Reuniões esporádicas e a visibilidade do conselho são elementos fundamentais para aferir se esse recurso participativo está de fato funcionando para o aprimoramento da democracia.

## Os Conselhos Municipais no Brasil

A nova Constituição considerou o município um ente da federação, junto com os estados, distrito federal e a União. Alguns autores destacam que em nenhum outro lugar do mundo o município possui tanta força como em nosso país. O município brasileiro tem atribuições incomparáveis à da grande maioria dos governos locais em outros países do mundo (RODRIGUES, 2004; AZEVEDO, 2011), tornando-o, portanto, uma importante escala política brasileira. O município possui leis, regras, funções; é o espaço político mais próximo dos cidadãos (CASTRO, 2005) e, assim, pode ser “o espaço que favorece o fortalecimento dos vínculos horizontais, a solidariedade social e o desenvolvimento do capital social”, mas pode funcionar também na mão contrária, ou seja, “[como] um espaço de controle e de domínio político de oligarquias conservadoras” (*op. cit.*, p. 36).

Nesse sentido, os novos recursos participativos (NRP) incorporados à Constituição de 1988 precisam ser analisados com atenção, pois, muitos deles, têm o município como escala política de atuação e, portanto, possuem um alto poder de atuação na vida dos cidadãos no Brasil. Apesar de existirem conselhos estaduais e também federais, destaca-se aqui a importância da escala municipal no sistema político brasileiro.

Os conselhos são organizações criadas para assessoria e controle de administração pública; são temáticos, ou seja, i) vinculam-se às políticas sociais específicas como educação, saúde, emprego, infância, etc.; ii) preveem a participação voluntária de representantes de organizações sociais da sociedade civil; iii) são deliberativos, abrangentes e permanentes, em relação às temáticas às quais estão vinculados, e iv) incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação.

Os conselhos são mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas e constituem uma importante inovação institucional da Constituição de 1988 (VAZ, 2011). Santos Junior (2001, p. 205) argumenta que “os conselhos municipais representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas sociais”. A exigência de paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público é fundamental para o bom funcionamento dos conselhos.

Por fim, existem alguns tipos de conselhos que são obrigatórios por lei federal, como os de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e educação (SANTOS Jr., 2001). Essa obrigatoriedade é uma condicionante para o recebimento de diversos fundos, como os do Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional da Educação Básica (Fundeb) e o programa de merenda/alimentação escolar.

Apesar de não terem nenhum repasse vinculado e não serem obrigatórios por nenhuma lei ordinária, outros conselhos foram regulamentados por Lei Federal, como, por exemplo, o Conselho do Idoso a partir da Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.

O conselho municipal é um recurso participativo por excelência e, por isso, teria a potencialidade de fortalecer a democracia. Os dois benefícios principais destacados anteriormente relacionados à participação – (a) aumento da eficiência política e da eficácia governamental e (b) funcionamento como “escolas da democracia” – poderiam ser atingidos com o bom uso dos conselhos municipais. Os conselhos têm importância ímpar na participação de uma diversidade de atores sociais, na construção de uma cultura cívica e uma grande capacidade decisória. Eles poderiam ajudar numa democracia de qualidade (GONZÁLEZ, 2008).

Cabe destacar, entretanto, que apenas a existência formal dos conselhos não seria suficiente para gerar os benefícios apontados para a democracia. Como já foi apresentado anteriormente, a difusão de informações para a população sobre as práticas dos conselhos e reuniões esporádicas com participação aberta ao público geral são duas condições *sine qua non* para um bom funcionamento desse espaço político.

Apesar de ser uma inovação capaz de trazer benefícios para a democracia brasileira, os conselhos municipais – conforme se mostrará – não foram fortemente cooptados pela população, por causa da baixa difusão e/ou precárias condições de uso.

### *Os Conselhos Municipais na Política Brasileira: Difusão*

Os dados apresentados a seguir foram retirados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente ao ano de 2009. O IBGE é o responsável pela coleta de dados sobre os Conselhos Municipais e dispõe de informações sobre 17 tipos de conselhos analisados neste artigo, a saber: (a) Pessoas com deficiência; (b) Cultura; (c) Direitos humanos; (d) Educação; (e) Habitação; (f) Igualdade racial ou similar; (g) Juventude ou similar; (h) Meio ambiente; (i) Política urbana; (j) Saúde; (l) Segurança pública; (m) Transporte; (n) Direitos da mulher; (o) Idoso; (p) Direitos da criança e do adolescente; (q) Direitos lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT); (r) Esporte.

Cabe destacar que os dezessete conselhos supracitados não são as únicas possibilidades existentes para os municípios, já que eles possuem autonomia para criar qualquer conselho que considerem importante para a política municipal. Para isso, o novo conselho precisa ser aprovado pela Câmara de Vereadores e pelo Executivo municipal. Para o objetivo deste artigo, selecionamos as informações presentes na Munic sobre todos os 5.565 municípios brasileiros referentes à existência dos conselhos e também sobre a realização por eles de alguma reunião nos últimos 12 meses.

A Tabela 1 apresenta os dados dos 17 conselhos disponíveis na Munic. As informações foram divididas em duas colunas: na primeira, estão os dados que mostram a porcentagem de municípios que têm cada tipo de conselho. Entretanto, como já foi apontado, muitos conselhos só existem legalmente, mas na prática não funcionam. Por isso, na segunda coluna, foi subtraído o número de conselhos que não realizaram nenhuma reunião nos últimos 12 meses.

Tabela 1 – Existência de Conselhos nos municípios brasileiros.

<b>CONSELHOS</b>	<b>Existência</b>	<b>Existência com Reunião</b>
<b>Pessoa com Deficiência</b>	8,8%	6,97%
<b>Cultura</b>	24,65%	18,25%
<b>Direitos Humanos</b>	1,41%	1,02%
<b>Educação</b>	79,1%	71,39%
<b>Habitação</b>	42,64%	27,33%
<b>Igualdade Racial</b>	2,65%	1,99%
<b>Juventude</b>	5,44%	3,86%
<b>Meio Ambiente</b>	56,33%	40%
<b>Política Urbana</b>	17,62%	12,57%
<b>Saúde</b>	97,34%	96,19%
<b>Segurança Pública</b>	10,4%	7,51%
<b>Transporte</b>	5,89%	4,27%
<b>Direitos da Mulher</b>	10,67%	7,38%
<b>Idoso</b>	35,47%	28,57%
<b>Direitos da Criança e do Adolescente</b>	91,35%	87,67%
<b>LGBT</b>	0,07%	0,05%
<b>Esporte</b>	11,19%	7,49%

Dados: MUNIC, 2009  
Organização: AZEVEDO, 2013.

Os conselhos que foram criados obrigatoriamente por lei ordinária, como os de Saúde, Educação e Direitos da Criança e Adolescente, são os que possuem maior percentual entre todos os municípios brasileiros.<sup>9</sup> Como já apontado anteriormente, a existência desses conselhos é condição obrigatória para importantes repasses federais aos municípios. Entretanto, mesmo sob essa condição, o Conselho de Educação aparece em apenas 79% dos municípios. Se descontarmos aqueles que não tiveram nenhuma reunião nos últimos 12 meses, esse percentual cai para aproximadamente 70%.



Outros conselhos, mesmo sendo regulamentados por leis federais, como o Conselho do Idoso ou o Conselho dos Direitos Humanos, caracterizam-se por uma baixa difusão entre os municípios brasileiros. Além disso, em todos os casos, há uma diferença entre o número de conselhos que existem apenas legalmente e os que realizam reuniões regulares.

Esses dados tornam-se ainda mais interessantes ao observarmos as diferenças espaciais contrastantes que eles apresentam:

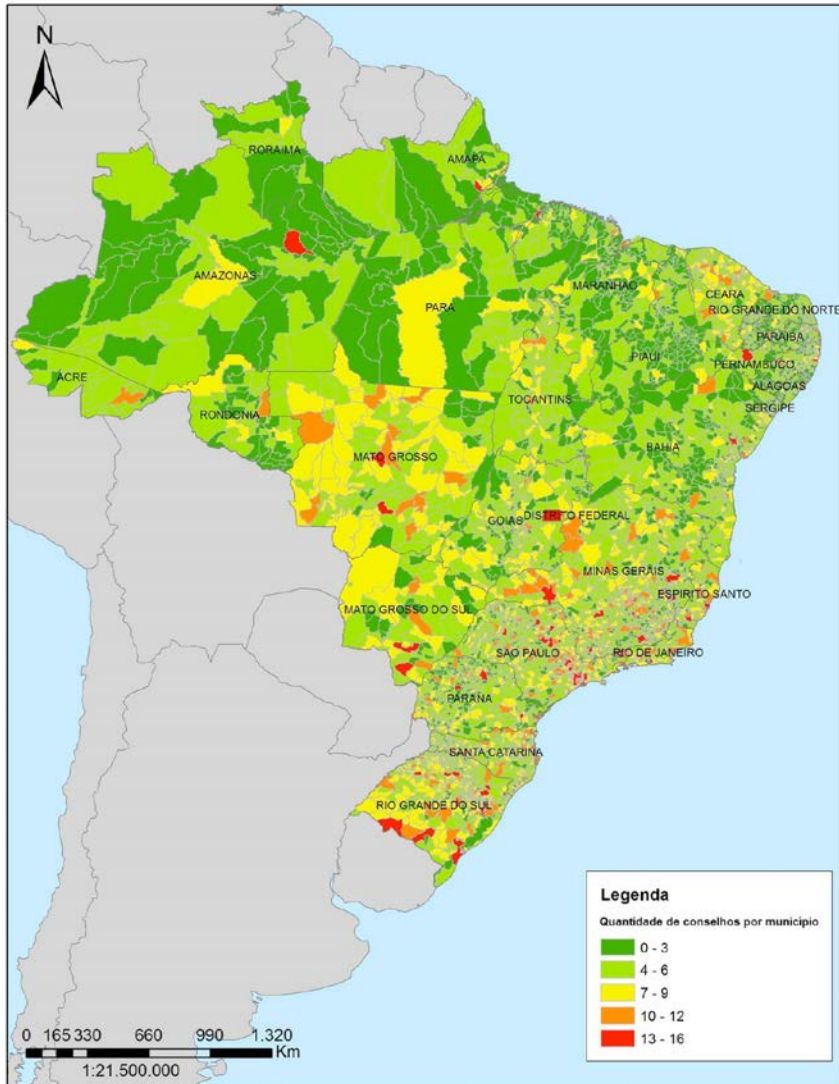


Figura 1 – Número de conselhos por município.

Dados: MUNIC, 2009

Organização: GEOPPOL, 2014.



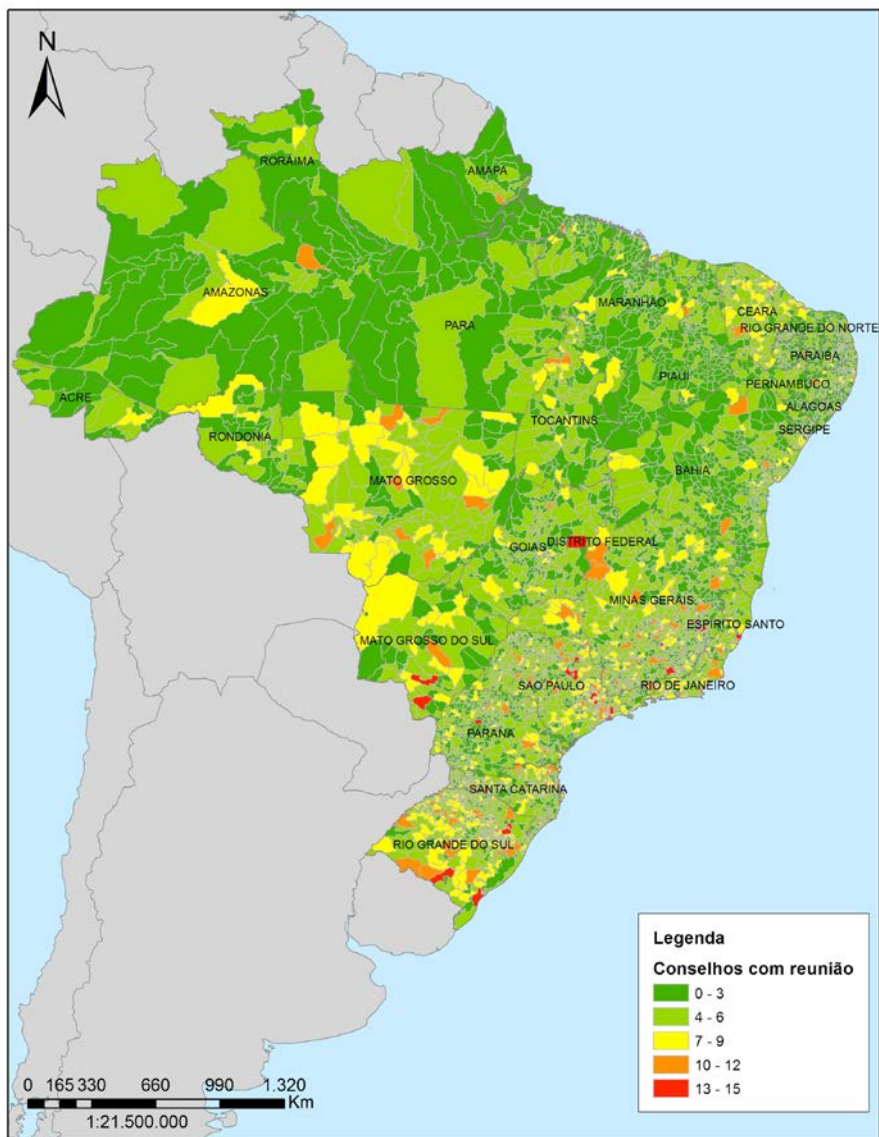


Figura 2 – Número de conselhos ativos por município (reunião nos últimos 12 meses).  
Dados: MUNIC, 2009  
Organização: GEOPPOL, 2014.

As Figuras 1 e 2 demonstram claramente diferenças espaciais na difusão de conselhos municipais nas regiões brasileiras, fato que se agrava ainda mais quando observamos o mapa dos conselhos ativos, isto é, aqueles que tiveram pelo menos uma reunião nos últimos 12 meses. As regiões Norte e Nordeste são, disparadamente, aquelas onde a cor verde predomina, indicando uma baixíssima difusão desse recurso participativo. São estas as regiões com os piores indicadores socioeconômicos de todo o Brasil. Acredita-se aqui existir uma importante relação entre essas características sociais e a inexistência dos conselhos municipais. Se por um lado o índice elevado de pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil e outros problemas sociais não é resultados da carência de conselhos municipais, essas questões poderiam ser mais bem combatidas com o bom funcionamento desse recurso participativo.

Além de aumentar a eficiência política e a eficácia governamental, os conselhos municipais poderiam funcionar como “escolas da democracia”, ajudando no desenvolvimento do próprio indivíduo democrático. As regiões Norte e Nordeste, com baixa difusão de conselhos municipais, são tradicionalmente caracterizadas como as regiões onde a democracia é menos apropriada pelos cidadãos, com, por exemplo, altos índices de clientelismo, enquanto a região Sul é reconhecida como a região brasileira que mais se aproxima dos ideais democráticos (ALMEIDA, 2007; 2008). Sem dúvida, como afirmou Putnam (1996, p. 21), “um arraigado sistema clientelista mina a eficiência administrativa”.

Apesar de uma difusão extremamente relevante dos conselhos obrigatórios em todas as regiões brasileiras, como o Conselho de Saúde (AVRITZER, 2009), trabalhos empíricos nesses conselhos são fundamentais para uma análise mais segura do seu real funcionamento. Mesmo sendo um conselho obrigatório por lei para recebimento de recursos, isso não impede que, embora “sejam resultado de um movimento de ‘cima para baixo’, este conselho venha a se construir em arenas privilegiadas da democratização de um elevado número de governos locais” (CARDOSO, 2004).

Na próxima e última seção deste artigo, apresentaremos uma análise do resultado de trabalhos de campo e entrevistas realizadas nesses conselhos no município do Rio de Janeiro. Foram selecionados conselhos que têm reuniões frequentes, pois, a intenção foi entender o seu funcionamento. Junto com os dados anteriormente apresentados, a próxima seção nos ajudará a alcançar o objetivo central deste artigo, isto é, demonstrar a fraca cooptação da população brasileira para esse recurso participativo devido à inábil difusão e/ou baixa qualidade nas configurações dos conselhos municipais.

### *Os Conselhos Municipais na Política Brasileira: Configuração*

O município do Rio de Janeiro é o segundo mais populoso de todo o Brasil, com quase sete milhões de habitantes (com toda a região metropolitana chegando a quase treze milhões). Além de ter sido a capital do país por quase duzentos anos, é a cidade com o segundo maior Produto Interno Bruto do Brasil (IBGE, 2010), um Índice de Desenvolvimento Humano considerado alto (0,799), porém um Coeficiente de Gini (marcador de desigualdade social) também elevado (0,620). No perfil do município do Rio de Janeiro, realizado a partir dos dados do PNUD 2010, percebe-se que houve um aumento da

desigualdade social no município entre 1991 e 2010, com quase 67% da renda de todo o município nas mãos dos 20% mais ricos<sup>10</sup> (PNUD, 2010).

Ao longo do final do ano de 2012 e todo o ano de 2013, foram realizados trabalhos de campo em reuniões mensais ou bimestrais de oito conselhos municipais do Rio de Janeiro – (a) Direitos das Crianças e do Adolescente (8 reuniões); (b) Assistência Social (8); (c) Saúde (8); (d) Defesa dos Direitos dos Negros (4); (e) Antidrogas (4); (f) Segurança Alimentar e Nutricional (4); (g) Meio Ambiente (4); (h) Educação (8). Além disso, entrevistas com pessoas fundamentais em cada conselho foram realizadas para ajudar na compreensão do funcionamento desse recurso participativo. Devido à natureza deste artigo, a intenção aqui não é realizar um panorama minucioso de cada Conselho Municipal, mas trazer informações gerais que nos ajudem a atingir o objetivo central deste trabalho.

Os Conselhos Municipais do Rio de Janeiro possuem modos de funcionamento distintos. Existem diferenças fundamentais entre eles, principalmente entre o grupo de conselhos obrigatórios por lei federal e fundamentais para repasses – Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), Conselho de Educação (Cedu), Conselho de Assistência Social (CAS) e Conselho de Saúde (CS) – e aqueles que não possuem uma grande receita, e brigam constantemente por apoio do Executivo Municipal, como o Conselho de Defesa dos Direitos dos Negros (Comdedine), Conselho Municipal Antidrogas (Comad), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseao) e Conselho do Meio Ambiente (Consemac). Entretanto, como veremos, problemas ocorrem em todos os Conselhos Municipais analisados.

O CMDCA, por exemplo, é constituído por 40 conselheiros, divididos entre 10 representantes da sociedade civil titulares e 10 suplentes e outros 10 representantes do poder público titulares e 10 suplentes. Apesar de esse conselho ser numericamente similar a qualquer outro, nesse caso os representantes da sociedade civil são, na verdade, organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham na área pela qual o CMDCA é responsável, isto é, todas as políticas públicas relacionadas aos direitos da criança e do adolescente no município. Ao todo, em torno de duzentas entidades votam entre elas para escolher a representação da *sociedade civil*. Vale lembrar que o que é eleito é a instituição, e não o conselheiro em si. As instituições não governamentais votam nos candidatos para vaga de conselheiro: sendo assim, não há um voto direto por parte da população, e sim uma eleição na qual os representantes são escolhidos pelas ONGs que pertencem ao Conselho.

Em uma das reuniões visitadas, houve uma tentativa de comentar sobre um problema relacionado ao tema do Conselho em um bairro do Rio de Janeiro. A então presidente prontamente questionou sobre a instituição que eu representaria. Ao responder que não representava nenhuma e que era apenas um cidadão comum, a resposta foi imediata: “Desculpe, mas precisa ser de alguma instituição para trazer o tema para a ata”. Os Direitos da Criança e do Adolescente no município do Rio de Janeiro são representados por ONGs eleitas entre os seus pares, e não pela população que participaria diretamente dessas decisões.

Na reunião do dia 10 de dezembro de 2012, a plenária do CMDCA estava praticamente lotada, porém, excetuando-se apenas eu, todos os presentes eram representantes de alguma instituição.<sup>11</sup> Essas instituições se fizeram presentes porque o CMDCA é responsável pela convocação de editais para diversos projetos com os recursos do Fundo Municipal e, somente com o certificado emitido pelo Conselho, elas poderiam concorrer aos recursos ou, até mesmo, buscar patrocínios de empresas privadas.

Por sua vez, o Conselho de Saúde (CS) tem outro tipo de formação. A Secretaria de Saúde divide a cidade em dez Áreas Programáticas (APs), representando conjuntos diferenciados de bairros. Cada AP possui seis conselheiros distritais escolhidos pela prefeitura e, após uma votação entre eles e o aval do Secretário de Saúde, um se torna o conselheiro municipal daquela AP. Além desses representantes, o Secretário de Saúde também é um conselheiro e os representantes da sociedade civil são eleitos a partir de diferentes grupos, como dos sindicatos de médicos e enfermeiros, associações de pessoas com deficiência e também de usuários do sistema público de saúde, entre outros. Diferentemente da CMDCA, o Conselho de Saúde não é responsável diretamente por abertura de editais e direcionamento de renda, mas aprovar ou não o Plano Orçamentário do Governo na área da saúde. Somente após ser aceito pelo Conselho, o Plano poderia seguir para a Câmara dos Vereadores para ser analisado.

Cabe também ao Conselho fiscalizar se os recursos estão sendo aplicados nos programas que foram apontados no Plano. Assim, o CS é um objeto político muito importante para o Executivo municipal, pois só a partir dele toda a renda para quaisquer projetos na área da saúde pode ser aprovada e fiscalizada.

Apesar de a legislação instituir que primeiramente o Plano Orçamentário deva ir para o CS, em 2012 não foi assim que ocorreu. Na reunião do dia 11 de dezembro de 2012, os conselheiros estavam indignados com o Secretário de Saúde, pois o Plano para o ano seguinte teria ido diretamente para a votação dos vereadores sem passar pelo Conselho (no legislativo municipal a base aliada era maioria). Uma conselheira afirmou se sentir “desvalorizada”, enquanto outro disse que “havia fruta podre” no Plano e, por isso, a Prefeitura teria realizado essa manobra política. Os conselheiros pareceram descrentes quando o Secretário afirmou que eles ainda poderiam enviar sugestões para a Câmara, ao ponto de uma conselheira afirmar: “Já que já está na Câmara, só cabe a nós agora fiscalizarmos se estarão sendo aplicadas as verbas no lugar certo”.

Já o Conselho de Educação, o único entre os obrigatórios que tem uma sede própria fora do prédio da Prefeitura, tem 12 conselheiros, seis representantes do Governo e seis da sociedade civil. Dentre eles, estão os eleitos pelos sindicatos dos professores de escola pública; sindicato dos professores de escola particular; associação de pais, e outros. Entretanto, uma das vagas da sociedade civil estaria ociosa porque a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) não teria enviado nenhum representante para o Cedu. Em uma entrevista concedida, o presidente do Conselho afirmou que “por mais que tenhamos comunicado à Uerj sobre a necessidade de enviar um representante, parece que eles não se importaram muito”.

A falta de cooptação da população é tão evidente que em todas as reuniões visitadas no Cedu não havia, além de mim, nenhuma pessoa na plateia. No primeiro dia da visita realizada para confecção desse artigo, por exemplo, todos os conselheiros vieram conversar comigo para entender o que estaria fazendo ali, pois, de acordo com eles, “raramente alguém aparece”.

Além de uma possível falta de interesse da população em participar das reuniões (fato que precisaria ser melhor pesquisado), pode-se questionar o papel da visibilidade dos Conselhos Municipais. Como já foi apontado na seção anterior deste artigo, visibilidade é fundamental para o funcionamento desses novos recursos participativos e, para seu andamento e qualidade, divulgar as reuniões futuras e informar sobre as passadas é imprescindível.

A primeira tarefa árdua que tive ao realizar essa pesquisa empírica foi encontrar as informações sobre local, dia e horário das reuniões. Para o Conselho de Educação, por exemplo, nem a Secretaria de Educação soube me informar quando seria a próxima reunião.<sup>12</sup> Ao telefone, a atendente chegou a afirmar: “Senhor, não existe nenhum Conselho de Educação. Não sei nem o que é isso”. A tentativa tornou-se ainda pior quando liguei para o Serviço de Informação (102): o Cedu não estava nem cadastrado entre os telefones de serviços para a população. A solução encontrada foi buscar a informação diretamente no prédio do Cedu. Depois da segunda tentativa e de não encontrar ninguém capaz de me dar a informação (o segurança do prédio dizia que “vez ou outra, tem gente aqui, mas não sei dizer data de reunião”), finalmente uma faxineira do prédio foi encontrado e disse acreditar “que a reunião acontece na última terça-feira do mês pela tarde, pois é o dia que eu tenho que limpar a sala de reunião pela manhã”.

Devido à ausência de pessoas nas plateias de todos os conselhos (exceto nos casos do CMDCA e Comdedine), foi perguntado a todos os conselheiros entrevistados o porquê de a população não estar presente. Todas as respostas apontavam, ao mesmo tempo, para três direções: (a) o caráter representativo dos conselhos e, por isso, a população não veria sentido em participar diretamente; (b) a falta de interesse da população e (c) também a pouca divulgação do que seria o conselho e sua importância para o município.

Entretanto, em resposta à pergunta “Como o conselho realiza então sua divulgação?”, muitos apontavam *blogs* e *sites* ou culpavam a falta de recursos financeiros pela escassez de informações.

O caso torna-se mais grave ainda nos conselhos que possuem pouca renda. A presidente da Comdedine afirmou que “sem as verbas necessárias, não há como fazer campanhas e propagandas para a divulgação de meu trabalho”. A resposta se repetiu no Comad e Consea. O caso do Comad foi o mais grave. Sem descobrir o endereço e horário da reunião na internet ou pelo telefone, resolvi ir diretamente ao prédio da Prefeitura. Na sede municipal, ninguém sabia me informar nada e, após me enviarem para sete diferentes departamentos, finalmente, descobri que a reunião aconteceria em outro local mais distante no Centro da cidade. Essa falta de divulgação e a dificuldade em obter informações a respeito do Conselho foi explicada pela presidente do Comad com a seguinte frase: “A divulgação é cega, surda e muda: ninguém fala, escuta ou vê”. Ela complementa sobre o descaso em divulgar o conselho e seus projetos de prevenção e atividades que ele promove, pois, para ela, “notícia boa não dá lbope”.

Com o argumento de que falta renda para contratar pessoas responsáveis por essa função, esses conselhos, na grande maioria das vezes, desenvolvem *blogs* que divulgam informações sem muita utilidade, com apenas o regimento legal (no caso do Comdedine e COMAD), ou que ficam fora do ar por muito tempo devido à falta de utilização, como é o caso da página do Consea. Nenhum deles apresentava as atas (documentos obrigatórios por lei e de domínio público) das reuniões antigas. O Consemac e o CMDCA foram os únicos que possuíam blog com informações sobre as futuras reuniões, além das atas dos encontros anteriores.

Os únicos conselhos em cuja reunião pública foi possível encontrar pessoas na plateia foram o CMDCA e o Comdedine. Entretanto, o primeiro, como já foi apontado, estava ocupado não por cidadãos comuns, mas sim por instituições. O caso do Comdedine foi o mais diferente: apesar de poucos estarem presentes, existia um quórum maior do que dos outros Conselhos. O Quadro 1 pode ajudar a explicar isso.

Quadro 1 – Visibilidade dos Conselhos Municipais.

CONSELHOS	Meio de Divulgação	Dia e Hora da Reunião	Atas
<b>Conselho de Educação</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Educação	Última terça-feira do mês, às 15h.	Não <sup>13</sup>
<b>Conselho de Saúde</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Saúde	Segunda terça-feira do mês, às 14h.	Sim
<b>Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>	site próprio: <a href="http://www.cmdcario.com.br">www.cmdcario.com.br</a>	Segunda segunda-feira do mês, às 14h.	Sim
<b>Conselho de Assistência Social</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social	Segunda segunda-feira do mês, às 9h.	Não
<b>Conselho de Defesa dos Direitos dos Negros</b>	blog próprio: <a href="http://www.comdedinerj.blogspot.com">www.comdedinerj.blogspot.com</a>	Última quinta-feira do mês, às 18h30.	Não
<b>Conselho Antidrogas</b>	Blog próprio: <a href="http://www.comadrj.blogspot.com">www.comadrj.blogspot.com</a>	Última quinta-feira do mês, às 14h.	Não
<b>Conselho de Meio Ambiente</b>	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria do Meio Ambiente	Bimestralmente na segunda-feira do mês, às 9h.	Sim
<b>Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional</b>	blog próprio: <a href="http://consea-rio.blogspot.com.br">http://consea-rio.blogspot.com.br</a> (Sem funcionamento por falta de atualização)	Segunda terça-feira do mês, às 14h.	Não

Organização: AZEVEDO, 2014.

A informação sobre o dia e a hora das reuniões públicas dos Conselhos é particularmente importante para explicar a presença maior de cidadãos nas reuniões do Comdedine. Pode-se observar que em todos os casos, com exceção do Comdedine, as reuniões ocorrem em horário comercial, 9h, 14h e 15h em dia útil. O Comdedine é o único com um horário mais acessível às pessoas, o que explica, em parte, a presença de cidadãos na plateia que aparentavam, devido ao modo de se vestir, ter ido ao encontro após a jornada de trabalho.

Essa breve análise sobre alguns conselhos municipais no Rio de Janeiro serve para demonstrar como, apesar de existir formalmente, esse novo recurso participativo enfrenta grandes problemas a serem solucionados para realmente contribuir com a democracia brasileira. O conselho municipal está limitado na sua função de construção do indivíduo democrático. Reuniões vazias não funcionam como escolas da democracia. Além disso,



apesar de demonstrar grande potencial para o aumento da eficiência política e da eficácia governamental, alguns problemas puderam ser identificados, como, por exemplo, o que ocorreu com o Plano Orçamentário da Saúde no ano de 2012.

Apesar de este artigo ter informações apenas de oito conselhos municipais no Rio de Janeiro, acredita-se que ele reproduz fielmente as condições desse recurso participativo no município fluminense.

## Considerações Finais

A partir do exposto, podemos retornar ao objetivo central deste artigo e questionar a afirmação de que o Brasil é um caso de sucesso no uso de novos recursos participativos. Entretanto, aqui não se negou a importância desses recursos, mas, ao contrário, o propósito foi demonstrar a potencialidade subaproveitada dos conselhos municipais para a democracia brasileira. Se bem utilizados, esse novo recurso participativo poderia fortalecer e aprimorar a democracia, aumentando a confiança da população nas instituições políticas.

Se consideramos um regime mais ou menos democrático a partir do grau das relações entre o Estado e seus cidadãos (TILLY, 2007), os NRP possuem uma papel fundamental no aprofundamento desses laços: os novos recursos participativos, idealmente, podem favorecer a eficiência política e a eficácia governamental, além de funcionar como importantes “escolas para democracia”, na construção de sujeitos democráticos.

Entretanto, foi demonstrada a precária condição dos conselhos municipais, tanto em sua difusão quanto em sua prática. Diferenças espaciais contrastantes dentro do país e a baixa visibilidade das atividades dos conselhos minam a capacidade institucional que eles possuem.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

\_\_\_\_\_. *A cabeça do eleitor brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC, 2009.

AZEVEDO, Daniel A. *Emancipação municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 2011.

CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.



Daniel A. de Azevedo

CARDOSO, E. D. Conselhos Municipais e democratização das gestão locais. *Revista de Administração Municipal*, ano 49, n. 246, p.15-26, 2004.

CASTRO, Iná E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DUMONT, L. *O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

FERNANDES, E.; ROSENO, R. F. *Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua*. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FOUCAULT, M. Deux essais sur le sujet et le pouvoir. In: Hubert Freyfus e Paul Rabinow. *Michel Foucault. Un Parcours philosophique*, Paris, Gallimard, 1984, p. 297-321.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (org.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

GONZÁLEZ, P. V. Calidad de la democracia en Mexico: hacía un nuevo paradigma explicativo. In: *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, SOMEE, n. 7, enero-junio 2008.

GEERTZ, C. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

MANSBRIDGE, Jane. Practice-Thought-Practice. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (Org.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso, p. 175-199, 2003.

MONTAMBEAULT, Françoise. Learning to be 'better democrats'? The Role of Informal Practices in Brazilian participatory budgeting experiences. In: CAMERON, M. A.; HER-SHBERG, E.; SHARPE, K. E. (Org). *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p. 99-122, 2012.

PARKINSON, J. R. *Democracy and Public Space*. Oxford University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970.

\_\_\_\_\_. Participatory Democracy Revisited. In: *Perspectives on Politics*, March 2012, vol. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. Participation as Representation: democratic policymaking in Brazil. In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p.53-74, 2012.

RODRIGUES, J. N. *O município como escala de gestão no Brasil contemporâneo*. Monografia: Departamento de Geografia UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS JÚNIOR, O. A. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SILVA, Patricio; CLEUREN, Herwig. *Widening Democracy: citizens and participatory schemes in Brazil and Chile*. Brill, 2009.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p. 33-42, 2011.

TILLY, Charles. *Democracy*. Londres: Cambridge University Press, 2007.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p. 91-107, 2011.

ZAREMBERG, Gisela. We're either burned or frozen out: society and party systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico and Brazil). In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p. 21-51, 2012.

Recebido em: 26/6/2015

Aceito em: 30/10/2015

---

<sup>1</sup> "they [democratic experiments] put too much emphasis on elections and too little on the other essential features of democracy". (Tradução livre do autor).

<sup>2</sup> "the most successful new democracies have all worked in large part because they avoided the temptation of majoritarianism [...]. India has survived as a democracy since 1947 [...] and Brazil since the mid-1980s for much the same reason: both put limits on the power of the government and provided guarantees for individual rights". (Tradução livre do autor).

<sup>3</sup> "at presente, in most of the Latin American countries, the possible return to a military government has become an unviable and unacceptable alternative in the population's political imagery" (T.L.A.)

<sup>4</sup> "the Latin American democracies in general have not satisfied the needs or met the expectations of the vast majority" (T.L.A.)

<sup>5</sup> Disponível em: <http://app.folha.com/compartilhe/noticia/390037>. Acesso em: 10 abr. 2014.

<sup>6</sup> Dicionário Online Priberam da Língua Portuguesa. Acesso em: 19 maio 2013.

<sup>7</sup> “individuals learn to participate by participating” (T.L.A)

<sup>8</sup> “phenomenon of ‘group-think’ (T.L.A)

<sup>9</sup> Por não ter sido analisado pela MUNIC de 2009, o Conselho de Assistência Social não foi apresentado nesse quadro.

<sup>10</sup> Disponível em: [Atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_print/rio-de-janeiro\\_rj](http://Atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_print/rio-de-janeiro_rj). Acesso em: 04 fev. 2014.

<sup>11</sup> Fato percebido devido à lista de presença que circulou entre os participantes. Grande parte, esperava apenas para assiná-la e depois se retirava da reunião. A presença em reuniões mensais do CMDCA é condição necessária para participar de editais e debates dentro do conselho.

<sup>12</sup> Até o mês de janeiro de 2014, não havia no site da Secretaria de Educação nenhuma informação sobre as reuniões. A partir do ano de 2014, no mesmo site já estava disponível o dia, mas não o horário. Sem ninguém para informar o horário em nenhum telefone público, e-mail ou site, o problema de informação permanece.

<sup>13</sup> Entretanto, as informações de Atas e outros documentos no Conselho Municipal do FUNDEB são mais completas no mesmo site da Prefeitura.

<sup>14</sup> Em seu blog, a vereadora Sônia Rabelo (Partido Verde) afirma que, apesar de aprovado em 2009, o Conselho de Cultura do município do Rio de Janeiro não teria sido definitivamente instalado. Ela aponta que “o Conselho de Cultura, pela sua formação e competência, deveria ser o *locus* permanente de intermediação entre os interesses da sociedade, dos produtores culturais, e do governo. Mas, sem sua instalação, e sem reuniões constantes, este processo democrático não se construirá, e a disputa por ser “amigo do rei” se dará todos os anos”. (Disponível em: <http://www.soniabarabello.com.br/tag/conselho-de-cultura/> Acesso em: 10 dez. 2013).