

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
NIVEL MESTRADO

MAURICÉIA ALVES DOS SANTOS

CONSELHOS MUNICIPAIS NA ADMINISTRAÇÃO DO MOVIMENTO  
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB): ANÁLISE DE GUAÍBA/RS (2001-2008)

São Leopoldo

2023

MAURICÉIA ALVES DOS SANTOS

CONSELHOS MUNICIPAIS NA ADMINISTRAÇÃO DO MOVIMENTO  
DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB): ANÁLISE DE GUAÍBA/RS (2001-2008)

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais,  
pelo programa de Pós-graduação em Ciências  
Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
– UNISINOS.

Orientadora: Professora Dra. Monika W. Dowbor.

São Leopoldo

2023

S237c

Santos, Mauricéia Alves dos.

Conselhos municipais na administração do Movimento Democrático Brasileiro (MDB): análise de Guaíba/RS (2001-2008) / Mauricéia Alves dos Santos – 2023.

106 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, 2023.

“Orientadora: Professora Dra. Monika W. Dowbor.”

1. Participação social. 2. Movimento Democrático Brasileiro.
3. Associações, instituições, etc.. 4. Conselhos municipais.
5. Partidos políticos. I. Título.

CDU 329

## RESUMO

O presente estudo busca compreender o lugar ocupado pelos conselhos municipais implantados durante a administração do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), durante o período de 2001 a 2008. Para tanto, a investigação empírica baseou-se em um estudo de caso de caráter qualitativo realizado no município de Guaíba/RS, focando a análise nos conselhos de fraca ou nenhuma indução de recursos federais para serem implantados. A coleta de dados valeu-se de materiais coletados a partir de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. O referencial teórico parte das Teorias da Democracias não hegemônicas com base nas perspectivas "Deliberativas" e "Participativas", além de trazer a revisão da literatura sobre Instituições Participativas, que teve por foco os conselhos implementados após a promulgação da Constituição de 1988, assim como os estudos correlatos à participação social e ao partido MDB. No percurso desse debate, os dados evidenciaram o entendimento de que os conselhos municipais estão para além de suas funções institucionais, servindo como um canal de articulação entre o partido e as lideranças comunitárias nos moldes daqueles conselhos implementados durante a década de 1980. Embora tenha havido uma ampliação da participação através dos conselhos, outros mecanismos de participação institucionalizada não fizeram parte do projeto de governo do partido, além da inexistência de uma participação de cunho emancipatório e educativa que possibilite a população participar efetivamente da implementação e da execução das políticas públicas. Isso nos leva a questionar qual é de fato o lugar ocupado pela participação social em administrações do partido MDB.

**Palavras-chave:** instituições participativas; participação social; conselhos municipais; movimento democrático brasileiro, MDB.

## ABSTRACT

This study seeks to understand the place occupied by the municipal councils implemented during the administration of the Brazilian Democratic Movement (MDB) party, during the period from 2001 to 2008. Therefore, the empirical investigation was based on a qualitative case study conducted in the municipality of Guaíba/RS, focusing the analysis on the councils of weak or no induction of federal resources to be implemented. Data collection used materials collected from documentary research, bibliographic research and semi-structured interviews. The theoretical framework starts from the Theories of Non-hegemonic Democracies based on the "Deliberative" and "Participatory" perspectives, in addition to bringing the review of the literature on Participatory Institutions, which focused on the councils implemented after the promulgation of the 1988 Constitution, as well as the studies related to social participation and the MDB party. In the course of this debate, the data evidenced the understanding that the municipal councils are beyond their institutional functions, serving as a channel of articulation between the party and the community leaders along the lines of those councils implemented during the 1980s. Although there has been an expansion of participation through the councils, other mechanisms of institutionalized participation were not part of the party's government project, in addition to the lack of an emancipatory and educational participation that enables the population to participate effectively in the implementation and execution of public policies. This leads us to question what is in fact the place occupied by social participation in MDB party administrations.

**Keywords:** participatory institutions; social participation; municipal councils; Brazilian democratic movement, MDB.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Administração do MDB – 2001 a 2008.....	45
<b>Tabela 2</b> – Administração do PTB – 2009 a 2016.....	45
<b>Tabela 3</b> – Administrações municipais e respectivos partidos políticos .....	54
<b>Tabela 4</b> – Conselhos criados por mandato e suas tipologias.....	60
<b>Tabela 5</b> – Conselhos criados durante a administração do MDB (2001-2008).....	86

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Paridade nos conselhos municipais – Guaíba/RS.....	84
<b>Gráfico 2</b> - Representações nos Conselhos de Guaíba/RS .....	85

## LISTA DE SIGLAS

IP – Instituições Participativas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OP – Orçamento Participativo

SUS - Sistema Único de Saúde

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

SP – São Paulo

PMDB – Partido Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SC – Santa Catarina

COMUSA – Conselho Municipal de Saúde

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

DO – Diário Oficial

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

CMH – Conselho Municipal de Habitação

CMPDI – Conselho Municipal do Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado

COMUDE – Conselho Municipal de Desenvolvimento

CMT – Conselho Municipal do Transporte

CMI – Conselho Municipal do Idoso

CMD – Conselho Municipal do Desporto

COMTUR – Conselho Municipal do Turismo

COMSEC – Conselho Municipal de Segurança da Comunidade

CMC – Conselho Municipal dos Contribuintes

COMAD – Conselho Municipal Antidrogas

CGTC – Conselho Gestor do Telecentro Comunitário

CMMUB – Conselho Municipal de Mobilidade Urbana

COMJUV – Conselho Municipal da Juventude

COMPC – Conselho Municipal de Políticas Culturais

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

CRC – Conselho Regional de Contabilidade

ACIGUA – Associação Comercial, Industrial e de Serviço de Guaíba

TRE – Tribunal Regional Eleitoral



IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
SINDILOJAS – Sindicato dos Lojistas de Guaíba  
UAMG – União das Associações de Moradores de Guaíba  
PSD – Partido Social Democrático  
ADB – Aliança Democrática Brasileira  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PP – Partido Progressista  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
DEM – Democratas  
CMACS – Fundeb – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
COMDICA – Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes  
CMMEA – Conselho Municipal do Meio Ambiente  
COMEG – Conselho Municipal de Educação de Guaíba  
CMPAHC – Conselho Municipal de Patrimônio Artístico, Histórico Cultural  
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento  
CNI – Conselho Nacional da Pessoa Idosa  
PNI – Política Nacional da Pessoa Idosa  
ULBRA – Universidade Luterana do Brasil  
CREG – Conselho Regional de Educação Física  
SETUDEC – Secretaria de Turismo e de Cultura  
CRE – Coordenadoria Regional de Educação  
SESI – Serviço Social da Indústria  
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social  
CNE – Conselho Nacional do Esporte

## AGRADECIMENTOS

*Vou mostrando como sou  
E vou sendo como posso  
Jogando meu corpo no mundo  
Andando por todos os cantos  
E pela lei natural dos encontros  
Eu deixo e recebo um tanto [...]*

*Mistério do Planeta, Novos Baianos*

Gratidão àquelas pessoas que fizeram parte e contribuíram, mesmo que indiretamente, para a conclusão desta etapa da minha trajetória de vida. O percurso percorrido até aqui, mesmo que muitas vezes solitário e desafiador, mesmo que permeado por angústias e incertezas, também foi cheinho de acolhimento, afetos e compreensão.

Dedico àquelas pessoas que, ao longo do percurso contribuíram, cada uma/um a sua maneira, para meu fortalecimento, encorajando-me a continuar acreditando no processo e, principalmente, na importância da pesquisa nesse tempo em que crescem movimentos anticientíficos e de desvalorização das ciências humanas no país.

Escrever por si só é um desafio que se intensifica no tempo presente. Tempo de retrocesso democrático, desmonte dos direitos sociais adquiridos com tanta luta, ataques ao conhecimento científico e às instituições. Tempo em que se intensificam todas as formas de violência contra a classe trabalhadora, pessoas negras, LGBTQIAP+, com deficiência, crianças, adolescentes, mulheres e mulheres negras. Parafraseando Yamamoto (2008), mais do que nunca é preciso ter coragem e esperança para enfrentar o presente... É preciso resistir e sonhar!

Agradeço, em especial à minha mãe, Lúcia, por todo amor e dedicação dispensados, todo apoio neste e em outros projetos de minha vida. Mesmo sem compreender a real importância e significado desta etapa, sempre me apoiou irrestritamente em todos os momentos. Todo meu amor e admiração infinita, my mother!

Às minhas companheiras e ao companheiro de militância, por toda empatia, compreensão e incentivo para que eu não desistisse da conclusão do mestrado. Elisa, Reh, Daia, Má, Dé, Jamille, Madrinha Giliane, Jio, e demais conselheiras da gestão 2020-2023: *Lutar e Mudar as coisas nos interessam mais*, do Conselho Regional de Serviço Social do Rio Grande do Sul (CRESS-RS), tem sido um privilégio a militância política ao lado de pessoas tão aguerridas como vocês. Obrigada por toda luta e afeto!

À minha professora orientadora Monika Dowbor, a qual agradeço imensamente a dedicação e, principalmente, a paciência durante o processo de elaboração deste estudo, fazendo-me acreditar no potencial de meu trabalho. Uma profissional sem igual, a qual tive o privilégio em conhecer e tê-la como orientadora. Gratidão por tudo, Monika, você foi essencial!

A todas/os docentes e discentes do PPG de Ciências Sociais da UNISINOS.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>17</b>
<i>1.1 Teorias da democracia: modelos hegemônicos e não-hegemônicos .....</i>	<i>17</i>
<i>1.2 Participação Institucionalizada no Brasil: conselhos municipais, principais estudos e perspectivas.....</i>	<i>22</i>
<i>1.3 Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e participação social: breve revisão da literatura.....</i>	<i>32</i>
<b>2 CAMINHOS PERCORRIDOS NA PESQUISA .....</b>	<b>42</b>
<i>2.1 As "pedras no caminho": dificuldades na coleta de dados.....</i>	<i>43</i>
<i>2.2 Metodologia da pesquisa .....</i>	<i>48</i>
<b>3 ANALISANDO OS CONSELHOS NO MUNICÍPIO DE GUAÍBA.....</b>	<b>51</b>
<i>3.1 Breve descrição histórica e política da cidade de Guaíba .....</i>	<i>52</i>
<i>3.2 O lugar da participação social no projeto político na administração do MDB.....</i>	<i>55</i>
<i>3.3 Diagnóstico dos conselhos criados na administração do MDB .....</i>	<i>60</i>
<i>3.4 Associações de moradores da cidade.....</i>	<i>90</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>98</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe à cena nacional formas institucionalizadas de participação social e com isso abriu espaço para atores sociais de diversos segmentos da população participarem da elaboração, gestão e fiscalização das políticas públicas, além de contribuírem para a construção de mecanismos distintos de participação.

Ao longo dos anos 90 surgiram formas de efetivação da participação social, ao passo que, gradualmente, foram sendo instituídas instâncias participativas nos três níveis do governo (nacional, estadual e municipal) e nas distintas áreas de políticas públicas (seguridade social, saúde, educação, assistência social). Essas instâncias passaram a ser reconhecidas pela literatura como instituições participativas (IPs), termo cunhado por Avritzer (2008), caracterizadas por serem formas de inclusão da população e associações da sociedade civil nos processos decisórios e consultivos relacionados com a gestão das políticas públicas no Brasil. Cada IP possui um desenho institucional específico e particularidades que decorrem do grau de garantia legal e continuidade desses mecanismos (GURZA LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2008, 2009). Adquirem, portanto, caráter de instituições, justamente porque não se configuram em experiências episódicas ou eventuais de participação, ao contrário, se tornam elementos característicos da gestão pública brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988 (CORTÊS, 2011).

Entre as IPs instituídas maciçamente, estão os conselhos de políticas públicas, as conferências de políticas públicas e os orçamentos participativos (OPs). O destaque aqui é dado aos conselhos, uma vez que são considerados um dos principais mecanismos de concretização da democracia participativa no país devido a sua capilaridade no território nacional, presentes nos três níveis de governo (AVRITZER, 2009). São instâncias colegiadas de caráter permanente, que têm por função deliberar sobre as políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal (CORTES, 2011).

A discussão traçada nesta dissertação, traz algumas concepções das teorias democráticas, em especial a participativa e deliberativa, por serem consideradas importantes à existência dos conselhos. Em razão de trazerem elementos para pensarmos a participação social como potencializadora da democracia, assim como dos indivíduos que participam desses espaços. Nesse sentido, a partir da perspectiva da democracia deliberativa, os conselhos podem ser pensados como mecanismos institucionalizados que garantam as demandas de grupos representados nestes espaços, o que também nos leva a questões como a representação e como

ela acontece, que capacidade que têm esses grupos de participar em igualdade de condições (SANTOS e AVRITZER, 2002). Na perspectiva da democracia participativa, a concepção da participação política está para além da participação em período eleitoral e em outras instituições políticas, pois pretende buscar formas de ampliação dos espaços participativos, compreendendo a participação como processo educativo (PATEMAN, 1992).

O foco da análise nesta dissertação será os conselhos de nível municipal, cuja institucionalização aconteceu maciçamente durante os anos noventa. Desde lá, a agenda de pesquisa buscou mostrar o que eles fazem, suas dinâmicas internas, perfil e desempenho dos conselheiros, bem como os processos histórico-institucionais em que estão inseridos (ALMEIDA, CAYRES e TATAGIBA, 2015). Sobre a evolução e expansão dos conselhos, estima-se um número de mais de 34 mil conselhos nas diversas áreas de políticas públicas em nível municipal, conforme mostra pesquisa realizada por Coelho, Almeida, Martelli e Lüchmann (2019) sobre a participação conselheira no Brasil, na qual utilizaram os dados da “Pesquisa sobre Perfil do Municípios Brasileiros” (MUNIC/IBGE, 2013/2014).

A respeito da expansão dos conselhos, Gurza Lavalle e Barone (2015) consideram a importância da indução de recursos federais e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para a implantação dos conselhos municipais, pois passam a estar condicionados à gestão das políticas públicas. Propõem padrões para analisar a evolução e expansão dos conselhos a partir de três tipos relacionados com grau de indução federal, os quais utilizo para classificar os conselhos municipais criados durante a administração do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em Guaíba. Os conselhos analisados neste estudo dizem respeito a dois tipos, um que possui fraca e outro que não possui indução de recursos federais para serem criados, uma vez que esses conselhos vêm sendo pouco estudados pela literatura.

O objeto de estudo consiste nos conselhos municipais que não possuem indução federal para serem criados, além de não serem institucionalmente especificados e não possuem expansão territorial significativa. Normalmente, são criados em municípios com elevado IDH e por interesse da gestão local. A agenda de pesquisa sobre conselhos mostra que os conselhos classificados como aqueles que recebem maior indução federal têm sido mais amplamente estudados (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016), em detrimento daqueles que não possuem indução federal para serem criados, o que evidencia uma lacuna nos estudos sobre conselhos, assim como a relevância desta pesquisa.

A literatura aponta que, municípios com histórico de participação social, em sua maioria, são aqueles administrados por governos tidos como de esquerda/progressista. Contudo, Bezerra (2014) pontua que diferentes experiências participativas foram implementadas por

partidos de matizes ideológicos distintos, porém foram mais difundidas por governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a exemplo, o orçamento participativo (OP) e os conselhos populares, como eram denominados no início dos anos 90.

A agenda de pesquisa sobre IPs e partidos políticos apresenta lacunas importantes a serem exploradas, uma delas consiste nos incipientes estudos que abordem a relação de partidos de direita/centro e a participação social. Segundo Romão (2010), ainda há poucos estudos sobre o papel dos partidos políticos na elaboração das IPs. É neste contexto que se situa a presente pesquisa, pois se trata de estudo sobre um partido de centro, o MDB, e a implantação de uma IP específica, no caso, os conselhos municipais.

O município em que desenvolvo a pesquisa é a cidade de Guaíba, município de médio porte, localizado na região metropolitana de Porto Alegre/RS. O recorte temporal considerado consiste em oito anos de administração do MDB compreendido de 2001 a 2008, período em que foram implantados oito conselhos de fraca ou nenhuma indução federal. Entre os partidos que estiveram à frente da administração municipal após a redemocratização de 1988, o MDB foi o partido que mais criou conselhos, ficando atrás apenas o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que criou seis conselhos. Cabe dizer que ambos os partidos permaneceram na gestão municipal por dois mandatos consecutivos e são considerados pela literatura partidos que não priorizam a implantação de IPs como política de gestão e parte de seus programas de governo.

Diante disso, o problema de pesquisa consiste em entender por que e de que forma os conselhos de fraca ou nenhuma indução federal foram priorizados na administração do MDB no município de Guaíba, no período de 2001 a 2008. De maneira mais ampla, a pesquisa busca contribuir para o entendimento de mecanismos que explicam a institucionalização da participação nos governos da direita. Cabe salientar que esses conselhos estão em maior número entre aqueles existentes no município, perfazendo um total de 19 entre os 24 conselhos criados após a redemocratização de 1988. Normalmente, esses tipos de conselhos são criados por interesse da administração municipal não só por reconhecer a importância de canais de diálogo com a população, mas também podem ser uma requisição de atores sociais distintos, como veremos no decorrer da pesquisa.

O objetivo geral do estudo é compreender a gênese dos conselhos de fraca ou nenhuma indução de recursos federais que foram implementados durante o governo do partido MDB. E os objetivos específicos consistem em compreender o conjunto de fatores que contribuíram para implantação desses conselhos, a partir das normativas federais, estaduais, das respectivas leis de criação e regimentos internos, composição e características. Bem como, compreender as

motivações do partido MDB para a criação desses conselhos, a partir de análise do plano de governo e entendimento do prefeito.

A hipótese que busco responder se baseia na literatura de IPs, cujos estudos demonstram que os conselhos que contam com pouca ou nenhuma indução de recursos financeiros do governo federal para serem implantados, normalmente, são criados por interesse da administração municipal. Desse modo, busco verificar a hipótese neste estudo.

A metodologia utilizada baseou-se em um estudo de caso realizado na cidade de Guaíba/RS. No que refere a coleta de dados, o estudo de caso recorre tanto a pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica foi realizada no site de periódicos da CAPES, plataforma Scielo e Google Scholar utilizando as palavras-chaves: MDB, PMDB, participação social, instituições participativas e redemocratização de 1988. Os documentos analisados contaram com leis e decretos de criação, regulamentação, regimentos internos, plano de governo, além de livros, artigos, matérias em mídia online e impressa sobre o período pesquisado. Também valeu-se de entrevistas semiestruturadas e alguns relatos orais informais de ex conselheiros, assessores e servidores públicos.

A dissertação está dividida, além dessa introdução e considerações finais, em três capítulos. O primeiro capítulo é destinado à fundamentação teórica e à revisão da literatura. Por isso, o capítulo foi dividido em três momentos. O primeiro foi destinado ao debate teórico à luz da teoria democrática. Os dois subsequentes trazem a revisão bibliográfica sobre os estudos da participação institucionalizada, seguido da análise da relação do partido MDB com a participação social. Ambas as revisões realizadas partem da participação social de forma ampla, mas tem por foco os conselhos. O segundo capítulo propõe-se a apresentar os caminhos percorridos durante a pesquisa. A primeira parte retoma a proposta inicial do estudo, bem como os limitadores encontrados para a concretização dessa etapa. A segunda parte dispõe sobre a metodologia utilizada na pesquisa. E o terceiro capítulo propõe-se a trazer como a pesquisa foi realizada adentrando na parte empírica do estudo. A primeira parte é destinada a apresentar o município, local em que foi realizado o estudo. Por essa razão, realizo uma breve descrição histórica e política da cidade. Na segunda parte, abordo a respeito do lugar ocupado pela participação social no projeto político na administração do MDB. A terceira parte é composta pelo diagnóstico da participação institucionalizada, no caso, os conselhos municipais criados durante o mandato do MDB, em que analiso as entrevistas e o programa de governo do partido embasado nos objetivos do estudo e na fundamentação teórica. E, por fim, a quarta parte é destinada às associações de moradores da cidade, onde busco abarcar a visão que têm do



processo de participação nos conselhos municipais, tendo em vista haver representação dessas associações em grande parte dos conselhos existentes no município de Guaíba.

## **1 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA E REVISÃO DA LITERATURA**

### **1.1 Teorias da democracia: modelos hegemônicos e não-hegemônicos**

A revisão da literatura sobre as teorias democráticas auxilia na compreensão sobre participação social, mais especificamente, sobre como os conselhos são entendidos em cada uma das correntes teóricas. Os conselhos são considerados instituições participativas que, em tese, pressupõem a ampliação e efetivação da democracia, uma vez que constituem espaços onde a população participa da gestão das políticas públicas.

O debate das teorias democráticas emerge no século XX, trazendo à cena a concepção de democracia enquanto forma de governo que se tornou hegemônica, embora a participação ainda estivesse restrita à representação e ao processo eleitoral. A concepção de democracia enquanto forma de governo é tratada por Robert Dahl (2001), em seu livro *Sobre a Democracia*, como modo de governar que sempre esteve presente na sociedade. Traz, portanto, diferentes períodos e contextos históricos em que a democracia desenvolveu-se, citando como exemplo as experiências gregas, romanas e aquelas tidas em cidades italianas, onde a democracia como modelo de governo veio a desaparecer durante os governos absolutistas.

Neste capítulo, discorro a respeito das concepções propostas pelos modelos de democracia desenvolvidas ao longo dos anos, através dos quais é possível compreender como, em cada modelo, os conselhos municipais podem ser entendidos. Trago, portanto, os modelos hegemônicos da democracia, a elitista e pluralista, e os modelos não hegemônicos, a deliberativa e participativa, sendo estas últimas importantes à existência dos conselhos (SANTOS e AVRITZER, 2002).

O modelo elitista tem como principal artífice Joseph Schumpeter, que compreende a democracia enquanto restrita às elites políticas, marcada pela competição entre partidos políticos que pleiteiam o direito de governar (AVRITZER, 2000; NOBRE, 2004). Enquanto aos indivíduos fica incumbido unicamente a escolha, através do voto, dos seus representantes políticos que serão os responsáveis pela tomada de decisões e rumos das ações, projeto e programas de governo.

Santos e Avritzer (2002) trazem que, para Schumpeter, o processo democrático consiste em um método político, isto é, um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e

administrativas. Conforme os autores, o cerne desse modelo está em seu cunho instrumental e competitivo, e que a existência de “uma preocupação procedimental, com as regras para a tomada de decisão o transforma em um método para a constituição dos governos” (*ibidem.*, p. 45). O modelo schumpeteriano nega as formas de vontade coletiva e defende a ideia de que ela não existe como algo ordenado porque envolve diferentes indivíduos com visão de mundo e sociedade distintos (AVRITZER, 2000). Nesse sentido, há uma diminuição da função ocupada pelos indivíduos na sociedade, pois são entendidos como objetos de manipulação, movidos por impulsos irracionais e incapazes de tomar de decisões (SANTOS, AVRITZER, 2002; UGARTE, 2004).

Argumenta-se que, no Estado moderno, há uma complexidade de relações burocráticas que requerem uma tecnocracia especializada. Devido a isso, justifica-se manter o poder de decisão nas mãos das elites políticas e os “cidadãos comuns” longe dos processos decisórios, uma vez que desconhecem os processos políticos e podem ser facilmente manipulados. Assim, ao pensarmos o processo de participação nos conselhos do ponto de vista da teoria elitista, remete-nos a um espaço de representação e atuação das distintas elites políticas, indivíduos com capacidades técnicas que entendam da burocracia no Estado, uma vez que, nessa perspectiva, o entendimento é de que a maioria da população não tem capacidade para participar desses espaços.

O modelo pluralista tem como principal expoente Robert Dahl, que concebe a sociedade heterogênea, representada por grupos distintos que se dividem segundo os mais variados interesses em disputa, produzindo um ambiente democrático e possibilitando uma alternância de poder. De acordo com Marcos Nobre (2004), para Dahl a essência do modelo pluralista está “em sua concepção de poder, definida como a capacidade de impor objetivos em face da oposição de outrem” (p. 32). Nesse sentido, a disputa entre os diversos grupos representando diferentes interesses de forma não hierárquica possibilita-lhes a organização e, conseqüentemente, a ascensão ao governo. Contudo, essa concepção não rompe totalmente com o modelo elitista, principalmente por manter o foco nas elites políticas e conceber as eleições como principal manifestação da democracia, porém abre para a perspectiva dos grupos coletivos organizados (NOBRE, 2004). Todavia, seguem tendo uma concepção reducionista quanto à participação do cidadão, por meio da qual consideram os indivíduos como desinformados e desinteressados da política. Dentro desse modelo, os conselhos poderiam representar um espaço de promoção da participação de grupos que, normalmente, são excluídos das tomadas de decisões e do governo. Porém, como mencionado anteriormente, seriam espaços de pouca importância se comparados ao processo eleitoral através do voto.

O modelo de democracia deliberativa, segundo contribuições de Cunha (2009), foi cunhado por Joseph Bessette no início dos anos de 1980, vindo a denominar um vasto campo de pesquisas posteriores. Contudo, estudos inaugurais desse modelo de democracia tiveram como principais formuladores John Rawls e Jürgen Habermas.

Para Rawls, o ideal de democracia deliberativa viabiliza debate político sobre as diferentes concepções morais e valores existentes na sociedade, que podem ser modificadas durante o processo de argumentação (CUNHA, 2009). Na visão do autor, o processo deliberativo pautado na argumentação e justificação é necessário para a construção de consenso, mesmo que os indivíduos participes tenham diferentes concepções de mundo (AVRITZER, 2000; CUNHA, 2009). Rawls (2007, *apud.* CUNHA, 2009, p.78 e 79) mostra três características fundamentais da democracia deliberativa: I) a ideia de razão pública; II) a existência de uma estrutura constitucional que normatize as instituições democráticas; e III) o conhecimento e vontade dos cidadãos em concretizar a razão pública na sociedade.

Nesse sentido, razão pública é definida por Rawls como

característica de uma população democrática: é a razão dos seus cidadãos, daqueles que compartilham o status de cidadania. O objeto da sua razão pública é o bem do público, aquilo que uma concepção política de justiça requer das estruturas básicas das instituições, dos fins e das causas que essas devem servir (1993, p. 213, *apud.* AVRITZER, 2000, p. 34).

A ideia de razão pública está vinculada à concepção de bem comum, balizada pelo entendimento de que a concepção de justiça é compartilhada por indivíduos e instituições.

Habermas traz a concepção de que o processo democrático deliberativo é centrado no procedimento argumentativo e a esfera pública como espaço privilegiado para seu exercício. Esfera pública consiste em um espaço onde os indivíduos interagem, discutem e deliberam sobre questões políticas, decisões das autoridades públicas e apresentam suas demandas para o Estado (AVRITZER, 2000; CUNHA, 2009).

Dessa forma, Habermas vai trabalhar com dois conceitos que auxiliam na compreensão de democracia deliberativa. A primeira contribuição parte do entendimento de esfera pública como um espaço no qual os indivíduos podem contestar em público uma condição de desigualdade da esfera privada, ou seja, podem levar a público (ao Estado) as suas demandas individuais (SANTOS e AVRITZER, 2002). Lüchmann (2002, p. 25, *apud.* HABERMAS, 1997, p.92) complementa “a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomada de posição ou opiniões; nelas os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensar em opiniões públicas enfeixadas de temas

específicos.”

A segunda contribuição de Habermas é conhecida como “Princípio D”, ou seja, o princípio do discurso que, conforme Cunha (2009):

Sintetiza os componentes democrático e deliberativo da concepção de democracia deliberativa: o primeiro expresso na ideia de que as decisões coletivas devem ser feitas com a participação de todos que estarão sujeitos a elas (ou seus representantes); o segundo presente na concepção de que as decisões são derivadas de argumentos razoáveis que são oferecidos pelos e para os participantes (p.79).

Esse trecho apresenta a ideia de democracia como espaço de decisões coletivas com a participação de todos os indivíduos diretamente ou por meio de representantes. Todavia, a partir da concepção de que o processo de argumentação sustenta a deliberação, parte-se do pressuposto de que todos os cidadãos estão em igualdade de condições para argumentar e expressar ideias de forma racional. Nesse sentido, Avritzer traz que, para Habermas, o conceito de deliberação democrática engloba “uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligados a redes periféricas de uma esfera pública política” (2000, p. 40, *apud*. HABERMAS, 1994, p. 7). Sendo a esfera pública lócus privilegiado da deliberação, através de uma série de procedimentos que concretiza o princípio do discurso.

Apesar da importância do pensamento Habermasiano, ele é alvo de críticas em dois sentidos: quanto à dimensão normativa da deliberação, em demasia; e a incapacidade de produzir arranjos institucionais, ou seja, não estabelece um formato institucional que materialize a democracia deliberativa (AVRITZER, 2000). Além de partir da ideia de que todos os indivíduos estão em igualdade de condições de participar nas tomadas de decisões e de construir consensos no sentido de que a vontade geral seria algo dado como consequência desse processo.

Nesse segmento, trago algumas contribuições de Joshua Cohen, que entende a deliberação como princípio fundante das democracias modernas, traz que a ideia de bem comum é construído no processo de deliberação, diferentemente da concepção de vontade geral posto como algo dado. Dessa forma, a deliberação tem, no pensamento do autor, como objetivo o bem comum a ser construído através da política. Além disso, Joshua Cohen dedicou-se a desenvolver um procedimento deliberativo apto a servir como modelo para instituições deliberativas. Para ele, segundo Avritzer (2000, p. 41)

os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte da legitimidade, eles preferem instituições nas quais tais

conexões entre deliberação e resultados sejam mais evidentes do que instituições nas quais tais conexões sejam menos claras (apud. COHEN, 1989, p.73).

A teoria deliberativa traz a preocupação de transformar discussões teóricas em procedimentos capazes de viabilizar em formato institucional a prática democrática. Segundo Lüchmann (2002, p.38), a democracia deliberativa consiste no “processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesses da coletividade”, sendo a partir desse processo que os cidadãos têm a legitimidade para decidir no que diz respeito às prioridades, ou seja, cabe aos cidadãos a cogestão das políticas públicas.

A autora considera imprescindível a institucionalização de mecanismos que garantam a efetividade do processo deliberativo, bem como as prioridades a serem transmitidas para o governo. Assim, pensarmos os conselhos dentro desse modelo, como sendo mecanismos institucionalizados que garantam as demandas de grupos representados nesses espaços, inclui pensarmos quanto à representação e como ela acontece neste contexto, além de levar em consideração a capacidade que têm esses grupos de participar em igualdade de condições.

Nesse seguimento, partirmos para o modelo de democracia participativa, que é pautado na ideia de expansão da participação política para além da participação em período eleitoral e de outras instituições políticas. Visa, portanto, buscar outras maneiras de ampliação dos espaços participativos e compreende a participação como processo educativo no âmbito da democracia. Esse modelo é conhecido como a “nova esquerda” e herdeiro dos movimentos sociais contestatórios da década de 1960, segundo Nobre (2004). Os principais autores dessa vertente são Pateman e Macpherson, que contribuem de certa forma com a ruptura da visão schumpeteriana, que considera os indivíduos como sendo irracionais e incapazes de tomar decisões, portanto, ainda que assim seja, tal situação pode ser transformada através da própria participação, possibilitando um processo educativo dos indivíduos.

De acordo com Lüchmann (2002), Macpherson caracteriza a democracia participativa enquanto um regime político com capacidade de reparar as desigualdades produzidas pela sociedade capitalista, porém, sem representar de fato uma ruptura com o *status quo*. Para o autor, esse modelo de democracia pode ser uma alternativa à concepção de consumidor e apropriador reforçada pelo capitalismo.

Nesse sentido, Carole Pateman, em seu livro *A Participação e a Teoria Democrática*, retoma o pensamento de Rousseau e Stuart Mill ao abordar sobre o caráter de emancipação da cidadania a função educativa e transformadora da participação política. Pateman (1992) traz a contribuição de que quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados tornam-se para fazê-la, ou seja, há um reconhecimento da capacidade que os indivíduos têm de ampliar seus

conhecimentos e suas habilidades. Argumenta-se, com isso, que a habilidade de participar politicamente em contexto macro vai se desenvolver nas esferas micros da vida social, o que poderá representar ganhos para a formação de uma cultura política da população.

A discussão traçada até aqui considera as teorias democráticas, principalmente a participativa e deliberativa, importantes à existência dos conselhos. Os estudos sobre as instituições participativas no Brasil que apresento na sequência trazem elementos para pensarmos a participação social como potencializadora da democracia e, também, dos indivíduos que participam desses espaços. Entendemos que os conselhos podem ser um mecanismo importante na efetivação da democracia.

## 1.2 Participação Institucionalizada no Brasil: conselhos municipais, principais estudos e perspectivas

No Brasil, a participação social emerge a partir dos anos 60, com os movimentos sociais e protestos de massa, surgindo como categoria prática que orienta e dá sentido à ação coletiva dos atores sociais, segundo Gurza Lavalle (2011). Naquele período histórico, a participação social não era institucionalizada, o que começou a ser modificado com o processo de discussão constituinte e com aprovação da Constituição de 1988 passou a ter previsão legal. Isso possibilitou ampliar o debate sobre a democratização da gestão das políticas públicas e viabilizar condições legais para a sociedade civil participar de forma direta em questões relativas à produção e revisão de leis; formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, com isso a participação da população deixou de ser restrita ao voto (TATAGIBA, 2010; AVRITZER, 2009).

A Constituição de 1988 trouxe para o cenário nacional formas institucionalizadas de participação, o que abriu espaço para atores sociais de diversos segmentos participarem da gestão de políticas públicas, assim como construírem mecanismos de participação social institucionalizada. Segundo Gurza Lavalle (2011), a participação, antes apresentada como popular, passa a ser compreendida como cidadã. Assim sendo, os mecanismos de participação surgem como estratégia de transformação social e complementar a democracia representativa, além do mais, parece que surgiram com intento de superação à vivência de regimes centralizadores e autoritários tidos em anos anteriores no país (TATAGIBA, 2010; GURZA LAVALLE, 2011; FEDOZZI e MARTINS, 2015).

À vista disso, é possível assinalar como a participação social está legitimada na Constituição Federal de 1988, sugerindo que as políticas públicas devam ser realizadas com a

participação da sociedade. Embora o processo político de discussão da Constituição tenha acontecido de maneira a incluir a participação direta da população em sua formulação, tanto que em seu artigo primeiro foi expresso que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, no texto constitucional a participação social é trazida como importante na gestão das políticas públicas, sem, no entanto, definir e regulamentar o seu formato, implementação e implantação desses mecanismos de participação. A seguir traremos os artigos em que a participação aparece na Constituição de 1988.

Nos artigos 8º e 10º, são assegurados aos/às trabalhadores/as a participação sindical e em colegiados de órgãos públicos de seu interesse; já no artigo 187, que versa sobre a política agrícola, prevê a participação dos produtores e trabalhadores rurais em sua elaboração (ROMÃO, 2015). No artigo 194, parágrafo único, inciso VII dispõe sobre a Seguridade Social, definindo o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. O artigo 198, inciso III, traz a Saúde e define que as ações e serviços públicos dessa política serão realizados com “participação da comunidade”. Por fim, no artigo 204, inciso II, sobre a Assistência Social, dispõe que as ações governamentais nessa área serão realizadas e organizadas com base na “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2015). Aqui cabe referir que a Constituição Federal, além de trazer a participação sempre atrelada às políticas públicas, também vai dar indicativos quanto a descentralização dessas políticas, o que, segundo Romão, “vinculou diretamente a participação à mudança pretendida naquele momento histórico” (2015, p. 39), em que emergiam movimentos sobre a descentralização do poder para as unidades subnacionais (estados e município).

A partir disso, ao longo dos anos 90, foram se desenhando formas de efetivar a participação social institucionalizada, ao passo que inúmeras instâncias participativas foram gradualmente instituídas nos diferentes níveis do governo (nacional, estadual e municipal), assim como nas distintas áreas de políticas públicas (seguridade social, saúde, educação, assistência social), levando em conta os contextos, características históricas e políticas de cada região do país. Essas instâncias passaram a ser reconhecidas pela literatura como instituições participativas (IPs), pois cada desenho tem suas particularidades que decorre do grau de garantia legal e continuidade desses mecanismos (GURZA LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2008, 2009). Adquirem, portanto, caráter de instituições justamente por não serem experiências episódicas ou eventuais de participação, ao contrário, passam a ser instituídas como elementos

característicos da gestão pública brasileira (CORTÊS, 2011).

Segundo Cortes (2011), a criação em massa das IPs vai se concretizar, no período posterior a Constituição Federal de 1988, através de leis, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas, buscando garantir a continuidade e regularidade da sociedade civil organizada, tanto de forma direta como através de representantes. A autora traz alguns critérios para classificar os diferentes tipos de IPs instituídas ao longo dos anos 90 para pensarmos sobre o formato da participação: se é direta ou através de representantes; se é individual ou em coletividades; e o nível de institucionalização. A partir disso, analisa e divide as IPs em quatro grupos, os quais descreveremos brevemente na sequência.

O primeiro grupo seria daqueles mecanismos de participação individuais que consistem em canais que permitem aos indivíduos manifestarem sobre preferências, avaliar a qualidade e manifestar a satisfação ou insatisfação sobre bens e serviços ofertados, fazendo isso de forma direta, ou seja, são aqueles canais de expressão individual “como pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias” (CORTES, 2011, p.138). Conhecidos geralmente como “disque denúncia”, “fale conosco” e até aquelas caixinhas expostas nos balcões de atendimento com o dizer “pesquisa de satisfação”, são, em geral, criados por iniciativa local. A autora traz dados obtidos através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/2009), que mostram a existência de alguma forma de atendimento a distância em 94,2% dos municípios do país, sendo as mais utilizadas o telefone (84,0%) e internet (77,1%).

O segundo grupo são os processos conferencistas, nessas IPs a participação se dá, principalmente, através de representantes que atuam em reuniões deliberativas. Ocorrem nas três esferas da federação e em diversas áreas de políticas públicas, nas quais se reúnem atores da sociedade civil e do poder público com interesses e propostas para a área. Os processos conferencistas são fóruns que ocorrem a cada quatro anos e se materializam através das pré-conferências que acontecem ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, iniciando-se nos municípios, progredindo ao nível estadual e culminando em uma conferência nacional.

O terceiro grupo de IPs é o das experiências dos orçamentos participativos (OPs), que consiste em uma forma de participação que combina participação direta e indireta dos cidadãos na discussão e definição sobre as prioridades orçamentárias do poder público (CORTES, 2011; FEDOZZI e MARTINS, 2015). Um exemplo de participação direta, bem como seu funcionamento, é descrito por Fedozzi e Martins (2015) sobre as experiências de OP da cidade de Porto Alegre/RS, onde:



Nas Assembleias abertas da Regiões e Temáticas são aprovadas, por voto individual, as prioridades orçamentárias, e são eleitos os conselheiros para formar o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O número de indivíduos presentes nas assembleias estabelece quantos delegados serão escolhidos posteriormente para formar os Fóruns de Delegados (p. 193).

Nesse sentido, o OP dá forma a um processo de discussão pública, em que o gestor compartilha com a população as decisões sobre o orçamento público municipal. Acontece de forma representativa, através de delegados, em que é possível a população definir as demandas prioritárias em cada região da cidade, são discutidas e deliberadas quais ações o governo deve executar. Tais experiências expandiram-se no país após a redemocratização, segundo apontam os estudos, e a cidade de Porto Alegre/RS tem seu modelo replicado para outras regiões do país, chegando ao quantitativo de 355 experiências de OP nas regiões do Brasil, durante o período de 2008 a 2012 (FEDOZZI e LIMA, 2016). Contudo, a sua característica de baixa institucionalização, se formos comparar com os Conselhos, por exemplo, os OPs tornam-se mais suscetíveis às mudanças de Governos, pois sua existência e o processo de funcionamento dependem de “vontade política”.

O quarto e último grupo de IPs proposto por Cortes (2011) refere-se aos conselhos de políticas públicas e de direitos, instâncias colegiadas de caráter permanente, que deliberam sobre as políticas sociais e estão presentes nas três esferas de governo. Diferentemente do OP, os conselhos têm seu formato mais institucionalizado, uma vez que se buscou assegurar sua existência na Constituição de 1988. O que, segundo Tatagiba (2010), propiciou, em grande medida, a disseminação de Conselhos em meados dos anos de 90.

Os conselhos, foco de análise desta dissertação, também tiveram uma expansão significativa que, segundo apontam os estudos, está relacionada à indução federal. Compreende um grupo pequeno de conselhos inseridos em sistemas de política públicas, munidos de fundo e organizados nos três níveis da federação, citando como exemplo os Conselhos de Saúde, Assistência Social, da Fundeb, da Educação (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015; GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). Cabe salientar a existência de conselhos nas áreas de políticas públicas de emprego e renda, assistência social, saúde, desenvolvimento rural, educação, planejamento urbano, combate às drogas, para citar apenas alguns. Há Conselhos que tratam da garantia de direitos de crianças e adolescentes, dos negros, dos índios, das mulheres, dos idosos, das pessoas com deficiência.

Complementando a ideia anterior, para Avritzer (2008), as IPs consistem em formas diferenciadas de inclusão de cidadãos e associações da sociedade civil nos processos de tomada de decisão política. Havendo, para tanto, três formas através das quais a sociedade civil pode

participar nas deliberações sobre políticas públicas, denominadas como: a) desenho participativo de baixo pra cima (*bottom-up designs*), a exemplo as já conhecidas experiências de Orçamento Participativo (OP); b) processo de partilha do poder (*power-sharing designs*), que pode ser exemplificado pelas experiências dos Conselhos de políticas públicas e de direitos e, por fim, c) processo de ratificação pública (*ratification designs*), este consiste em “(...) um processo onde os representantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46), a exemplo os Planos Diretores Municipais.

A partir de revisão da literatura sobre as IPs, foi possível observar que o processo de formação sócio-histórica da participação social institucionalizada tem variado conforme três perspectivas, que podem ser entendidas como fatores responsáveis pelo sucesso ou não das IPs. A primeira perspectiva diz respeito à maneira como a participação organiza-se, quer dizer, a capacidade da sociedade se organizar e reivindicar por espaços de participação e deliberação sobre as políticas públicas, muito relacionada com a tradição associativa local. A segunda refere-se à forma como o Estado se relaciona com a participação, ou seja, consiste na vontade política dos governantes em implementar a participação, características apontadas com predominância nos partidos de esquerda, principalmente após a redemocratização do país. E, por fim, o aspecto que refere em como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação, isto é, de quem foi a iniciativa da proposição do desenho (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2008; TATAGIBA, 2010).

Na sequência, traremos alguns estudos sobre conselhos de políticas públicas com o propósito de embasar a pesquisa, uma vez que os conselhos de nível local são alvo de discussão. Nesta dissertação, é imprescindível conhecer o que se tem de conhecimento produzido.

Os conselhos de políticas institucionalizaram-se, em grande medida, durante os anos noventa. Desde lá, a agenda de pesquisa buscou mostrar o que essas IPs fazem, suas dinâmicas internas, perfil e desempenho dos conselheiros, processos histórico-institucionais nos quais estão inseridos, bem como os condicionantes que influenciam a atuação dos atores e, conseqüentemente, desta IPs (ALMEIDA, CAYRES e TATAGIBA, 2015).

Os estudos sobre a evolução da expansão dos conselhos estimam um número de mais de 34 mil conselhos nas diversas áreas de nível municipal, conforme mostra pesquisa realizada por Coelho, Almeida, Martelli e Lüchmann (2019) sobre a participação conselhistas no Brasil, na qual foram utilizados dados da Munic. 2013/2014. Validado, portanto, por outros estudos que também se utilizaram da mesma fonte de dados.

Tendo por base os dados do Munic. do ano de 2009, Gurza Lavalle e Barone (2015)

apontam para a crescente expansão dos conselhos

Em 1991, apenas na região Sul havia, em média, mais de um conselho por município. Nove anos depois, todas as regiões brasileiras possuíam mais de 1,5 conselhos por município e, em 2010, essa cifra elevou-se para 3,9 no Nordeste, 4 no Norte e mais de 5 no Centro-Oeste (5,2), Sudeste (5,7) e Sul (5,7). No começo do mesmo período, apenas o Espírito Santo (1,16), Rio de Janeiro (1,35) e Rio Grande do Sul (1,45) contavam com mais de um conselho por município, mas nove anos depois todos os estados se encontravam nessa situação e, em 2010, somente Alagoas e Roraima registravam menos de três conselhos por município (2015, p. 53).

A partir disso, é possível atribuir essa crescente expansão a alguns mecanismos que impulsionaram a criação dessas IPs nos anos de 1990, como a indução federal, além das leis de regulamentação, diretrizes e normas operacionais que visam especificar, normatizar os conselhos. A exemplo, podemos citar o percurso histórico do processo de institucionalização dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 198 e 204, que tratam sobre a participação social nas políticas de saúde e de assistência social, respectivamente. O conjunto de leis que vai regulamentá-los, posteriormente, conta com as respectivas leis orgânicas, leis de criação e regulamentação, as quais trataremos a seguir.

O Sistema Único de Saúde (SUS), em sua Lei Orgânica de nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamenta a execução da política e as respectivas responsabilidades, bem como sobre a participação comunitária como um princípio e concedeu aos conselhos a capacidade de fiscalizar os recursos financeiros, além de condicionar a sua implantação a transferência de recursos da União. O que veio contribuir para a evolução territorial dos Conselhos de Saúde, independente das características apresentadas pelos municípios (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015). Importante mencionar sobre as alterações trazidas no artigo 7º, inciso IX da referida lei, que aponta para o processo de descentralização político-administrativa e a descentralização dos serviços para os municípios, dando maior autonomia para gerir recursos e, também em administrar a política pública compartilhando com os demais níveis da federação. O que veio corroborar com a lei de nº 8.142 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Cria, portanto, os conselhos de saúde (além das Conferências de Saúde), definindo-os como órgãos colegiados do sistema de saúde, estabelecem como obrigatoriedade sua existência para que os municípios recebam recursos para a área de saúde

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de

saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (BRASIL, 1990).

Outro exemplo é quanto aos conselhos de assistência social, que têm como marcos importantes, além da Constituição de 1988 que a coloca como parte integrante da Seguridade Social do país, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de 1993, que dispõe sobre a organização e, também, a participação como diretriz da política.

A LOAS, em seu artigo 5º, traz como diretrizes “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” e “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2016). Diferentemente dos conselhos de saúde, os Conselhos de Assistência Social, em cada respectivo nível de governo, estão caracterizados na própria lei orgânica, no art. 16, como “as instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

Desse modo, já instituindo as IPs nos três níveis da federação, as quais estarão vinculadas ao órgão gestor da política de assistência social, estando os municípios obrigados a implementá-los para que recebam recursos para a área de assistência social. Os municípios passam, então, a serem obrigados a criar os conselhos. E, como se pode constatar, a legislação federal teve influência direta para a expansão dessas IPs, principalmente dos conselhos mais institucionalmente especificados, como é o caso dos da saúde, assistência social, direito da criança e adolescente, por exemplo.

No presente estudo, abordo sobre aqueles conselhos que contam com pouca ou nenhuma indução federal para existirem, aqueles que não possuem, ou possuem uma fraca especificação institucional que normatize a sua criação nas respectivas áreas de atuação e, conseqüentemente, há pouca expansão territorial, normalmente são criados por vontade de gestores municipais. A escolha por estudar esse tipo de conselhos deu-se devido a pouca produção de conhecimento sobre eles. Para ilustrar melhor essas tipologias de conselhos, trago o estudo realizado por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), que examinam atos administrativos emitidos por todos os conselhos de diversas áreas de políticas públicas no município de Guarulhos, região metropolitana de São Paulo (SP). Tal estudo abarca uma lacuna importante para a agenda de pesquisa, pois ainda se sabe pouco a respeito dos efeitos que os conselhos produzem em conjunto e isso impõe desafios no plano analítico e metodológico, uma vez que os resultados descritos pela literatura têm por base estudos de caso e esses oferecem condições limitadas para

a generalização (GURZA LAVALLE e BARONE, 2016).

O estudo, portanto, analisa “a produção decisória dos conselhos (*outputs*), e não seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*), permitindo diagnosticar o que os conselhos estão de fato fazendo e quando o fazem” (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016, p. 611). Ou seja, permite conhecer que decisões os conselhos estão tomando e em que momento de seu ciclo de vida, embora salientem que padrões decisórios não configuram efeitos, mas sim capacidade de incidência. É através da produção decisória que se estabelecem as condições necessárias para se incidir em políticas, ao passo que, sem decisões norteadas para a gestão, definição, fiscalização torna-se, de fato, improvável esperar por efetividade.

Assim, o diagnóstico realizado sobre os tipos de conselhos municipais existentes no país tem por base as dimensões de expansão e especificação de cada IP (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015). Dessa forma, pensar sobre a expansão dos conselhos nos impõe a considerar o processo de descentralização e indução do governo federal para a criação dessas IPs, como sinalizado anteriormente. Levantamento realizado por Gurza Lavalle e Barone (2015) aponta para importância da indução, bem como do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para expansão dos Conselhos municipais que passam a estar condicionados à gestão das políticas públicas. Os autores propõem três padrões de evolução dos conselhos, a partir dos quais foi possível condensá-los em três tipos: a) conselhos de tipo C1 - aqueles que tendem a universalização à estabilização, devido à alta indução federal e cuja inserção em sua respectiva área de política é mais bem estruturada. São condicionados a recursos federais para sua criação e funcionamento, pois estão ligados a áreas estratégicas, como saúde, assistência social, Fundeb e direito da criança e adolescente; b) conselhos de tipo C2 - aqueles conselhos com expansão territorial média e indução federal moderada, geralmente implementados em municípios de IDH mais elevado. Incluem-se aqui os conselhos de Habitação, Meio Ambiente, Direitos dos Idosos, para citar alguns. Não possuem indução federal para sua criação e funcionamento; c) conselhos de tipo C3 - conselhos com expansão baixa e indução federal fraca, constitui maior parte dos Conselhos que avançaram em municípios com IDH mais elevado. Como exemplo, podemos citar os Conselhos de Direitos Humanos, Direitos da Pessoa com Deficiência, do Esporte, Antidrogas.

Essas tipologias serviram para compreender o que cada tipo de conselho produz e em que momento de sua existência produzem. Para tanto, como estratégia metodológica, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) analisaram os atos administrativos emitidos e publicados no Diário Oficial (DO) de todos os conselhos (C1, C2 e C3) do município de Guarulhos, durante o período de 2005 e 2011. A produção decisória examinada compreende, conforme os autores:

1) resoluções - são decisões tomadas por órgão colegiado, podendo ser emitida conjuntamente com mais conselhos sobre uma matéria de interesse comum; 2) comunicados - têm funções homologatórias, exceto aqueles atos sobre as atividades dos conselhos ou de outras instâncias, não sendo esses últimos considerados na pesquisa; 3) editais e editais de convocação, ratificação e retificação - dizem respeito a formas de comunicação legal, com funções de homologação e de correção; e 4) parecer – remete à avaliação das prestações de contas concernentes a operação da política.

Nesse sentido, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) examinam, neste estudo, 696 diários oficiais, 1.401 atos emitidos naquele período, por 33 conselhos diferentes, em Guarulhos. Assim, dos atos emitidos, 1.263 foram classificados dentro das categorias de tipologia de decisões, que veremos a seguir. Registrou-se, portanto, 679 resoluções e 18 resoluções conjuntas, 541 comunicados, 14 editais e editais de convocação e 10 pareceres.

A partir disso, os tipos de decisões tomadas pelos Conselhos foram separados em cinco categorias, as quais descrevemos abaixo: tipo 1 – definição geral da política: compreende atos que têm por objetivo incidir na política *ex ante*, como definir diretrizes, normas de orientação; estabelecer objetivos, metas e resultados; aprovação de programas e políticas; tipo 2 – fiscalização da política: compreende atos que têm por objetivo incidir na política *ex post*, ou seja, a incidência ocorre após a implementação, como com ações de vigilância, fiscalização, sanções e vetos a órgãos da administração direta ou a entidades executoras da política, muito comum em prestações de conta; tipo 3 – gestão administrativa: compreende decisões que podem incidir na política de forma indireta, ou seja, pelos efeitos durante o exercício das atribuições, como exemplo, ao emitir certificação e registro de entidades executoras da política pública, bem como a gestão de programas e projetos, homologação de procedimentos e decisões ou publicações de informações; tipo 4 – autorregulação e autogestão: compreendem decisões que tratam da gestão, organização e regramento de suas próprias atividades, como a definição de regimento interno, calendário de funcionamento, criação de instâncias internas (comissões de trabalho), regulamentação e acompanhamento das eleições; tipo 5 – regulação de outras instâncias: abarcam atos que visem incidir indiretamente na política, e sobre outras IPs, como conferências de políticas, conselhos tutelares, comitês e outros. Nesse sentido, suas decisões são voltadas para a regulação e supervisão que envolve a participação da sociedade. As conferências podem ser um exemplo.

Os resultados obtidos neste estudo foram classificados por conjuntos. O primeiro conjunto refere-se à distribuição das produções decisórias entre os 33 tipos de Conselhos existentes naquele município. Evidenciou-se a atuação desigual no que tange a atividade

decisória, a saber, os Conselhos do tipo C1 publicaram cerca de 1.013 decisões, os de tipo C2 cerca de 74 e os de tipo C3 cerca de 146 decisões (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016).

Nesse sentido, os dados descritos anteriormente, evidenciam um maior acúmulo de decisões tomadas por aqueles de tipo C1, comparada com um número bem menor e pouco diversificado de atos emitidos dos outros dois tipos de conselhos. Os autores também mostram como resultado da pesquisa que a maior parte dessas decisões são aquelas centradas na gestão administrativa da política, isto é, aquelas atividades como emissão de certificação e registro de entidades da sociedade civil executoras da política, aprovação ou não de aquisições de produtos e serviços pelo Poder Executivo. Outro tipo de decisões também importantes são aquelas relativas à fiscalização da política, que envolvem a aprovação de planos e orçamentos e são mais evidenciadas entre os conselhos de tipo C1 e C2. Aquelas decisões nominadas como de autorregulação, ou seja, que compreendem as decisões sobre o funcionamento interno e conduta dos conselheiros, foram identificadas nas atividades dos conselhos de tipo C3 e que, conseqüentemente, não tem capacidade de incidência na política

Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) presumem que os padrões decisórios dos conselhos alteram-se ao longo de seu ciclo de vida. Apontando neste estudo que, mesmo aqueles conselhos altamente universalizados e com elevado grau de institucionalização (tipo C1), levariam de oito a dez anos para amadurecer. E, durante esse período de amadurecimento, mudariam de uma produção decisória reduzida, focada na autorregulação, para uma produção variada e numerosa, voltada à incidência sobre a política pública e para estruturação participativa do município. Melhor dizendo, todos os conselhos têm um período de amadurecimento para que consigam, de fato, incidir sobre a política.

Recentemente, as tipologias de conselhos foram qualificadas, pois foi incluída a especificação institucional como determinante para a expansão e estabilização dos conselhos de tipo C2 e C3. Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021) consideram a existência de três padrões de expansão territorial dos conselhos, associada à indução federal e à especificação institucional: a) conselho de tipo C1, aqueles que tenderam à universalização e foram impulsionados por repasses de recursos federais e institucionalmente especificados; b) tipo C2, aqueles com expansão territorial média, com mecanismos fortes ou moderados de indução federal e institucionalmente não especificados ou com especificação que não condiciona a sua atuação aos processos no âmbito da política pública a qual estão vinculados; c) tipo C3, aqueles com expansão territorial baixa, com mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal, e institucionalmente não especificados.

O estudo teve por foco 138 conselhos, em cinco municípios. Contudo, dos 138 conselhos

criados, foram considerados no estudo apenas 77, sendo aqueles que publicaram, no mínimo, uma resolução durante o período analisado (2005 a 2011). Foram examinadas e classificadas 15 mil resoluções emitidas durante o período. Cabe dizer que utilizam as mesmas tipologias descritas anteriormente (definição, fiscalização, gestão, instituições participativas e autorregulação), para categorizar as resoluções dos conselhos. Os autores chamam a atenção para a fragilidade dos conselhos de tipo C3, pois estavam em número maior entre aqueles considerados inativos, ou seja, que não publicaram resoluções durante o período analisado, em contraposição aos de tipo C1, no qual não foi encontrado nenhum conselho inativo.

Conclui-se, a partir do levantamento realizado, que alguns fatores têm contribuído para a expansão territorial dos conselhos, como a existência ou não de indução de recursos federais para serem criados e a existência ou não de especificação institucional. Nesse sentido, é possível dizer que, mesmo diante da ausência de indução de recursos federais para serem criados, conselhos de tipo C2 e C3 alcançaram certa capilaridade, sendo criados em municípios com elevado IDH e por interesse do gestor municipal.

### 1.3 Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e participação social: breve revisão da literatura

A literatura aponta que os municípios com histórico de participação social, em sua maioria, são aqueles administrados por governos tidos como de esquerda/progressista. Ainda assim, Bezerra (2014) pontua que diversas experiências participativas foram implementadas por partidos políticos de matizes ideológicos distintos, porém foram mais difundidas por governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a exemplo, o orçamento participativo (OP) e os conselhos populares, como eram denominados no início dos anos 90. Tanto as experiências dos OPs quanto a dos conselhos municipais tornaram-se parte da forma de governar do partido, porém, esses últimos, ao se tornarem obrigatórios a sua criação pelos municípios, tiveram diminuída sua identidade com o partido (BEZERRA, 2020).

O município estudado não apresenta expressiva cultura política e participativa, tampouco, teve sob sua gestão partidos de esquerda/progressista, como nos é apontado pela literatura de IPs. O MDB, partido localizado ao centro do espectro político, durante os quatro anos em que esteve à frente da administração municipal de Guaíba criou oito conselhos de tipo C2 e C3, fato que instiga e torna relevante o estudo.

Durante a pesquisa bibliográfica sobre a literatura de partidos políticos, verifico a inexistência de estudos que abordassem a relação do MDB com IPs e que contemplasse o



período da redemocratização de 1988. O que corrobora com Romão (2010) quando pontua que o papel de governos e partidos na elaboração das Instituições Participativas não é estudado em profundidade, mesmo sendo o estudo de partidos políticos essencial para se compreender o sistema democrático, o que nos leva a considerar a indissociabilidade entre teoria democrática e a teoria partidária.

Assim, a partir da revisão da literatura, será feita uma breve contextualização histórica do MDB, abordando aspectos de sua organização, trajetória e desenvolvimento ao longo do tempo, consolidado como um dos maiores partidos brasileiros. Após trago os estudos que tratam sobre o MDB, mesmo que de forma breve, percorro alguns trabalhos que abordam a relação entre MDB e a participação social, tendo o foco nos conselhos comunitários. Por fim, busco situar o plano local, a cidade de Guaíba, tendo como recorte a administração do MDB durante o período de 2001 a 2008, a análise se dará na relação estabelecida com os conselhos de políticas públicas, visto que, a partir desta pesquisa foi identificado que o partido criou maior quantidade de conselhos durante a sua administração, somando oito conselhos, como dito anteriormente.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) oficializou a alteração de seu nome, em 19 de dezembro de 2017, retomando às origens. O agora Movimento Democrático Brasileiro (MDB) refere que a alteração foi em alusão a identidade construída historicamente como partido de oposição à Aliança Renovadora Nacional – ARENA durante o período da ditadura militar.<sup>1</sup> Enquanto maior partido do Brasil em número de filiados<sup>2</sup> e em representação no Congresso Nacional, o MDB apresenta-se como um partido de massas<sup>3</sup>, cuja bandeira principal é a defesa da democracia vista como um caminho para o desenvolvimento e a participação da população considerada a função precípua no partido (PMDB, 2012).

Nesse sentido, apresentar o partido MDB e a relação que veio estabelecendo ao longo do tempo com a participação social, mais especificamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, impõe-nos algumas limitações devido à falta de pesquisas/produções acadêmicas que abordam a temática. Ademais, cabe salientar que maior parte dos estudos e

---

<sup>1</sup> Informações extraídas da página do partido no Estado do Rio Grande do Sul <http://mdb-rs.org.br/?mem%C3%B3ria=hist%C3%B3ria>. Acesso em outubro de 2021

<sup>2</sup> Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre os 35 partidos filiados ao órgão, o MDB consta como o maior partido, contando com o número de 30.6.1981 filiados, seguido pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) com 3.11.1981 filiados, Partido Democrático Trabalhista (PDT) com 10.11.1981 e Partido dos Trabalhadores (PT) com 11.2.1982 filiados. Fonte: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> acesso em outubro de 2020.

<sup>3</sup> Maurice Duverger em estudo sobre organizações partidárias, propõe uma metodologia de classificação e constrói tipologias de partidos. O autor vai conceituar “partido de massas” como aqueles partidos operários emergentes, com origem externa ao sistema política, ligados a grupos sociais que se organizam politicamente no contexto de ampliação do sufrágio eleitoral. Para saber mais consultar: DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

pesquisas acadêmicas que abordam a temática da participação social e partidos políticos, têm foco no estudo do Partido dos Trabalhadores – PT, embora haja registros de experiências participativas em administrações do PMDB, hoje MDB, em período anterior à redemocratização de 1988, como será abordado no decorrer desta seção.

O levantamento bibliográfico foi realizado nas plataformas de trabalhos acadêmicos. Buscou-se por artigos, dissertações e teses que abordassem a relação entre participação social e o partido em questão. A partir das buscas realizadas nos sites de periódicos da CAPES, plataforma Scielo e Google Scholar, utilizando as seguintes palavras-chaves: MDB, PMDB, participação social, instituições participativas e redemocratização de 1988, não foram encontrados trabalhos acadêmicos que abordassem a temática específica, alvo de discussão desta dissertação. Considero, neste trabalho, alguns estudos que abordam a formação e trajetória do MDB, o que abrange tratar sobre sua consolidação enquanto partido de oposição no contexto do bipartidarismo durante o regime militar (SÁ MOTTA, 1996; MUCINHATO, 2019). E, estudos que tratam sobre a capilaridade do partido e sua manutenção no centro do jogo no sistema político nacional (PASQUARELLI e NETTO, 2012; MELO, 2013).

Primeiramente, busco, a partir de revisão da literatura sobre partidos políticos, trazer alguns pontos importantes sobre a trajetória histórica do MDB para compreender o partido em seu aspecto amplo e, após poder tecer sobre a relação que ele estabelece com participação social, o que será abordado na próxima seção.

A respeito do período do bipartidarismo, em que o MDB é apontado pela literatura como frente de oposição durante o regime militar, Maria D’Alva Gil Kinzo (1988 *apud*. MUCINHATO, 2019) traz contribuições sobre as similaridades na composição partidária dos dois partidos, havendo em seu interior grupos de um amplo espectro ideológico. Para a autora, tal fato diverge quando são colocados como representantes de lados opostos, partidos conservadores de um lado, e partidos trabalhistas de outro. Essa perspectiva, é diferente da apresentada por Sá Motta (1996), pois considera que o MDB possui uma herança trabalhista e reformista em sua constituição.

De acordo com Kinzo (1988), a decisão de reestruturar o sistema partidário instituindo o bipartidarismo, em 1965, deu-se pela necessidade de dismantelar aqueles partidos que contestavam o regime militar e, com isso, instituir um partido que estivesse vinculado ao regime e que pudesse, a partir disso, aparentar aos demais países que existia um regime democrático no Brasil (*apud*. SÁ MOTTA, 1996). A extinção dos partidos existentes e fixação de novas regras para formação de partidos ocorreu em 1965, através do ato institucional de nº 2 (AI-2) e do ato institucional de nº 4 (AI-4), motivado pela vitória da oposição em cinco estados, entre

eles o de Minas Gerais e Guanabara, atual cidade do Rio de Janeiro (MELO, 2013; MUCINHATO, 2019).

Assim, a crise do sistema partidário motivada pelas eleições da oposição aos cargos do executivo estadual foi utilizada para justificar o regime de bipartidarismo, visto que o sistema multipartidário significava uma ameaça para a manutenção do regime, assim “por força de um ato autoritário, os partidos com os quais a população estava habituada há anos foram extintos e criados apenas dois” (SÁ MOTTA, 1996, p. 203). Um ano depois da instituição do AI-2, MDB foi criado e, dentro desse contexto, foi um partido que nasceu de cima para baixo, criado de dentro do parlamento por força do arbítrio do regime (MELO, 2013, pág. 91).

De acordo com as contribuições de Kinzo (1984 *apud.* PASQUARELLI e NETTO, 2012), a trajetória do MDB, durante a vigência do bipartidarismo pode ser dividida em três momentos. O primeiro compreende o início da ditadura militar no país, em 1964, marcado pela fase inicial de organização do MDB, a intensa repressão e prisões, somado ao período de desenvolvimento econômico do país. Esse contexto, contudo, foi desfavorável para o MDB, que teve todas as eleições perdidas até o ano 1972. O segundo momento compreende a década de 1970, marcado por um importante processo de reorganização do partido, o que culminou em vitória nas eleições de 1974 e, posteriormente em 1978, o que segundo Kinzo (1988 *apud.* PASQUARELLI, NETTO, 2012) motivou o regime militar a alterar novamente o sistema partidário, em 1979, de bipartidarismo para o multipartidarismo, com objetivo de enfraquecer o MDB ao abrir possibilidade de seus membros formarem novos partidos. Esse período, acresce Melo (2013), é marcado pelo desenvolvimento econômico, o chamado “milagre econômico”, o que aprofundou as desigualdades sociais no país, contexto em que o regime militar passa a ser visto como “defensor dos ricos” e o MDB como “defensor dos pobres”. Tal fato contribui para que o regime militar perdesse espaço no cenário nacional, além de ter sucesso na dissolução dos membros do MDB em outros partidos.

Ainda sobre os anos 1970, após vitórias nas eleições parlamentares nos anos 1974 e 1978, segundo Néspoli (2017, pág. 42) o MDB passou a receber apoio de movimentos populares e políticos, que começaram a “ver no MDB um canal institucional legítimo para expressar suas demandas sociais”. O partido também teria assumido uma postura mais crítica à ditadura, além de se posicionar em prol das lutas dos movimentos, pois queria ser identificado como o “partido da sociedade civil”.

Por fim, o terceiro momento abrange a década de 1980, marcada pelas vitórias eleitorais do partido, mesmo diante da dissolução de membros do partido em novas agremiações, ocasião em que foi fundado o PMDB. Para ilustrar esse período, Pasquarelli e Netto (2012) trazem que

o partido elegeu Tancredo Neves para a Presidência nas eleições indiretas de 1985, e nas eleições de 1986, elegeu 22 dos 23 governadores de estado, além da maioria da Câmara, do Senado e das Assembleias Legislativas.

Conforme Mucinhato (2019), durante a década de 1980, o então PMDB protagonizou, sendo ator central no processo de transição democrática e nas mobilizações pelas “Diretas Já”. Isso lhe rendeu capital político, passando a ser o partido com maior índice de identificação partidária na época. Era caracterizado pela literatura como partido de centro-esquerda. Todavia, a partir dos anos de 1990, o partido passou a ser “partido de pano de fundo”, segundo denomina o autor, conhecido também por sua postura clientelista, por ter uma composição heterogênea, voltado para a maximização de cargos, além de ser classificado pela literatura quase que unanimemente como partido de centro.

Para Kinzo (1988, *apud.* PASQUARELLI e NETTO, 2012), tais características são constitutivas do MDB e marcam a sua trajetória posterior, como a vocação eleitoral e a concentração da atuação do partido em nível local. As prefeituras tornaram-se espaços de poder decisivos e os prefeitos importantes lideranças, o que explica o desempenho do partido em nível local. Contudo, mesmo não tendo um bom desempenho nas eleições de 1989 e de 1994, e sem lançar candidato à presidência, o MDB manteve-se enquanto maior partido no congresso, nos estados e nos municípios.

Entre 1998 e 2010, foi o partido que mais elegeu governadores no país e, segundo Melo (2013), tornou-se o partido cujo objetivo principal foi permanecer em governos e em cargos. Cabe apontar que, entre 1985 e 2016, dez dos doze presidentes do Senado Federal foram do MDB. Dessa forma, dado à sua capilaridade nacional, o MDB segue tendo poder de barganha com o executivo federal, assim como poder de veto (MELO, 2013).

Examinar o que temos de produção sobre o MDB auxilia-nos a compreender como ele se tornou o maior partido ao longo da história no país, mesmo sem ter lançado nenhum candidato à presidência, até então, conseguiu manter a capilaridade tanto no congresso nacional quanto nos estados e nos municípios. Traçando a linha do tempo do partido, mesmo que de forma breve, é possível verificar que o MDB ganhou capital político durante a década de 1980 e, desde então, é o maior em número de filiados no Brasil, assim como sempre esteve presente no cenário político. Isso fica evidente quando olhamos para o município pesquisado, em que o MDB sempre teve melhor desempenho eleitoral, com predomínio nas disputas eleitorais, sendo também o maior partido dentro da cidade.

Os estudos que tratam sobre experiências de participação durante administrações do partido MDB, por sua vez, datam, em sua maioria, da década de 1980, inexistindo estudos recentes que abordem a temática, como veremos no decorrer desta seção.

Em seu programa partidário, o MDB traz o reconhecimento sobre a “primazia do povo, organização e mobilização popular” e o entendimento de que a participação social possibilita que demandas e reivindicações da população sejam transformadas em propostas políticas, sendo essa a função precípua do partido<sup>4</sup>. Vale destacar que, durante a década de 1980, foram documentadas experiências de participação social em nível municipal, durante administrações do MDB, que se materializavam através de conselhos comunitários, como veremos na sequência algumas experiências de cidades paulistas e a experiência da cidade de Lages (SC).

Segundo Bezerra (2014), o termo “participativo” era utilizado pelo MDB durante a década de 1980, a partir das ideias de Franco Montoro<sup>5</sup>, muito atrelado às concepções de descentralização e de municipalização das políticas públicas. Para Montoro (1982), a heterogeneidade de problemáticas de um país da extensão territorial do Brasil requer soluções distintas em cada local da federação, motivo pelo qual o país não poderia ser governado de modo centralizado. Moisés (1985), por sua vez, aponta para o potencial mobilizador que tem discursos sobre participação e descentralização, ao passo que trazem as decisões para o plano local, próximo da população, para que consigam decidir e controlar a implementação das políticas públicas. Embora, para o esse autor, o MDB não estivesse de fato interessado na gestão democrática ou “em formas permanentes de organização e controle pelos quais a população poderia compreender a mecânica da tomada de decisões [...] da administração pública” (MOISÉS, 1985, pág. 16), mas sim em cooptar lideranças para o interior do partido.

Durante sua administração no governo de São Paulo (1983-1987), Montoro conseguiu implementar experiências de participação e descentralização. Dentre as experiências de mecanismos de participação popular criados, estão os conselhos estaduais de temas específicos. Como exemplo o conselho da condição feminina (1983), da pessoa portadora de deficiência (1984), da juventude (1986) e da comunidade negra (1986). Segundo Bezerra (2014), a

---

<sup>4</sup> Extraído do site oficial do partido, através do link <https://www.mdb.org.br/conheca/programa-partidario/> em outubro de 2021.

<sup>5</sup> André Franco Montoro ingressou no MDB após a queda de João Goulart e instauração do Regime Militar de 1964. Foi eleito senador em 1970 e reeleito em 1978. Em continuidade ao MDB, fundou o PMDB em 1980. Eleito governador do Estado de São Paulo, nas eleições diretas de 1982, permanecendo a frente do executivo estadual de 1983 a 1987. Cabe salientar que, nesse período, PMDB elegeu governadores em nove estados: Elegeu Nabor Júnior (AC), Gilberto Mestrinho (AM), Gerson Camata (ES), Iris Rezende (GO), Wilson Martins (MS), Tancredo Neves (MG), Jader Barbalho (PA), José Richa (PR) e Franco Montoro (SP). A fonte consultada foi o livro: [http://www.memorial.org.br/wp-content/uploads/2016/06/LIVRO\\_O-LEGADO-DE-FRANCO-MONTORO.pdf](http://www.memorial.org.br/wp-content/uploads/2016/06/LIVRO_O-LEGADO-DE-FRANCO-MONTORO.pdf)

participação nesses conselhos dava-se a partir de indicação da administração, sendo alguns intelectuais e lideranças políticas. Nesse período, também houve incentivo à criação de conselhos comunitários nas cidades. Aqui cabe lembrar quanto ao contexto político favorável, em que o MDB contava com maioria das cadeiras no congresso legislativo, além dos 22 estados em que havia sido eleito.

Em seu livro “Alternativa Comunitária: um caminho para o Brasil”, Montoro (1982) descreve algumas experiências municipais, em cidades como Lage (SC) e outras cidades do Estado de São Paulo. E sinaliza sobre possíveis formas e níveis de efetivar a participação das comunidades na administração municipal:

- 1) no plano local: as associações de moradores ou vizinhos, centros comunitários, clubes de mães e outros movimentos populares;
- 2) no plano do trabalho: o movimento sindical, a participação dos empregados na vida das empresas e em outras instituições da comunidade;
- 3) no plano da juventude e da educação: os movimentos de jovens, sua organização e participação em órgãos colegiados da escola e no debate dos problemas nacionais;
- 4) no plano político: a luta pela estrutura democrática dos Partido e pelo direito que deve ser assegurado às bases de participar das decisões partidárias, notadamente na elaboração de programas e escolha de candidatos; e
- 5) outras modalidades de participação: como as associações de defesa da ecologia e do meio ambiente, cooperativas, associações de consumidores, instituições culturais e outras formas de organização e de defesa de setores da comunidade (MONTORO, 1982, p. 25-26).

Como vemos no trecho do livro de Montoro, expresso acima, a participação através das associações, centros comunitários e demais movimentos localizados nos bairros, ou seja, no plano local, eram de fato um instrumento para sua administração, constituindo umas das principais formas de participação da população na gestão municipal. Para Montoro (1982), essas formas de organização da população são como órgãos de representação, reivindicação de serviços, muitas vezes execução direta, coordenação ou fiscalização desses serviços, além de funcionarem como órgãos de estudo, consulta dos problemas locais. Aqui, percebe-se uma semelhança, ou até mesmo, um ensaio daquilo que viríamos a denominar como conselhos municipais a partir de 1988.

A outra forma possível de participação consiste na garantia de alguns direitos à classe trabalhadora, segundo Montoro, como direito à “liberdade de se associar e organizar sindicatos que lhe permitam lutar por direitos”, “participar ativamente na vida e no desenvolvimento da empresa em que trabalham” e, por fim, direito a “participação do mundo do trabalho em instituições e conselhos de interesse social” (1982, pág. 27 a 29). Quanto a essa última garantia, importante mencionar que, enquanto Senador, Montoro apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 24/1980, que estabelecia a participação de empregados e empresários na administração da

Previdência Social como forma de coibir irregularidades, desvios de recursos financeiros, concessão irregular de benefícios, além do precário atendimento aos beneficiários. Conforme assinala o próprio Montoro (2009, pág.107), “a ideia da representação dos empregados na vida das empresas corresponde a democracia participativa”.

A participação da juventude, principalmente dos universitários, ativamente nos órgãos de decisão coletiva, é consequência da própria natureza “comunitária” da universidade, segundo Montoro (1982). A comunidade escolar, seja em qualquer nível de ensino, integra uma comunidade, não é um corpo isolado e, ao mesmo tempo que influencia na sociedade, também é influenciada por ela. Nesse sentido, não é viável que um estudante limite-se ao conteúdo programático e não se envolva com as questões sociais amplas, que certamente influenciam em sua comunidade, no caso a escolar. Fazendo alusão ao artigo 21 na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que serviu de inspiração para a Constituição de 1988, onde está expresso que “todo homem tem direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por meio do voto”, Montoro (1982) complementa fazendo menção a importância da participação, que não pode ser substituída ou subtraída, devendo ser ela indireta através de representantes eleitos por voto ou direta através de mecanismos que assegurem à população o direito de se manifestar e influir sobre a administração pública. Acresce, ainda, que os partidos têm uma função essencial ao assegurar isso através dos órgãos de base, que começa por influir sobre programas, candidaturas e demais decisões partidárias. Por fim, as outras formas de participação social, como as associações de defesa da natureza e de meio ambiente, os movimentos de mulheres, jovens, negros, as iniciativas culturais e os movimentos cooperativistas e de defesa do consumidor (MONTORO, 1982).

Dessa forma, foi baseado na descentralização e na participação, que, durante seu governo, Montoro apoiou e estimulou iniciativas e atuação dos diversos setores da população. Indo na contramão, em vez de centralizar os recursos e poder, buscou descentralizar para os municípios e órgãos locais<sup>6</sup>. Um exemplo foi a municipalização das construções escolares e merenda escolar, com o estímulo à produção local de alimentos; descentralização dos centros de saúde, construção das estradas vicinais, os fundos municipais de solidariedade; e a criação das legiões de governo e mutirões da casa própria (MONTORO, 1982). Além dos mecanismos

---

<sup>6</sup> Para materializar a descentralização no Estado de São Paulo, Montoro buscou através da inclusão na Constituição Estadual (oriunda da CF/1988) implantar um modelo de descentralização do poder municipal que autoriza a criação de Subprefeituras dotadas de um órgão deliberativo eleito por voto popular direto.

criados para permitir a participação organizada de setores da população específicos, os quais foram denominados como conselhos, os criados em âmbito estadual, citados anteriormente.

A seguir, apresento algumas experiências de participação social tidas em municípios do Estado de São Paulo sobre a administração de prefeitos do MDB, como a do município de São João da Boa Vista, implementada pelo prefeito Nelson Nicolau; do município de Mogi-Mirim, sob a gestão de Ricardo Brandão; em Pindamonhangaba, com o prefeito Geraldo Alckmin Filho; e em Sertãozinho, com o prefeito Waldyr Alceu Trigo.

Em São João da Boa Vista, foram instituídas reuniões conjuntas com representantes de cada bairro da cidade. A cidade era dividida por regiões, dez (10) áreas urbanas e três (03) rurais, e cada uma elegia por votação quatro representantes para participarem da reunião conjunta com representantes do executivo municipal (MONTORO, 1982). Nessa experiência, a população era requisitada a estudar e definir prioridades em cada bairro, que seriam contemplados com obras, serviços e programas. Um exemplo de programa discutido e depois executado foi na área da habitação para viabilizar moradias populares para famílias em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, moradias foram construídas através de mutirões comunitários, em que plantas foram fornecidas e terrenos cedidos pela prefeitura. Programa semelhante também foi implementado no município de Mogi-Mirim (SP), denominado como “Este chão é seu”, previa a construção de moradias, onde a prefeitura fornecia aos compradores dos terrenos o material para construção que, por sua vez, ficava a cargo dos proprietários pelo sistema de mutirão.

Outra experiência, a das “mães monitoras” da cidade de Pindamonhangaba (SP), cujo plano de educação infantil previa “no ato da matrícula, a dedicar, a cada vinte dias úteis, um dia de trabalho junto à comunidade escolar, em grupo não menor que seis mães por dia” (MONTORO, 1982, pág. 81). Em Sertãozinho, havia a prática dos encontros populares, tanto nos bairros como nos distritos, onde os problemas como água, esgotamento sanitário, asfalto, iluminação pública dos bairros eram discutidos com a população. Segundo Montoro (1985), nesses encontros participavam diversos segmentos da sociedade, que passavam a compor os chamados Conselhos Populares.

As experiências de participação tidas em cidades do estado de São Paulo, as durante a administração de Montoro, as quais buscamos descrever acima, refletem uma visão clientelista, bem como uma dificuldade de separação daquilo que é público e o que é privado, segundo pontua Moises (1985). A maneira como os programas/serviços foram conduzidos reflete a lógica do favor e da caridade com a população em situação de vulnerabilidade e pouco estabelece formas realmente efetivas de participação social no sentido de controle e de



planejamento desses programas/serviços. Segundo Moisés (1985) à medida em que o modo de atender as reivindicações não criam formas permanentes de intervenção, controle e execução da população leva ao clientelismo.

Trago, de maneira breve, a experiência de participação social da cidade de Lages (SC) implantada durante a administração de Dirceu Carneiro, eleito em 1976 pelo MDB. Tal experiência foi descrita por Márcio Moreira Alves, em seu livro “A força do povo. Democracia participativa em Lages (SC)”, lançado em 1980. Motivado pela ausência de recursos ao assumir a gestão municipal, Dirceu Carneiro (MDB) e sua equipe buscaram promover a organização da população através do associativismo e criação de associações de moradores nos bairros urbanos e rurais (ALVES, 1980). Tais associações estavam distribuídas entre os bairros do vasto território municipal, e, como não poderia ser diferente, dada as particularidades de cada território, cada uma das associações tinha uma dinâmica diferente da outra, como pontua Alves (1980, pág. 36) “umas mobilizam uma parcela maior dos moradores que outras, mas em toda parte elas existem”.

Conforme dito acima, em Lages, havia associações de moradores em todos os bairros, contudo, naqueles bairros de classe média e alta burguesia, elas eram menos participativas. A razão para isso, segundo Alves (1980), consiste na falta de problemas coletivos concretos para resolver, pois historicamente as prefeituras foram fornecendo a esses bairros os serviços públicos e infraestrutura necessários, sem que, para isso, fosse necessário um esforço de seus moradores para terem acesso. O que nos bairros populares, a ausência de infraestrutura e de serviços básicos mobiliza seus moradores a lutarem coletivamente por melhores condições de vida. Sendo assim, nesses bairros, as associações eram mais ativas.

Para Montoro, a auto-organização popular é fundamental, pois “é o povo organizado que toma a palavra através do trabalho e suas associações de moradores” (1980, pág. 72). A transferência das decisões para as associações de moradores possibilita que a população discuta sobre os problemas locais e iniciativas concretas, como a realização mutirões de desmatamento das beiradas dos caminhos e estradas.

Em suma, busquei apresentar, mesmo que de forma breve, algumas experiências de participação em administrações do MDB, visto a inexistência de produção de conhecimento que tratem da temática. A participação social, bem como experiências de participação, foram adquirindo muitas formas e se espalhando pelos diversos estados e municípios administrados pelo partido. Como foi possível observar no decorrer desta seção, os conselhos não tinham um formato institucional específico e, por vezes, confundiam-se com reuniões das associações de bairros fomentadas nas administrações do MDB. Segundo Moisés (1985), a atuação dos

conselhos instituídos pelo MDB, eram vistas como espaços para cooptação de lideranças e não criavam formas permanentes de organização e controle por parte da população sobre aquilo que era público, sobre as políticas públicas, os programas e os orçamentos, por exemplo.

As experiências de conselhos comunitários implementadas pelo MDB durante os anos de 1980 indicam o início de experiências que, posteriormente, seriam conhecidas como conselhos gestores de políticas públicas e de direitos. Os conselhos comunitários eram espaços que buscavam a mobilização da comunidade para questões locais e, por vezes, requisitava-se à comunidade o exercício de atividades que seriam de responsabilidade do poder público, como garantir política pública de moradia para o território, ao invés, eram incentivados mutirões para construção de moradias pela própria população. Além disso, os conselhos comunitários também eram espaços onde lideranças eram cooptadas para o interior do partido, pois se consistia em uma maneira de alcançar em maior número o eleitorado daquele território. Dessa forma, percebe-se a inexistência de uma participação de carácter emancipatória e educativa que possibilitasse a população participar efetivamente da gestão das políticas públicas. O que nos leva a questionar qual é de fato o lugar ocupado pela participação social em administrações do partido?

## **2 CAMINHOS PERCORRIDOS NA PESQUISA**

Este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, apresento o percurso inicial percorrido pela pesquisa e, na segunda, descrevo a metodologia adotada. Na primeira seção, abordo como foi elaborada a proposta inicial da pesquisa, antes da banca de qualificação do projeto, cujo foco da análise era a produção decisória do conselho municipal de assistência social e o conselho municipal de saúde. Após a qualificação do projeto, considero as proposições dos integrantes da banca examinadora, passando, então, à análise da produção decisória dos conselhos de tipo C2 e C3, implementados durante a administração dos partidos MDB e PTB. Porém, diante a inexistência de dados públicos e da dificuldade de obter acesso àquilo que foi produzido por esses conselhos, foi necessário reavaliar e mudar a empiria da pesquisa. Esses fatores foram limitadores do levantamento, da sistematização e da análise dos dados, extrapolando, assim, o prazo para realizar a dissertação. Por fim, descrevo a metodologia adotada para realizar a pesquisa.

## 2.1 As "pedras no caminho": dificuldades na coleta de dados.

A *proposta inicial* de pesquisa dizia respeito ao exame da produção decisória de duas IPs, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Conselho Municipal de Saúde (COMUSA), entende-se, portanto como produção decisória todos os atos administrativos emitidos pelos conselhos ao executivo, podendo tais atos serem publicados em Diário Oficial (DO) municipal ou em plataformas oficiais, atendendo aos princípios da publicização e transparência. A saber, constituem atos administrativos todas as resoluções, comunicados, editais e editais de convocação, ratificação e retificação, e pareceres, emitidos ao longo da existência desses conselhos. O objetivo inicial da pesquisa visava compreender, a partir da análise da produção decisória, o que estes conselhos têm de fato produzido, de acordo com a proposta de Gurza Lavallo e Barone (2015).

A escolha pelo tipo de conselho C1, deu-se pelo fato de estarem vinculados a duas políticas públicas importantes, o que os possibilita contar com alta indução de recurso federal para serem implementados, tendem à universalização e à estabilização. Possuem melhor especificação institucional porque estão inseridos em áreas de políticas públicas estruturadas em todas as esferas administrativas do Estado. Retomarei, por conseguinte, as tipologias utilizadas por Gurza Lavallo e Barone (2015) para classificar os conselhos, essas que pretendia utilizar na pesquisa. Além do tipo C1, descrito anteriormente, há o tipo C2 e tipo C3, que são aqueles conselhos com expansão territorial média e indução federal moderada. Ambos constituem aqueles conselhos que avançaram em municípios com IDH elevado.

Após o exame de qualificação do projeto de dissertação, cujas contribuições trazidas pela banca examinadora foram abarcadas, optou-se, então, primeiramente, pelo recorte temporal, que inclui a administração de dois partidos de centro-direita distintos – PMDB e PTB, sendo os mandatos compreendidos, respectivamente, de 2001 a 2008 e 2009 a 2016. Tal opção ocorreu devido à criação por lei de grande parte dos conselhos de tipo C2 e C3 durante esses mandatos<sup>7</sup>, o que nos remeteram a duas questões motivadoras. Primeira, a relevância em tratar a respeito do lugar ocupado pela participação social em governos pertencentes ao espectro político de centro e direita, uma vez que os estudos sobre IPs predominantemente versam sobre experiências de participação social durante os governos ditos de esquerda, com estudos publicados sobre o Partido dos Trabalhadores (PT). A segunda, passa por compreender o papel e a importância dos conselhos de tipo C2 e C3 durante esses governos, porque se trata de

---

<sup>7</sup> Ver tabela 4 disposta na subseção 3.3 - Participação Institucionalizada: mapeando Conselhos em Guaíba

conselhos com indução federal fraca ou inexistente para sua criação e, segundo é apontado pela literatura, geralmente são implantados por iniciativa dos governos municipais (GURZA LAVALLE, GUICHENEY e VELLO, 2021). Nesse sentido, além da análise da produção decisória dos conselhos de tipo C2 e C3, criados durante os mandatos mencionados acima, também se optou pela análise dos planos de Governo, tendo como propósito compreender o lugar ocupado pela participação social dentro desses governos.

Em Guaíba, totalizam 24 conselhos criados por lei. Destes foram elencados aqueles que seriam alvo da investigação. Durante a administração do MDB, foram criados oito (08) conselhos, sendo que dois são do tipo C2: Conselho Municipal de Habitação (CMH) e Conselho Municipal do Idoso (CMI); e seis são do tipo C3: Conselho Municipal de Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado (CMPDI), Conselho de Desenvolvimento (COMUDE), Conselho de Transporte (CMT), Conselho do Desporto (CMD), Conselho de Turismo (COMTUR) e o Conselho de Segurança da Comunidade (COMSEC). Aqueles instituídos durante a administração do PTB totalizam seis (06), sendo apenas um (01) do tipo C2, o Conselho de Políticas Culturais (COMPC); e cinco (05) do tipo C3: Conselho Municipais de Contribuintes (CMC), Conselho Antidrogas (COMAD), Conselho Gestor de Telecentro Comunitário (CGTC), Conselho de Mobilidade Urbana (CMMUB) e Conselho de Juventude (COMJUV).

A coleta de dados iniciou na semana subsequente ao exame de qualificação, segundo semestre de 2020. Na ocasião, foi encaminhado e-mail com a carta de apresentação do projeto e solicitação de acesso à informação, direcionado ao Diretor de Ação Comunitária, responsável pela Casa dos Conselhos naquela época. Havia o objetivo de obter informações sobre quantos conselhos foram criados no município e, destes quantos estão em efetivo em funcionamento, porém não obtivemos retorno. O e-mail para o qual foi encaminhado a referida carta foi obtido pela página oficial da Prefeitura de Guaíba. Posterior a esse momento, entramos em contato por telefone com a Casa dos Conselhos, através do qual foi possível ter acesso a um ofício<sup>8</sup> emitido pelo Gabinete do Prefeito, datado de 02 de março de 2020, em resposta a um requerimento da Câmara dos Vereadores com a relação dos Conselhos municipais ativos e justificativa quanto à inatividade; especificação dos membros titulares e suplentes; local, data e horário em que ocorrem as reuniões e contatos dos presidentes e secretários dos respectivos Conselhos. A partir deste ofício, foi possível identificar que, dos 24 conselhos criados no município de Guaíba,

---

<sup>8</sup> Ofício do gabinete nº 131/2020 em resposta ao requerimento nº 037/2020 apresentado, à época, vereadora Claudia Jardim. Disponível em: [https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/pdf.view.php?filename=recebimento\\_de\\_resposta&url=uploads/13107.pdf](https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/pdf.view.php?filename=recebimento_de_resposta&url=uploads/13107.pdf)

estavam em funcionamento 19, corroborando com levantamento prévio realizado para a pesquisa. Importante dizer que foram as informações contidas nesse ofício que nos embasamos para a levantamento dos conselhos ativos, ou seja, aqueles realizavam reuniões do colegiado no momento de realização do estudo. Dando seguimento a pesquisa, sistematizamos no quadro abaixo, separado por mandato, os conselhos ativos, sua tipologia e respectiva lei de criação:

Tabela 1 – Administração do MDB – 2001 a 2008

CONSELHOS	TIPO	LEI DE CRIAÇÃO	SITUAÇÃO
Conselho Municipal de Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado (CMPDI)	C3	Lei nº 2146/2006	Ativo
Conselho Municipal do Idoso (CMI)	C2	Lei nº 1788/2003	Ativo
Conselho Municipal do Turismo (COMTUR)	C3	Lei nº 2079/2006	Ativo
Conselho Municipal de Segurança da Comunidade (COMSEC)	C3	Lei nº 1970/2005	Ativo

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Tabela 2 – Administração do PTB – 2009 a 2016

CONSELHOS	TIPO	LEI DE CRIAÇÃO	SITUAÇÃO
Conselho Municipal Antidrogas (COMAD)	C3	Lei nº 2538/2009	Ativo
Conselho Municipal de Contribuintes (CMC)	C3	Lei nº 3380/2015	Ativo
Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (CMMUB)	C3	Lei nº 3355/2015	Ativo
Conselho Municipal de Políticas Culturais (COMPC)	C2	Lei nº 694/1984	Ativo

Fonte: Elaboração própria, 2021.

De acordo com as tabelas acima (1 e 2), buscamos elencar aqueles conselhos ativos no município. Verifica-se um total de oito conselhos ativos dentro do recorte temporal proposto pelo estudo. Como é possível verificar na disposição das tabelas acima, os conselhos, em sua maioria, são de tipo C3, apenas dois destes são de tipo C2, Conselho Municipal do Idoso (CMI) e o Conselho Municipal de Políticas Culturais (COMPC). A partir desse levantamento, partimos para a coleta de dados, pois, diante da inexistência de Diário Oficial (DO) no município, tampouco publicação em online da produção decisória dos conselhos, buscamos contatar com interlocutores da pesquisa para o acesso àquilo que esses conselhos produziram desde o ano da criação de cada um até o ano de 2020. Primeiramente, contatamos via e-mail com cada conselho, através de envio de carta de apresentação da pesquisa, solicitando acesso à produção decisória dos oito Conselhos em funcionamento. O primeiro e-mail foi encaminhado em julho

de 2020, tendo sido reiterado por três vezes ao longo do segundo semestre do mesmo ano.

O retorno que obtivemos dos e-mails enviados foi do Conselho Municipal dos Contribuintes (CMC), a partir do qual foi possível realizar reunião com a Secretária desse Conselho, com objetivo de apresentar a pesquisa e verificar os documentos necessários para a realização desta. Porém, identificamos que esse Conselho não configura como aqueles delimitados como objeto da pesquisa, tendo em vista seu funcionamento como câmara julgadora de segunda instância, pois julgam processos de recursos de decisões administrativas sobre tributos, multas, autos de infração, isenções municipais, podendo ser a favor ou contra o Executivo Municipal. Os conselheiros, assim chamados, são servidores públicos que recebem *jeton* para compor o colegiado. Contam também com a representação da sociedade civil, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), pelo CRC (Conselho Regional de Contabilidade) e ACIGUA (Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Guaíba). Em razão disso, entendemos que não possui as características dos conselhos elencados para a pesquisa.

Em virtude do não retorno às solicitações encaminhadas via e-mail, foram realizados contatos informais, através de conversas e telefonemas com setores, secretarias e servidores da administração pública na tentativa de contatar com os/as presidentes/as em exercício dos conselhos. O primeiro contato possível foi com presidente em exercício do Conselho Municipal de Segurança da Comunidade (COMSEC). Através de ligação telefônica, informa que o Conselho não possui atos administrativos emitido ao Executivo, além de não terem realizado reuniões do colegiado durante o período de pandemia por COVID-19. Foram também realizados contatos telefônicos com a presidente em exercício dos Conselhos Municipais de Políticas Culturais (COMPC) e de Turismo (COMTUR), estando a mesma pessoa a frente de ambos os conselhos, mas não obtivemos retorno quanto à solicitação. Foi também encaminhado e-mail para outro endereço fornecido, porém não obtivemos retorno quanto à solicitação. Salienta-se que, em contato com os demais conselhos, Conselho Municipal de Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado (CMPDI), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal Antidrogas (COMAD) e Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (CMMUB), os respectivos representantes não se opuseram a participar da pesquisa, no entanto, não deram retorno quanto à localização das produções decisórias, uma vez que referiram possuir arquivos físicos que não estavam centralizados em um local apenas, o que se tornou um limitador para a pesquisa proposta.

A solicitação aos referidos conselhos também foi encaminhada via protocolo geral da Prefeitura como pedido de acesso à informação, em novembro de 2020. Devido à transição de governo municipal, no início do ano de 2021, com alterações dos cargos de coordenação e

chefia de secretarias, departamentos e diretorias, entende-se que pode ter ocasionado maior morosidade no atendimento e resposta à solicitação. Cito aqui, como exemplo, a Diretoria de Ação Comunitária, que passa a se chamar Diretoria de Governança Participativa e Ação Comunitária. Porém deixa de contar com espaço físico próprio para utilização dos Conselhos, passando a ocupar uma sala dentro do prédio da prefeitura. Por fim, em janeiro de 2021, novo protocolo foi aberto, no qual reiteramos a solicitação. Verificou-se que ela segue em aberto no portal de ouvidoria, sendo a última tramitação ocorrida no mês de maio, porém sem resposta até a conclusão da pesquisa de campo.

Importante sinalizar que a lei nº 12.527 de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7724 de 2012, constitui o marco que regulamenta a transparência e o acesso à informação em todas as esferas da administração do país. A partir dessa lei, ficou estabelecido que toda informação tem o caráter público, a exceção daquelas consideradas sigilosas e que devem ser devidamente descritas como tais e, mesmo assim, esse sigilo tem prazo decadencial. Dentre seus objetivos, está o de criar uma cultura de acesso e disponibilização das informações públicas à sociedade, bem como diminuir a distância entre o Estado e a sociedade, através de canais de comunicação eficientes (BRASIL, 2011). No que diz respeito às resoluções dos conselhos, por força de lei, devem ser publicadas nos Diários Oficiais (DOs) municipais, mesmo que a publicização dos atos normativos dos conselhos não seja regulamentada em nível nacional, porém não há norma que “obrigue sua disponibilização em plataformas públicas online, nem discipline o formato ou a proporção do conteúdo total a ser divulgado” (GURZA LAVALLE, GUICHENEY e VELLO, 2021, p. 8). Dito isso, no município pesquisado, não há publicização das resoluções emitidas pelos conselhos, o que inviabilizou a coleta de dados, como havia sido proposto inicialmente, sendo preciso, para tanto, repensarmos a empiria da pesquisa.

Para ter acesso aos planos de governos dos partidos PMDB e PTB, foi realizada pesquisa ao site oficial do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), além de contato com agentes públicos vinculados aos partidos. Cabe salientar que a lei de nº 9.504 de 1997, que regula as eleições, só tornou obrigatória a apresentação dos planos de governos dos candidatos aos tribunais reguladores no ano de 2009, por ocasião de alteração dada pela lei nº 12.034. Nesse sentido, foi possível ter acesso através do TRE de apenas um plano de governo – PTB (segundo mandato). Durante o segundo semestre do 2020, foi possível o contato com o prefeito do MDB, através do qual conseguimos acesso a seu plano de governo, utilizado durante os oito anos da administração, segundo informações do ex-prefeito.

Por fim, no decorrer desta seção, busco descrever sobre as pedras encontradas no caminho, ou seja, durante o processo de coleta de dados. A escassez e a inexistência de dados

públicos, assim como a dificuldade em obter acesso à produção decisória dos conselhos, apresentaram-se como fatores limitadores do levantamento, sistematização e análise dos dados, exigindo, assim, reinventar, mudar o foco da empiria, porque o que encontramos na realidade objetiva dificultou dar seguimento à proposta inicial do estudo, extrapolando o prazo para escrever a dissertação. Dito isso, na próxima seção apresento a metodologia final adotada para a pesquisa.

## 2.2 Metodologia da pesquisa

Traçado o percurso da pesquisa até aqui, nesta seção entro na metodologia utilizada no estudo. O problema de pesquisa, no entanto, consiste em entender de que forma as instituições participativas, mais especificamente os conselhos, foram priorizadas/pensadas na administração do MDB no município de Guaíba, durante o período de 2001 a 2008. Importante dizer que se chegou ao problema a partir de pesquisa exploratória inicial, o qual foi apontado por integrantes da banca de qualificação, sobre o quantitativo de conselhos de tipo C2 e C3 criados durante a administração do MDB, sendo implantados mesmo se tratando de conselhos de menor ou sem indução federal para sua criação e com especificação institucional fraca, geralmente implantados por vontade do gestor local.

O delineamento da pesquisa baseia-se em um estudo de caso realizado no município de Guaíba/RS, o que, para Yin (2001), consiste em uma investigação empírica de um fenômeno dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente evidentes. No que refere a coleta de dados, o estudo de caso recorre tanto a “dados de gente quanto a dados de papel”, podendo ser obtidos através de análise de documentos e entrevistas (GIL, 2002, p. 141).

O interesse em estudar sobre a temática surge, em primeiro lugar, devido à necessidade em contribuir para o debate e produção de conhecimento sobre instituições participativas, em específico sobre conselhos de políticas públicas. Considera-se relevante o estudo dado o momento histórico vivenciado, em que nos deparamos com consecutivas tentativas de ruptura com o modelo democrático e participativo estabelecido pela Constituição Cidadã, cada vez mais acentuada pela crise institucional e política do país. Os ataques ao modelo democrático vêm se materializando através de extinção e de enfraquecimento dos Conselhos, além da redução de representação da sociedade civil nesses espaços. Um exemplo disso foi a publicação do Decreto de nº 9.759/2019, conhecido como “revogação”, que extingue conselhos em nível nacional, o que também, coloca em risco a existência dos conselhos estaduais e municipais.



Em segundo lugar, o interesse por estudar os conselhos é motivado pela minha inserção como conselheira nesses espaços, na cidade de Guaíba/RS, lócus da pesquisa e onde também exerço atividade profissional. É a partir da atuação como conselheira que surge a necessidade de conhecer melhor a realidade dessas IPs, uma vez que considero mecanismos importantes para a construção e socialização de conhecimento, além de serem espaços de democratização dos processos de gestão das políticas públicas. Por último, considero a importância de contribuir com a produção de conhecimento sobre partidos e sua relação com implantação de IPs, por ser essencial para a compreensão do sistema democrático brasileiro.

Dado o problema de estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica nas plataformas de trabalhos acadêmicos, com objetivo de conhecer melhor o objeto de estudo. Buscou-se por artigos, dissertações e teses que abordassem a relação entre participação social e o partido em questão. A partir das buscas realizadas nos sites de periódicos da CAPES, plataforma Scielo e Google Scholar, utilizando as seguintes palavras-chaves: MDB, PMDB, participação social, instituições participativas e redemocratização de 1988, não foram encontrados estudos que abordassem a temática específica. Na sequência, trouxe alguns estudos que descrevem experiências de participação social em nível municipal, em administrações do MDB, materializadas através de conselhos comunitários implementados durante a década de 1980.

O objetivo geral do estudo é compreender a gênese dos conselhos de fraca ou nenhuma indução de recursos federais que foram implementados durante o governo do partido MDB. E os objetivos específicos consistem em compreender o conjunto de fatores que contribuíram para implantação desses conselhos, a partir das normativas federais, estaduais, das respectivas leis de criação e regimentos internos, composição e características, bem como compreender as motivações do partido MDB para a criação desses conselhos, a partir de análise do plano de governo e entendimento do prefeito.

A hipótese à que busco responder se baseia na literatura de IPs, cujos estudos demonstram que os conselhos que contam com pouca ou nenhuma indução de recursos financeiros do governo federal para serem implantados, normalmente, são criados por interesse do gestor chefe do Executivo Municipal. Desse modo, busco verificar essa hipótese neste estudo.

Com vistas a compreender o conjunto de fatores que contribuíram para a implantação de cada um dos oito conselhos, são analisadas, além das normativas, especificação institucional e aspectos da trajetória de cada um dos conselhos no município. Utilizo, para tanto, a análise de documentos, como leis e decretos municipais de criação, regulamentação, regimentos internos para realizar um levantamento dos conselhos, considerando questões como

representação de segmentos. Além de livros, artigos, leis e decretos, relatos orais informais de ex conselheiros, assessores e servidores públicos, também utilizo matérias em mídia online e impressa sobre o período pesquisado (2001 a 2008) para complementar o estudo. Cabe mencionar que se consideraram as normativas relativa de cada IP emitidas em nível federal.

Para analisar as características dos conselhos, conforme aquilo que está expresso nas respectivas leis de criação, teremos por base a classificação constante nos formulários das pesquisas de informações do MUNIC/IBGE:

- 1) deliberativos: são aqueles que, efetivamente, têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recurso relativos à sua área de atuação;
- 2) consultivos: são aqueles em que seus integrantes têm o papel, apenas, de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação;
- 3) normativos: são aqueles que estabelecem normas e diretrizes para as políticas e/ou administração de recursos a sua área de atuação;
- 4) fiscalizadores: são aqueles que fiscalizam a implementação e funcionamento de políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação.

No que diz respeito ao funcionamento dos conselhos implantados durante os anos de 2001 a 2008, se ativos ou inativos, na presente pesquisa serão considerados como ativos aqueles conselhos que realizaram ao menos uma reunião do colegiado durante o período da coleta de dados, entre o ano de 2020 e 2021. O que foi possível verificar, através do expresso no ofício 131/2020, no qual consta a relação com os conselhos ativo e inativos, também através dos contatos telefônicos e via e-mail realizados com cada um dos oito conselhos.

Nesse seguimento, também é realizada a distinção entre os segmentos que possuem representação nos conselhos, dividindo-os em atores da sociedade civil, do governo e de mercado. Por isso, nessa pesquisa, são considerados atores da sociedade civil aqueles que, historicamente, estiveram à margem das agendas políticas do país; atores do governo, aqueles que fazem parte da burocracia estatal e representam o executivo nesses espaços, e, por fim, os atores de mercado, aqueles que têm interesse econômico e posição favorável para defender seus interesses junto ao poder público (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2019).

Outros documentos analisados foram os planos de governo do MDB, com vistas a identificar de que forma foram tratadas as instituições participativas, mais especificamente os conselhos municipais. O acesso aos planos de governos deu-se através de uma entrevista informal que aconteceu em julho de 2020 com o gestor, integrante do partido, através da qual

conseguimos acesso a uma cópia física do plano. Aqui cabe salientar que o plano de governo não estava disponível no site oficial do TRE, porque sua apresentação aos tribunais reguladores tornou-se obrigatória somente em 2009.

Por fim, utilizo como técnica de coleta entrevistas semiestruturadas, realizadas com ex-prefeito do MDB. Importante referir sobre a inclusão de entrevistas com três entidades que, a partir do levantamento dos conselhos implementados na época, foi identificado que tinham assento em quase todos os conselhos analisados, são elas: Associação Comercial Industrial e de Serviços de Guaíba (ACIGUA); Sindicato do Comércio Varejista de Guaíba (SINDILOJAS) e União das Associações de Moradores de Guaíba (UAMG). Destas, foi possível apenas a participação da UAMG, pois as outras duas não manifestaram interesse em participar da pesquisa.

Entrevista semiestruturada consiste na combinação de perguntas fechadas e abertas, cujo entrevistado fala sobre as questões, sem se prender as indagações formuladas (MINAYO, 2011). Nesse sentido, busco, através da entrevista, além de identificar que lugar ocupa os conselhos durante a administração do partido, também verificar se existem ações e políticas que abrangem a participação social como forma de governar.

### **3 ANALISANDO OS CONSELHOS NO MUNICÍPIO DE GUAÍBA**

Neste capítulo, trago como a pesquisa foi realizada e aprofundo a parte empírica do estudo. Antes, porém, faz-se necessário conhecer o município pesquisado. Então, realizo uma breve descrição dos aspectos históricos e políticos da cidade. Na sequência, busco identificar qual o lugar ocupado pelos conselhos durante a administração do MDB no município de Guaíba, onde analiso entrevistas e o plano de governo do partido embasado nos objetivos do estudo e na fundamentação teórica. Após isso, apresento um diagnóstico dos conselhos municipais criados durante a administração do partido, no qual analiso a especificação institucional desses conselhos, valendo-me de análise da legislação que os regulamenta, composição, suas características, processo de escolha das representações, e *status* de atividade de cada um deles. Por fim, trago sobre as associações de moradores da cidade de Guaíba, cuja representação nos conselhos evidenciou-se a partir da análise feita.

### 3.1 Breve descrição histórica e política da cidade de Guaíba

Aqui descrevo brevemente aspectos históricos e políticos da cidade de Guaíba, lugar em que realizo a pesquisa. Os primeiros habitantes que se têm registro foram os povos originários Mbyá Guarani, os quais se estima terem chegado no território há cerca de 800 anos (WORM, 1972). Silva (2021 *apud*. LAROQUE, 2002) complementa que, na região, foram constatados oito sítios arqueológicos, onde encontraram materiais, como rochas e minerais, além de cerâmicas e outros utensílios pertencentes aos povos originários. Estima-se que os primeiros habitantes brancos chegaram a Pedras Brancas, região onde hoje é a cidade de Guaíba, por volta de 1732, quando Jerônimo de Ornellas chegou à atual cidade de Porto Alegre (WORM, 1972; SILVA, 2021).

A ocupação oficial da região ocorre a partir da década de 1760, com a doação das onze primeiras sesmarias a colonizadores portugueses. Destaca-se a figura de Antônio Ferreira Leitão, sesmeiro português, que recebeu terras na região onde surgiria a Fazenda de Pedras Brancas, tendo a comprado em 1762 de Jacinto Roque Pereira Guimarães (KUHN, 2006). Segundo o autor, a sesmaria de Pedras Brancas foi concedida a Leitão no ano de 1793, que, na época, iniciou as charqueadas, atividade principal da região durante anos. Assim, a Fazenda de Pedras Brancas foi herdada por Isabel Leonor Ferreira Jardim, filha de Leitão, casada com o Doutor José Gomes de Vasconcelos Jardim, que, em 1985, foi palco para a Revolução Farroupilha. Desse acontecimento histórico, surge a alcunha da cidade como “Berço da Revolução Farroupilha”<sup>9</sup>, que, à época, foi escolhida como ponto de encontro e planejamento para a invasão da cidade de Porto Alegre, servindo de quartel para Bento Gonçalves e Gomes Jardim (SILVA, 2021).

Segundo o que Miriam Leão e Ana Gisele Martinez escreveram em seu artigo, denominado “Guaíba, de sesmaria a município”, no final do século XIX, a Fazenda Pedras Brancas contava com charqueadas, matadouros, várias casas de comércio, fábricas de papel e papelão, transporte fluvial até Porto Alegre. Tal evolução trazia características da dinâmica de uma cidade e não mais de fazenda, que, já no início do século XX, possuía hotéis, teatro, escola, clubes políticos e sociais. Dado o crescimento populacional, nessa época, na região, quando se

---

<sup>9</sup> Segundo Silva (2021) o título surge durante a década de 1960, ocasião em que o Cento de Tradições Gaúchas (CTG) Maragatos, homenageou o município durante um desfile onde expôs escrito em uma faixa os dizeres “Guaíba, o Berço da Revolução Farroupilha”. Homenagem nunca esquecida pela população e, posteriormente reconhecido em projeto de lei sancionado – lei nº 25 de 2009, de autoria do, então deputado José Sperotto (PTB).

formaram os bairros, somado ao surgimento de lideranças políticas locais, buscou-se pela emancipação de Pedras Brancas, segundo descrevem Leão e Martinez (s/d) no referido artigo.

Dessa forma, em 14 de outubro de 1926, através do Decreto nº. 3.607, foi criado o município de Guaíba<sup>10</sup> (sede), distrito formado pelos territórios de Barra do Ribeiro, Sertão Santana, Mariana Pimentel, e Bom Retiro (hoje Eldorado do Sul) esses que, a partir de movimentos emancipacionistas, foram se desmembrando do distrito sede.<sup>11</sup>

Atualmente, o município de Guaíba é uma das 34 cidades localizada na região metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Possui área de 376,947 km, onde estão distribuídos os munícipes que, conforme estimativas há cerca de 98.239 pessoas residentes no município, tendo como data de referência julho de 2020<sup>12</sup>.

Sendo que a maioria da população está concentrada em área urbana, um total de 97,8%, para 2,2% em área rural. Ademais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) do município é de 0,730, tendo por dimensões que mais contribuem para esse alto índice a Longevidade (com índice de 0,833), a Renda (com índice de 0,732) e a Educação (com índice de 0,639), conforme dados do IBGE (2010).

Na área urbana, considerada a região central, estão concentradas as indústrias, os comércios, bem como os serviços públicos em geral. Importante dizer que a zona urbana da cidade abrange cerca de 20% do território, enquanto a zona rural aproximadamente 80% da área territorial. Segundo Silva (2021), Guaíba conta com 2.358 munícipes em área rural.

A área rural, como vimos, abrange significativa área do território da cidade e, conforme compara Silva (2021), a agricultura familiar fica centrada na policultura de minifúndios (arroz 50%; milho 90%; hortifrutis 100%), enquanto a agricultura empresarial é centrada na monocultura, como a soja (100%), oliveira (100%), arroz (50%) e silvicultura (90%), o que evidencia grande incentivo a agricultura não familiar em detrimento da agricultura familiar.

Cabe destacar que, na área urbana da cidade, estão localizados, além dos comércios e maior parte dos serviços e políticas públicas, várias indústrias de destaque nas áreas da celulose e papel<sup>13</sup>. Sobre isto, Furtado (2013) considera que, embora tragam considerável desenvolvimento econômico para região, também evidenciam as contradições sociais, além de

<sup>10</sup> De acordo com Silva (2021) O nome tem origem indígena “Guaybe”, cujo significado é "baía de todas as águas", embora haja várias interpretações etimológicas atribuídas ao nome, muito em decorrência das alterações fonéticas sofridas ao longo do tempo e ao próprio desconhecimento da língua dos povos originários.

<sup>11</sup> Barra do Ribeiro teve sua emancipação em 1959; Eldorado do Sul, em 1988; Sertão Santana e Mariana Pimentel somente em 1992 (SILVA, 2021).

<sup>12</sup> Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/guaiba/pesquisa/1/74454>> Acesso em outubro de 2021.

<sup>13</sup> Algumas indústrias localizadas na cidade são a Celulose Riograndense, Celupa Industria Celulose, THYSSENKRUPP elevadores, Tayota do Brasil (SILVA, 2021).

níveis consideráveis de desigualdades, o que mostra que nem sempre o desenvolvimento econômico significa desenvolvimento social sem que medidas preventivas sejam adotadas.

A história política do município de Guaíba/RS é marcada pela hegemonia de grupos políticos de centro-direita, desde o período redemocratização de 1988, centralizado no MDB e PTB. Observa-se, também, que a disputa eleitoral permanece entre membros de uma mesma família, que transitam entre os dois partidos. A seguir, busco ilustrar a distribuição dos partidos, conforme ano e respectivos eleitos ao Executivo, compreendendo o período da ditadura até os dias atuais.

Tabela 3 – Administrações municipais e respectivos partidos políticos

<b>ANO</b>	<b>PREFEITO E VICE</b>	<b>PARTIDO</b>
<b>1964 -1968</b>	Drº Ruy Coelho Gonçalves	ADB
<b>1969 -1972</b>	Drº João Salvador de Souza Jardim	ARENA
<b>1973 – 1976</b>	Drº Ruy Coelho Gonçalves	ARENA
<b>1977 -1982</b>	Drº Solon Tavares	PMDB
<b>1983 – 1988</b>	Nelson Cornetet	PMDB
<b>1989 – 1992</b>	Drº Solon Tavares	PTB
<b>1993 -1996</b>	Drº João Francisco Collares Perez	PDT
<b>1997- 2000</b>	Nelson Cornetet VICE: Manoel Stringhini (PMDB)	PTB
<b>2001 – 2004</b>	Manoel Stringhini	PMDB
<b>2005 – 2008</b>	Manoel Stringhini VICE: Henrique Tavares (PTB)	PMDB
<b>2009 – 2012</b>	Henrique Tavares	PTB
<b>2013 – 2016</b>	Henrique Tavares VICE: Carlos Rogério Carvalho de Souza (PMDB)	PTB
<b>2017 – 2020</b>	José Francisco Soares Sperotto VICE: Cleusa Maria Silveira de Souza (PMDB)	PTB
<b>2021 – 2024</b>	Marcelo Soares Reinaldo VICE: Claudia Pelegrino Jardim Pereira (DEM)	PDT

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Na tabela acima, é possível observar que, após a redemocratização de 1988, há um predomínio nas disputas eleitorais entre os partidos PTB e MDB que, por vezes, alternam mandatos, entre os cargos de prefeito e vice. Também é possível verificar a inexistência de partidos de centro-esquerda nas disputas, tampouco há representatividade na Câmara de Vereadores da cidade que, na atualidade, conta com apenas um representante vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

O contexto analisado diz respeito à redemocratização de 1988, em que o partido político MDB esteve à frente da administração municipal por período de quatro anos (2001 a 2008),

dois mandatos consecutivos de Manoel Ernesto Rodrigues Stringhini. Conhecido pela população guaibense como Maneca Stringhini, pertence a uma família tradicional com vida pública e política do município. O seu pai, Arlindo Stringhini, foi um agente público importante na cidade, exerceu além de outras funções, a de gerente do primeiro Banco da cidade, o Banco do Comércio. Ingressou na vida política como prefeito da cidade de Guaíba por duas vezes pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sendo o primeiro mandato de 1952 a 1955, e o segundo de 1960 a 1963. A época, os partidos existentes na cidade eram o PTB, Partido Social Democrático (PSD) e Aliança Democrática Brasileira (ADB), que ocupavam cargo no executivo e na Câmara de Vereadores (SILVA, 2021).

Guaíba, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2022, contava com um quantitativo de 74.202 eleitores. Destes, 13.152 são eleitores filiados. Entre os partidos com maior número de filiados estão: MDB com 2.126 filiados; seguido do PDT com 2.124; PP com 1.636; PSDB com 1.461; PTB com 1.118; seguido pelo DEM com 711 e PT com 694 filiados. Comparando com o estado do Rio Grande do Sul, percebemos que a lógica do quantitativo repete-se, de um total de 1.322.329 eleitores filiados no estado, sendo que, 237.349 são eleitores filiados ao MDB; 229.085 são eleitores filiados ao PDT; 204.890 são eleitores filiados ao PP; 135.104 são eleitores filiados ao PT e 117.193 são eleitores filiados ao PTB. Cabe dizer que os dados referentes ao município pesquisado refletem o que aponta a literatura sobre a ascensão do MDB com as eleições de 1982 e após com a redemocratização de 1988, o partido segue sendo um dos maiores da atualidade, pois possui a maior capilaridade entre os partidos brasileiros (MELO, 2013).

### 3.2 O lugar da participação social no projeto político na administração do MDB

A participação social através dos conselhos começou a se institucionalizar em Guaíba, a partir dos anos 1990, como nas demais cidades do país. De mesma forma, seguiu-se a expansão dos conselhos, principalmente, aqueles de tipo C2 e C3 durante os anos 2000, conforme apontam os estudos.

Nesta seção, busco responder a um dos objetivos específicos da pesquisa, que consiste em identificar as motivações do partido MDB para implantar esses conselhos no município de Guaíba, a partir da análise da entrevista realizada com o gestor do MDB e do que está expresso em seu plano de governo. O período em que o partido esteve à frente da administração municipal foram implantados maior parte dos conselhos, totalizando oito conselhos criados entre os anos de 2001 e 2008. Busco, também, identificar como os conselhos municipais ou

participação social são abordadas no plano do governo e verificar se existem ações e políticas que abranjam a participação social como forma de governar.

O plano de governo está dividido em nove pequenos capítulos, dos quais irei me ater a um capítulo e alguns subtítulos que contemplam a participação social. O capítulo 2, intitulado “*Grupo de atividades relacionadas ao capital humano e social*” traz um subtítulo que trata sobre a mobilização como forma de desenvolvimento municipal, estando expresso que “[...] a mobilização de todos os estratos sociais e sua integração com o setor público devem ser estimulados [...]” (GUAÍBA, 2001, p.05). Verifica-se aqui a preocupação em construir experiências participativas que incluam a população do município no processo de planejamento e gestão municipal, cuja finalidade expressa consiste em “ampliar o capital social e contribuir para a autoestima individual e comunitária”. Esse pressuposto expresso no plano corrobora com a ideia de um caráter educativo no exercício da participação social, cujas habilidades de participar politicamente em contexto macro vai se desenvolver nas esferas micros da vida social, representando ganhos na formação de uma cultura política da população (PATEMAN, 2002).

Ainda, segundo expresso no plano, o propósito de mobilizar consiste em:

Mobilizar os integrantes das comunidades municipais para que acreditem na sua capacidade individual e coletiva de realização, constituem-se como agentes de desenvolvimento e se organizem com vistas a participação efetiva nas decisões de seu município (GUAÍBA, 2001, p. 05).

Como é possível observar, o plano traz sobre a importância da população em participar nas decisões municipais, sem, no entanto, referir de que forma a participação acontecerá. O plano não aborda sobre as instituições participativas que estavam sendo implementadas no país, como as conferências, o orçamento participativo, os conselhos, as audiências e consultas públicas como mecanismos de relevância para, de fato, efetivar a participação social no município.

A partir da análise do plano de governo, é possível observar que a estratégia traçada para dar forma à participação social no município, consiste na “mobilização comunitária por meio do fortalecimento dos conselhos municipais e capacitação das lideranças locais, visando à construção de um projeto de futuro para o município” (GUAÍBA, 2001), sendo essa a única menção feita aos conselhos no plano. Evidencia-se, a partir disso, que a participação social não foi pensada como forma de governar do partido, pois no documento faz-se menção à participação social, sem, no entanto, deixar claro de que forma ou em que formato ela acontecerá. Isso nos remete ao mesmo entendimento de participação como forma de governar



do partido durante a década de 1980, conforme trazido no decorrer dessa dissertação, em que a mobilização e capacitação das lideranças locais se apresentam como estratégia, sem considerar as IPs que vinham sendo implementadas no país. No subtítulo *“Elaboração e implantação de um plano participativo de desenvolvimento local”*, são delineadas algumas ações, como a criação de um fórum local, como é possível verificar no estrato a seguir:

- Identificação de **lideranças locais** e implantação do Fórum Local de desenvolvimento a partir dessas lideranças, incluídos os conselhos municipais e poder público;
- Capacitação e participantes do Fórum;
- Desenvolvimento de campanha de comunicação para sensibilização e mobilização da comunidade local e impulsão da mentalidade participativa;
- Constituição de uma comissão local de divulgação e sensibilização, composta por participantes do Fórum de desenvolvimento, lideranças comunitárias e assessoria externa;
- Implantação de **núcleos comunitários de bairros** para apresentação dos projetos do PMDS e para a discussão de novas demandas e prioridades através de diagnósticos participativos [...] (GUAÍBA, 2001, p.06, grifos nosso).

Nessa perspectiva, a implementação de um plano participativo que contemple ações que visem identificar lideranças comunitárias e implantar núcleos comunitários de bairros remete-nos a experiências de participação anteriores implementadas por governo do MDB, como exemplo as experiências de Montoro, em São Paulo, e Dirceu Carneiro, em Lages (SC), o que nos leva a pensar que um plano participativo programado nesses moldes, de fato, não visa à institucionalização da participação social como forma de governar, pois desconsidera aquelas IP já instituídas formalmente como o orçamento participativo, por exemplo. Atenta-se que, além dos conselhos municipais, o plano não faz menção a qualquer outro mecanismo, como forma instituída de participação social no município.

Cabe salientar que a mobilização comunitária através de associações de bairros foi bastante estimulada em municípios de administração do MDB durante o período de transição democrática (1983 a 1996). Em Guarulhos (SP), por exemplo, foi criada entidade que tinha por atribuição a intermediação e regularização jurídica das associações (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016).

Assim, com vistas a compreender de onde surge esse ideário de participação expresso no plano de governo do MDB, na cidade de Guaíba, a entrevista com o gestor da época sugere que a implantação dos conselhos seria uma forma de compartilhar e minimizar os riscos de errar durante a sua administração, conforme é possível verificar nas falas abaixo:

*“o gestor público poderia dividir bem mais a responsabilidade dele e ter mais chance*

*de acertar se trouxesse para o governo as lideranças comunitárias”*

*“o administrador tem muito mais chances de acertar se ele em um determinado bairro tem um bom conselho lá naquele bairro, e deve ouvir”*

*“o número de conselhos que se criou foi bem abrangente de uma administração, né. As áreas mais importantes estão tudo aí... para a gente [...] errar menos. Porque errar a gente sempre vai errar um pouco, tu não acerta tudo. Mas para errar menos e fazer o pouco dinheiro da prefeitura sobrar”.*

Evidencia-se o entendimento de que os conselhos são órgãos de assessoramento da gestão, além de confundir-se com outro tipo de mecanismo de participação direta, por meio dos quais a população expressa suas sugestões e reclamações, como consulta pública, pesquisas de satisfação, ouvidoria (CORTES, 2011). Tal imprecisão fica evidente quando o gestor traz exemplo de demandas que chegavam a partir do conselho municipal de transporte (CMT):

[...] também para mostrar a coisas, que são da maior simplicidade e que chegam através do conselho, coisas assim ‘*seu Maneca, não dá pro Senhor dar um jeito da parada, que quando chove a chuva tocada de vento, a gente vai todo molhado a traseira, a gente senta no banco e vai molhado até Porto Alegre*’, coisas assim... e como é que eu vou saber isso, eu como prefeito estou muito isolado lá [...]

No entendimento da gestão municipal, os conselhos foram criados justamente por serem considerados importantes, como é possível verificar a partir da fala *“essas áreas de conselhos são completamente abrangentes daquilo que uma administração vai necessitar, olhar para o cara que está sem casa, cuidar da educação, cuidar da saúde pública”*. Dentre as motivações para criação dos conselhos, descritas na seção anterior, está o fato do Governo Federal condicionar a existência para o repasse de recursos a algumas áreas, como a política pública de habitação. Ao abordar sobre as razões da criação dos conselhos, durante a sua gestão, o entrevistado responde trazendo o exemplo do conselho municipal de habitação (CMH):

em 2001, nós entregamos um determinado número bom de apartamentos que o governo fez e os valores eram relativamente baixos, mas essa obra era necessária pensar em tudo, o governo federal determinava, né. Por exemplo, toda a estrutura no local conforme o número de famílias, uma coisa desencadeia a outra e, se tu não dá garantia para o governo federal, não sai a obra. Eu tive que fazer, por exemplo, uma escola lá no bairro onde saiu a obra.

Ao trazer as motivações para a criação do conselho municipal de transporte (CMT), o gestor exemplifica pontuando algumas das discussões e deliberações tidas no interior desses espaços:

Apontar onde estava as dificuldades de acesso ao transporte e isso ajudou a definir itinerários, além disso, pelo conselho também passava a definição das tarifas da empresa de ônibus, em Guaíba, e depois a gente dava o aval. A proposta dos reajustes vinha da empresa, né, e passava pelo conselho. Vê como é importante os conselhos para regular isso [...]

O exemplo ilustrado na fala descrita acima demonstra a importância da atuação do CMT como órgão de regulação das políticas voltadas para o transporte público e demais aspectos relativos ao direito à cidade, pois atuam sugerindo tanto os itinerários a serem seguidos pelo transporte público no município, quanto as tarifas a serem pagas pelo serviço das empresas de ônibus.

Durante a entrevista com o gestor, também é abordado como acontecia o debate sobre a participação social dentro do partido, trazendo acerca da importância dos distintos segmentos da sociedade participarem das discussões daquilo que é público, como forma de sentirem-se pertencentes ao município. Abaixo trago a fala que elucida isso:

Porque tu fazendo com que segmentos da tua sociedade dos diversos pontos do município participem, eles vão se sentir participe do governo. Eles ficam satisfeitos porque não deixa de ser uma vitória pessoal dele, porque ele representa um bairro, e às vezes ele tem mais representatividade dentro de um bairro do que um vereador. E nós estamos, através do **conselho** dando força para ele, e ele não chega por acaso ali, não, ele está representando um monte de gente por trás (grifo nosso).

No que diz respeito às motivações para a criação de cada um dos conselhos durante os oito anos em que o MDB esteve à frente da gestão municipal, não foram trazidas individualmente cada motivação em específico. Em grande parte da entrevista, foram pontuadas a importância desses mecanismos para administração como forma de levantar demandas através da representação comunitária nesses espaços. Ficou nítida a imprecisão entre aquilo que compete aos conselhos e aquilo que, por vezes, é exercido pelas lideranças comunitárias.

Podemos dizer que o processo de implantação dos conselhos no município teve apoio e incentivo por parte do Poder Executivo, que, por sua vez, buscava dar resposta à exigência legal advinda da legislação nacional que condicionava alguns programas e projetos a criação de certos conselhos, como é o caso de conselhos, como o CMH e o CMI. As representações tidas nesses espaços foram orientadas pelo Executivo, conforme ilustra a fala do gestor municipal “*a gente definia, em alguns conselhos, a representação dos secretários que estivessem na gestão*”

*para acompanhar o trabalho dos conselhos”, “emitia portaria com a indicação dos representantes para os conselhos, sendo que alguns eles mesmos indicavam”.*

O protagonismo e destaque das entidades que tinham assento nos conselhos, como os atores de mercado, esses ligados às entidades como a Associação Comercial e Industrial de Guaíba (ACIGUA) e o Sindicato de Lojistas de Guaíba (SINDILOJAS), foram mencionados pelo gestor como atores que auxiliaram significativamente durante sua administração. E, embora não tenha sido destacada durante a entrevista, cabe ressaltar aqui a representação da União das Associações de Moradores de Guaíba (UAMG), bastante atuante e compondo a maioria dos conselhos municipais, seis dos oito implantados naquele período.

### 3.3 Diagnóstico dos conselhos criados na administração do MDB

Ainda na tentativa de compreender quais foram as motivações para um partido como MDB ter criado tantos conselhos com fraca ou nenhuma indução, uma vez que tais motivações não foram elucidadas com as entrevistas que realizei. Nessa seção, analiso a especificação institucional de cada um dos conselhos, trazendo os aspectos constitutivos como o histórico de criação por meio da análise da legislação que os regulamenta, composição, suas características, processo de escolha das representações, bem como fazer um levantamento de seus status de atividade.

Desse modo, a partir da pesquisa documental realizada, verificou-se a existência de 24 conselhos criados, destes, um por decreto e os demais por lei nas mais diversas áreas de políticas públicas, previstas por legislação federal ou por decisão da administração local. Na tabela 4 (abaixo), listo todos os conselhos criados após a redemocratização de 1988, conforme o mandato do partido que os criaram e a tipologia de cada um dos conselhos. As tipologias utilizadas são propostas por Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021), que considera a existência de três padrões de expansão territorial dos conselhos, associadas à indução federal e à especificação institucional. Conselho de tipo C1 são aqueles que tendem à universalização, impulsionados por repasses de recursos federais e institucionalmente especificados. Conselho de tipo C2 são aqueles com expansão territorial média, com mecanismos fortes ou moderados de indução federal e a institucionalmente não especificados ou com especificação que não condiciona a sua atuação aos processos no âmbito da política pública a qual estão vinculados. E os conselhos de tipo C3 são aqueles com expansão territorial baixa, com mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal, e institucionalmente não especificados.

Tabela 4 – Conselhos criados por mandato e suas tipologias

<b>GESTÃO</b>	<b>CONSELHOS CRIADOS</b>	<b>SIGLAS</b>	<b>TIPO</b>
Solon Tavares PTB 1989-1992	Conselho Municipal de Saúde	COMUSA	C1
	Conselho Municipal de Educação	COMEG	C2
	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	COMDICA	C1
João Collares PDT 1993-1996	Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS	C1
	Conselho Municipal de Direito da Mulher	CODIM	C3
	Conselho Municipal de Alimentação Escolar	CEA	C1
Nelson Cornetet PTB 1997-2000	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	COMDER	C3
	Conselho Municipal do Meio Ambiente	COMMEA	C2
	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	CMACS-Fundeb	C1
Manoel Stringhini PMDB 2001-2008 duas gestões	Conselho Municipal de Habitação	CMH	C2
	Conselho Municipal de Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado	CMPDI	C3
	Conselho Municipal de Desenvolvimento	COMUDE	C3
	Conselho Municipal de Transporte	CMT	C3
	Conselho Municipal do Idoso	CMI	C2
	Conselho Municipal do Desporto	CMD	C3
	Conselho Municipal de Turismo	COMTUR	C3
	Conselho Municipal de Segurança da Comunidade	COMSEC	C3
Henrique Tavares PTB 2009-2016 duas gestões	Conselho Municipal Antidrogas	COMAD	C3
	Conselho Municipal de Contribuintes	CMC	C3
	Conselho Gestor de Telecentro Comunitário	CGTC	C3
	Conselho Municipal de Mobilidade Urbana	CMMUB	C3
	Conselho Municipal da Juventude	COMJUV	C3
	Conselho Municipal de Políticas Culturais	COMPC	C2
José Sperotto PTB 2017-2020	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	COMDE	C3

FONTE: Elaborado pela autora a partir das leis de criação de cada conselho e lei municipal nº 3.753 de fevereiro de 2019.

Conforme é possível ver na tabela acima, dos 24 conselhos criados em Guaíba, há cinco (5) que possuem maior grau de institucionalização e recebem incentivo financeiro federal por estarem vinculados às políticas públicas de maior estrutura e importância. Classificados como tipo C1 estão os conselhos municipais de Saúde (COMUSA), de Assistência Social (CMAS), de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CMACS-Fundeb), de Alimentação Escolar (CAE) e o de Direito da Criança e Adolescente (COMDICA). Cabe salientar que o processo de descentralização favoreceu que aqueles conselhos com alto grau de indução federal fossem os primeiros a irem se institucionalizando nos municípios, o que corrobora com o indicativo de

que as instituições participativas não são somente fruto de mobilização popular, mas que também acabam fazendo parte de estratégia dos municípios para assegurar recursos.

Entre aqueles conselhos classificados como tipo C2, estão os conselhos municipais de Meio Ambiente (CMMEA), de Habitação (CMH), do Idoso (CMI), de Educação (COMEG) e de Políticas Culturais (COMPC), somando a quantia de cinco (05) nessa categoria. De acordo com Gurza Lavalle e Barone (2015), esses conselhos diferem-se daqueles de tipo C1, pois há indução federal fraca e as vezes inexistente, pois irão depender de normativas da área em que estão inseridos para serem criados, como exemplo o CMH que, em 2005, passou a integrar um sistema de política pública com a aprovação da Lei Federal no 11.124, o que contribuiu para terem maior capilaridade.

Aqueles conselhos classificados como tipo C3 somam um total de quatorze (14) dentro dessa categoria, caracterizados por terem fraca ou inexistente indução federal, com expansão desigual, tendem a ser criados conforme interesse da administração municipal (GURZA LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). Em Guaíba, nessa categoria, encontram-se a maior parte dos conselhos criados, nesse sentido, a pesquisa aqui realizada busca compreender as motivações e quais interesses da administração do MDB em implantar os conselhos de tipo C2 e C3, visto que essas motivações e possíveis interesses para criação não ficaram claros nas entrevistas realizadas. Coelho, Almeida, Martelli e Lüchmann (2019) trazem que conselhos de tipo C2 e C3 tiveram avanços na expansão, embora tardiamente, apenas em municípios com maior IDH, como é o caso do município de Guaíba, que conta com IDH de 0,730.

Em 15 de abril de 2019, os conselhos passaram a contar com suporte de espaço físico com estrutura de salas, armários, computadores, impressoras para o desempenho das atividades. Sendo, portanto, inaugurada a denominada Casa dos Conselhos, vinculada à Diretoria de Ação Comunitária, espaço que, na época, estava localizado na região central e era utilizado por 19 dos 24 conselhos. Destacamos que, atualmente, após a última eleição municipal (ano de 2020), a Casa dos Conselhos deixou de existir nos moldes de quanto fora criada, hoje dispõe de uma sala vinculada à Diretoria de Governança Participativa e Ação Comunitária no espaço físico da sede da prefeitura.

Os conselhos, alvo de discussão desse trabalho, são aqueles de tipo C2 e C3, criados durante a administração do MDB, entre os anos de 2001 e 2008. O foco, portanto, será na especificação institucional desses conselhos, em que se analisam os aspectos constitutivos como o histórico de criação por meio da análise da legislação que os regulamenta, composição, suas características, processo de escolha das representações, bem como fazer um levantamento de seus status de atividade. Conforme Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021), a especificação

institucional:

insere os conselhos no funcionamento regular da política e, também, constitui uma condição necessária para sua capacidade de operação e, mesmo, para sua estabilização. Ela consiste em disposições normativas do correspondente setor, que condicionam os processos administrativos de definição, implantação, gestão e prestação de contas da política à realização de determinadas funções por parte dessas instituições (p.05).

O conjunto de normativas que regulamentam essas IPs em âmbito nacional dão as diretrizes para sua implementação nas esferas municipais, o que pode contribuir para a capacidade de funcionamento, além de também dependerem da vontade da administração municipal. Para a análise da composição desses conselhos, será considerado a representação de três tipos de segmentos: atores da sociedade civil; atores estatais e atores de mercado. Nosso entendimento parte de que a distinção entre os atores com representação nos conselhos é necessária ao passo que, historicamente, alguns têm mais acesso e melhores condições de defender seus interesses junto ao Estado do que outros (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2019).

Dessa forma, a análise da especificação institucional tem por objetivo compreender o contexto, mesmo que de forma incipiente, em que os conselhos de tipo C2 e C3 foram implantados durante os anos de 2001 a 2008. Utilizo, para tanto, a análise de documentos, como decretos e leis de regulamentação, criação, regimentos internos, artigos, livros, materiais em mídia online e impressa, além de relatos de ex-conselheiros, assessores e servidores públicos. Importante dizer que foram consideradas na análise a primeira lei ou decreto que cria cada um dos conselhos implantados no período específico entre 2001 e 2008.

#### *Conselho Municipal de Habitação (CMH)*

Criado a partir da lei nº 1636/2001, em que está expresso que possui caráter deliberativo e finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e na implementação de programas na área de habitação de interesse social, além de fiscalizar a destinação do Fundo Municipal de Habitação (FMH). Quanto à sua composição, o artigo 12º da lei de criação prevê que o CMH deve ser constituído de 11(onze) membros:

- I. 3 (três) representantes do Poder Executivo Municipal, através dos seguintes setores: Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; Secretaria Municipal de Ação Social e Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação;
- II. 4 (quatro) representantes da sociedade civil, através dos seguintes segmentos: Associação Comercial e Industrial de Guaíba; Sociedade de Engenharia e Arquitetura de Guaíba; Clubes de Serviço; Sindicato da Indústria da Construção Civil;

III. 4 (quatro) representantes do movimento social, através dos seguintes sindicatos: Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil; representante de associação de moradores; Sindicato dos Empregados do Comércio de Guaíba, Eldorado do Sul, Barra do Ribeiro, Charqueadas, São Jerônimo e Arroio dos Ratos; Sindicatos dos Rodoviários (GUAÍBA, 2001, p.06).

É possível verificar, a partir do extrato da lei acima, não haver paridade entre as representações, sendo a maioria composta por sociedade civil e mercado. Entre os atores do estado, conta com representação de três secretarias. São elas: habitação e desenvolvimento urbano; ação social e planejamento e coordenação. Os atores da sociedade civil são quatro representações através de associação de moradores e sindicatos da construção civil; dos rodoviários; e dos empregados do comércio das cidades de Guaíba, Eldorado do Sul, Barra do Ribeiro, Charqueadas, São Jerônimo e Arroio dos Ratos. Cabe mencionar que a escolha ao assento dessa última representação ocorre por meio de eleição entre os sindicatos dos empregados do comércio desses três municípios. Por fim, os atores de mercado contam com quatro representações através da Associação Comercial e Industrial de Guaíba (ACIGUA); Sociedade de Engenharia e Arquitetura de Guaíba; Clubes de Serviço; Sindicato da Indústria da Construção Civil.

No que diz respeito aos membros titulares e suplentes que têm representação no CMH, a lei de criação prevê que serão indicados tanto pelo governo como pelas entidades para o exercício de mandato, por período de dois anos, não havendo, portanto, eleições para ocupar as cadeiras (GUAÍBA, 2001).

Em abril de 2009, a referida lei sofreu algumas alterações na redação, nos artigos 9º e 11º, alterando o nome da pasta que coordena a política habitacional no município. A denominada Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano passa a ser Diretoria de Habitação, na nova estrutura administrativa do município no primeiro mandato de Henrique Tavares (PTB), sucessor de Manoel Stringhini (MDB).

Vê-se que o CMH de Guaíba foi instituído no mesmo ano da aprovação do Estatuto da Cidades (lei nº 10.257/2001), que veio regulamentar a previsão constitucional para a questão urbana no Brasil, instrumentalizar municípios na garantia da função social da cidade e da propriedade urbana, definindo-o como responsável por executar as ações da política urbana (BRASIL, 2001). Tendo em vista a problemática habitacional enfrentada no país, no ano de 2023, foi criado o Ministério das Cidades e, logo depois a Secretaria Nacional de Habitação. Em 2004, começou a ser formulada a política habitacional, contando com a contribuição de diversos atores sociais na construção desta política, o que culminou um ano depois na aprovação da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 que institui o Sistema Nacional de Habitação



de Interesse Social – SNHIS, cujo principal objetivo é implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Visando implementar a política municipal de habitação Guaíba, além de criar o FMH com dotação orçamentária própria, cria o Conselho Municipal de Habitação (CMH), no ano de 2001, e, posteriormente, assina o termo de adesão ao SNHIS, conforme publicado em DOU de 06 de março de 2009. A partir disso, o município deu sequência a incipientes projetos no âmbito da habitação, muito pela via parcerização e cooperativas habitacionais.

Além do CMH, podemos mencionar outras instâncias participativas ligadas a questão urbana e habitacional no município durante este período, como a realização de audiências públicas sobre projetos específicos, como por exemplo a reformulação do traçado viário no entorno da Empresa CMPC<sup>14</sup> na região central da cidade, além de audiências sobre obras de saneamento (GUAÍBA, 2011, p.49). Contudo, não foi possível quantificar as audiências públicas que ocorreram devido à ausência de informações, conforme é descrito no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) realizado em 2011<sup>15</sup>.

Ainda, segundo o relato do sociólogo vinculado ao Departamento de Habitação do Município, que esteve como conselheiro no CMH desde a criação, o conselho foi implementado para analisar e fiscalizar determinados projetos e programas no âmbito da política pública de habitação. Contudo, a lei de nº 2816/2011, que reestrutura o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS, também extingue o CMH, que até então exercia a função de gerência do fundo, conforme a lei anterior – nº 1636/2001.

É possível apreender, mesmo que de forma incipiente, que o conselho exerceu suas atividades focadas nos projetos e programas que tinham repasses financeiros para execução e que, conseqüentemente, exigia a atuação do CMH, sem, no entanto, haver a preocupação com a efetivação da política habitacional e questão urbana no município. Isso pode ser observado quando, em 2011, o CMH é extinto devido à criação do Conselho Gestor do FMHIS, que passa a exercer o acompanhamento e fiscalização de recursos da área. Pode-se dizer que a legislação foi impulsionadora para que o CMH fosse criado e contribuiu para que ações fossem realizadas por parte do Executivo, muito mobilizada pelas iniciativas no governo federal.

---

<sup>14</sup> A empresa CMPC iniciou suas atividades no Brasil em 2009, quando adquiriu a unidade industrial de Guaíba, antiga Aracruz Celulose.

<sup>15</sup> Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, elaborado pelo NTU–SimmLab da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2011.

*Conselho Municipal de Segurança da Comunidade (COMSEC)*

O COMSEC foi criado a partir da lei de nº 1970/2005, em caráter permanente, como órgão consultivo e deliberativo para assuntos relativos à segurança comunitária no município de Guaíba. A sua composição, conforme disposto no artigo 2 desta lei dispõe:

- I - O Prefeito Municipal ou seu representante;
- II - Um (01) representante da Câmara Municipal de Vereadores
- III - o Comandante da Polícia Militar de Guaíba;
- IV - O Comandante do Corpo de Bombeiros de Guaíba;
- V - O Delegado de Polícia Civil de Guaíba;
- VI – O Presidente da Associação Comercial e Industrial de Guaíba -ACIGUA;
- VII - o Presidente da Câmara dos Dirigentes Lojistas de Guaíba - CDL;
- VIII - o Presidente da União das Associações dos Moradores de Guaíba - UAMG;
- IX - O Presidente do Conselho Tutelar;
- X – O Presidente do Conselho Municipal Pró-Segurança Pública de Guaíba - CONSEPRO;
- XI - o Secretário Municipal do Trânsito de Guaíba ou seu representante;
- XII - o Presidente do Sindicato dos Lojistas de Guaíba - SINDILOJAS;
- XIII - o Presidente do Fundo Municipal de Prevenção a Violência de Guaíba - FUNPREV;
- XIV - o Presidente do Fundo de Reparelhamento dos Bombeiros de Guaíba - FUNREBOM;
- XV – O Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Guaíba - COMDICA;
- XVI - um (01) representante da Universidade Luterana do Brasil, Unidade Guaíba - ULBRA;
- XVII - o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil Subseção de Guaíba - OABRS - ou seu representante (GUAÍBA, 2005, p. 1 e 2).

Quanto à composição de seus membros é possível verificar que o COMSEC conta com oito representações de atores do estado; três de atores de mercado e seis atores da sociedade civil. Destaca-se que, dentro do segmento atores da sociedade civil, há três representações de outros conselhos – Conselho Tutelar; Conselho Municipal Pró-Segurança Pública e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (COMDICA).

A composição dos representantes do COMSEC é feita através de indicação pelos respectivos órgãos e entidades, após nomeação por portaria emitida pelo Executivo. Conforme a lei de criação, cabe ao COMSEC propor a alteração da composição por indicação de novas entidades ou órgãos, a partir de votação e aprovação por maioria simples dos conselheiros, além do registro a ser feito em ata (GUAÍBA, 2005). O mandato também é de dois anos.

Em 2010, a lei criação foi reestruturada (lei de nº 2676 de 2010) e, posteriormente, dada nova redação, no que tange à composição do COMSEC pela lei nº 3517/2017, porém o conselho permaneceu com a maioria da representação vinda da sociedade civil. Estabelece que, dos 13 membros, 1/3 (um terço) são para representantes governamentais e 2/3 (dois terços) para

representantes de setores da sociedade civil organizada e do mercado:

I - 04 (quatro) membros, com vínculo direto com a administração pública, sendo funcionário efetivo ou cargo em comissão, das seguintes secretarias:

- a) O Prefeito Municipal ou seu representante;
- b) Procuradoria Geral do Município;
- c) Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança;
- d) Secretaria de Planejamento Urbano.

II - 09 (nove) membros, sem qualquer vinculação com a Prefeitura, representantes de cada uma das seguintes entidades:

- a) Conselho Tutelar;
- b) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Guaíba - COMDICA;
- c) O Comandante da Brigada Militar de Guaíba;
- d) O Delegado da Polícia Civil de Guaíba;
- e) Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, subseção de Guaíba;
- f) Associação Comercial e Industrial de Guaíba - ACIGUA;
- g) União das Associações de Moradores de Guaíba - UAMG;
- h) Sindicato dos Lojistas de Guaíba - SINDILOJAS;
- i) Câmara de Dirigentes Lojistas - CDL (GUAÍBA, 2017, p. 2).

É possível observar que a lei estabelece como atores estatais somente aqueles que exercem atividade na administração direta, mas para o presente trabalho são considerados todos aqueles atores que atuam dentro do espaço público, pois, historicamente, possuem condições técnicas de defender seus posicionamentos, porque possuem conhecimento sobre o funcionamento da burocracia estatal, além de atuarem em outras esferas do Estado, como no caso dos agentes da segurança pública, Brigada Militar e Polícia Civil de Guaíba.

A discussão a respeito da segurança pública tomou significado diferente com o advento da Constituição Federal de 1988, que, além de legitimar a participação da comunidade, também abre espaço para a discussão de uma nova concepção segurança pública. Estabelece, em seu artigo 144, a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos” (BRASIL, 1988).

Durante o ano de 2000, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi instituído o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) no qual se buscou estabelecer um marco para a política de segurança pública, que visava à articulação de ações que envolvesse diferentes órgãos e de todos os níveis do governo, com vistas à diminuição da violência no país (CARVALHO, 2011). Ainda no mesmo ano, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para apoiar financeiramente os estados e municípios nas ações desenvolvidas, o que se tornou um importante mecanismo de cooperação, permitindo que

algumas ações do PNSP fossem implementadas.

O segundo PNSP foi implementado durante o ano 2003, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, dando forma e buscando fortalecer a política de segurança pública, sendo apresentado o Projeto de Lei (PL) do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). É nesse contexto que os municípios passam a criar conselhos de segurança para receber recursos através do SUSP.

Durante o percurso de existência do COMSEC, no ano de 2007, a Prefeitura Municipal de Guaíba estabeleceu convênio com o Ministério da Justiça para a execução dos programas vinculados ao Programa Nacional de Segurança da Comunidade (PRONASCI), sendo o município contemplado com ações do Mulheres da Paz, Proteção e Videomonitoramento a serem executados no bairro Cohab/Santa Rita. Para isso, foi também criado o Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M).

Segundo relata o assessor do COMSEC, a criação do conselho teve por objetivo de estabelecer a transparência nas ações do Governo, através de participação representativa da sociedade civil, e dos atores estatais. Esse cenário advém da adesão ao PRONASCI, pois, para sua implantação, necessitavam de acompanhamento sistemático, tendo em vista o volume de recurso e projetos/ações sociais previstos. Acrescenta que, durante o período destacado, tanto o COMSEC como o próprio GGI-M, e o Fundo de Proteção da Segurança e Violência (FUNPREV) executaram ações de planejamento, acompanhamento e fiscalização dos referidos projetos/ações.

Em 2016, com a extinção do programa, as atividades do COMSEC reduziram de forma significativa, porém seguiu ativo. Atualmente, o Conselho atua no acompanhamento das políticas públicas de segurança, principalmente nas ações de cercamento eletrônico e balada segura, em parceria com a Secretaria Estadual de Segurança (RS).

#### *Conselho Municipal de Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado (CMPDI)*

Instituído através da lei nº 2146/2006, em seu capítulo XVI, artigo 309. A referida lei foi criada tendo por objetivo tratar sobre a política de desenvolvimento urbano, rural, social, ambiental, econômico, histórico, além de instituir o plano diretor de planejamento e gestão do município de Guaíba.

A referida lei criou o CMPDI o colocando como um órgão de cooperação governamental, de caráter consultivo obrigatório, tendo por objetivo assessorar a prefeitura no planejamento e desenvolvimento urbano, bem como na interpretação e elaboração de pareceres

sobre todas as questões pertinentes, cujas decisões ficam sujeitas a homologação do prefeito (GUAIBA, 2006). Dentre as atribuições do CMPDI está o de:

- I) opinar sobre projetos de Lei, decretos de atualização e complementação da Lei do Plano Diretor de Planejamento e Gestão Municipal, a Lei de Parcelamento do Solo e do Código de Obras;
- II) sugerir alterações, atualizações e complementações da Legislação Urbanística Municipal; e
- III) fiscalizar o cumprimento da Legislação pertinente ao parcelamento do solo, uso do solo e edificações (GUAIBA, 2006).

A partir do extrato da lei acima exposto é possível verificar que o caráter do CMDPI não é somente consultivo, conforme prevê o artigo 309. E sim, se apresenta também como órgão fiscalizador, ao passo que tem como atribuições fiscalizar o cumprimento de legislações atinentes ao uso do solo, como manifestar e sugerir alterações/complementações quanto a legislações e decretos relativos a problemática urbana no município.

Estes conselhos passaram a ter relevância no nível local, devido a aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade, em 2001, que trouxe inovações como a necessidade de elaboração de um plano diretor participativo para as cidades com mais de vinte mil habitantes, tendo por objetivo a organização para o crescimento destas cidades.

O CMPDI tem por composição 13 (treze) membros, nomeados por portaria emitida pelo prefeito, para desempenhar as funções de conselheiro por mandato dois anos consecutivos. Sendo os candidatos a conselheiros indicados por lista tríplice pelas entidades, dos quais o Poder Executivo Municipal designará 2 (dois) para ocupar o cargo de titular, com suplência. Como é possível observar não há eleições para o CMPDI. A composição obedecerá do CMPDI será as seguintes representações:

- I - 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo eles:
  - a) 1 (um) representante da Secretaria responsável pelo Plano Diretor de Planejamento e Gestão Municipal de Planejamento e Gestão Municipal de Guaíba,
  - b) 1 (um) representante da Secretaria responsável pelas políticas de desenvolvimento ambiental;
  - c) 1 (um) representante da Secretaria responsável pelas obras públicas;
  - d) 1 (um) servidor técnico municipal.
- II - 1 (um) representante da Sociedade de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Guaíba - SEAG;
- III - 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - subseção de Guaíba;
- IV - 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA - Inspeção Regional Guaíba;
- V - 1 (um) representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Guaíba - ACIGUA;

- VI - 1 (um) representante da União das Associações dos Moradores de Guaíba - UAMG;
- VII - 1 (um) representante de Clubes de Serviços;
- VIII - 1 (um) representante do Sindicato do Comércio Varejista de Guaíba - SINDILOJAS;
- IX - 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil - STICC;
- X - 1 (um) representante do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul - CRECI - Delegacia Regional ou 1(um) representante do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul - Delegacia Regional; (GUAÍBA, 2006, p. 79 e 80).

Conforme podemos verificar a composição do CMPDI conta com representação de quatro atores do estado, sendo elas através das secretarias responsáveis pelo Plano Diretor de Planejamento e Gestão Municipal de Planejamento e Gestão Municipal de Guaíba; pelas políticas de desenvolvimento ambiental; pelas obras públicas; e um servidor técnico municipal. Na referida lei não dá nome as secretarias, apenas indica aquilo que pode ser escopo de atuação de cada uma. As representações dos atores de mercado somam três, contam com a Sociedade de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Guaíba (SEAG); a Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Guaíba (ACIGUA); Clubes de Serviços e Sindicato do Comércio Varejista de Guaíba (SINDILOJAS). Por fim os atores da sociedade civil através de cinco representações sendo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA); União das Associações dos Moradores de Guaíba (UAMG); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil (STICC) e Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul (CRECI) ou Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul.

Nota-se que o segmento sociedade civil no CMPDI há representação de categorias profissionais e sindicatos entre as principais representações, como vimos anteriormente nos CMH e COMSEC. Destaca-se também a representação das associações de moradores através da UAMG como único segmento da população usuária de serviços públicos.

Em setembro de 2020, foi possível o contato com a pessoa responsável pelo secretariado do CMPDI, na ocasião tinha-se por objetivo ter acesso a produção decisória do conselho, à época em que o desenho da presente pesquisa consistia em analisar aquilo que os conselhos estavam produzindo. Naquela ocasião, nos informou que os materiais relativos ao conselho estavam todos físicos na sede da prefeitura e à disposição para consulta e cópias locais, tais materiais consistiam em atas datadas a partir do ano de 2011. Desde que foi criado, em 2006, o CMPDI segue ativo no município.

*Conselho Municipal de Transporte (CMT)*

O CMT foi o único a ser instituído por decreto, posteriormente regulamentado pela lei de nº 1614 de 2001, que dispõe sobre a reestruturação do transporte coletivo de passageiros, também traz em seu artigo 8º que o CMT constitui um órgão consultivo, cujas funções são centralizar as demandas sociais de transporte coletivo, contribuir para a avaliação da qualidade dos serviços e opinar sobre suas modificações (GUAÍBA, 2001).

O decreto 056/2001 traz, em seu artigo 1º, que sua composição contará com os seguintes membros:

- I - Pelo Secretário Municipal dos Transportes, que o presidirá;
- II - Pelos representantes das empresas do transporte coletivo convencional e seletivo;
- III - Pelo representante da Sociedade União dos Motoristas de Guaíba - ASSUMGUA (Táxi);
- IV - Pelo representante da Associação dos Transportadores Escolares de Guaíba - ATEG;
- VI - Pelos representantes escolhidos dentre associações de bairros das seguintes zonas geográficas da cidade: **a)** Sul (Passo Fundo, Malessa, Primavera, São Jorge, Vila Iolanda e Florida); **b)** Central (Centro, Engenho e Parque 35); **c)** Centro-Oeste (Colina, Vila Nova, Cel. Nassuca e Nossa Sr.ª. de Fátima); **d)** Norte (Santa Rita e Rui Coelho Gonçalves); **e)** Oeste (Jardim dos Lagos, Logradouro, Bom Fim e São Francisco); **f)** Sudoeste (Pedras Brancas) (GUAÍBA, 2001).

Quanto à distribuição das representações no CMT, há uma representação do estado através do secretário municipal da Secretaria dos Transportes. Os atores de mercado contam com duas representações, através da Associação dos Transportadores Escolares de Guaíba (ATEG) e dos representantes das empresas do transporte coletivo convencional e seletivo, sendo que a lei não especifica quantos representantes, nem de quais empresas. Ressaltamos que, na cidade, há duas empresas que realizam o serviço, são elas: Expresso Assur Ltda. e Expresso Rio Guaíba Ltda. Já os atores da sociedade civil são dois, representados através da Sociedade União dos Motoristas de Guaíba (ASSUMGUA) e por representantes escolhidos entre seis associações de moradores de bairros das regiões sul, central, centro-oeste, norte, oeste e sudeste. Cabe salientar que, na alteração da lei ocorrida dois anos depois, essas associações de bairros foram substituídas pela União das Associações dos Moradores de Guaíba (UAMG), conforme veremos a seguir.

A lei estabelece ainda que a Secretaria Municipal dos Transportes será a responsável por realizar o chamamento das associações de bairros interessadas, que indicarão seus representantes para assento no CMT, até 30 (trinta) dias da convocação (GUAÍBA, 2001). As demais representações são indicadas pelos respectivos órgãos e entidades, não havendo eleições

para o composição do CMT.

Em 2003, o CMT teve a composição de seus membros alteradas através da lei nº 1782/2003, passando a ter as seguintes representações:

- I - Pelo Secretário Municipal dos Transportes, que o presidirá;
- II - Pelo representante das empresas do transporte coletivo convencional;
- III - pelo representante das empresas do transporte seletivo;
- IV - Pelo representante dos taxistas de Guaíba;
- V - Por um representante da ACÍGUA;
- VI - Por um representante do SINDILOJAS;
- VII - por um representante da União das Associações Municipais de Guaíba (UAMG);
- VIII - por um representante do Sindicato dos Motoristas e cobradores de Guaíba;
- IX - Um representante escolhido dentre todos os Sindicatos de Trabalhadores com sede em Guaíba (GUAÍBA, 2003).

Como é possível observar, o CMT passa a contar com representação de nove segmentos em sua composição, sendo que dois atores de mercado passaram a compor quando a lei foi alterada, a ACIGUA e SINDILOJAS. Com destaque também para a inclusão da União das Associações Municipais de Guaíba (UAMG) em substituição aos/as representantes das associações comunitárias das cinco zonas da cidade. Aqui se verifica o início de um processo de mobilização e formalização da UAMG, fundada em 1989, como entidade representante das associações comunitárias de Guaíba.

O regimento interno, instituído a partir do decreto 51/2004, versa sobre a organização e funcionamento das reuniões, atribuições dos membros e quanto à formulação de pareceres pelos conselheiros. Tanto que há um capítulo do decreto que discorre somente sobre elaboração de pareceres, e em no artigo 4º, que trata sobre a ordem que ocorrerão os trabalhos do CMT, no inciso III vai constar que terá “deliberação, quando a pauta for relativa às tarifas dos serviços de transporte público”, seguido pelo inciso IV “formulação de parecer e ata da reunião”.

Pautas como o valor do tarifário do transporte público e a precariedade dos serviços prestados, no que refere a estrutura física e os horários restritos dos transportes estiveram presentes no interior no CMT. Além de discussões como alternativas de transporte para a população guaibense, visto que, à época, havia apenas o transporte público intermunicipal terrestre e, nas ocasiões em que a Ponte Móvel do Guaíba precisava de manutenção ou deixava de funcionar, não se podia chegar e nem sair da cidade. Como alternativas a isso, em 2011, foi inaugurado o transporte hidroviário<sup>16</sup>, que passou a fazer travessia de passageiros entre as

---

<sup>16</sup> Matéria do jornal online GHZ Geral “ Travessia de catamarã entre Porto Alegre e Guaíba é inaugurada nesta quinta-feira: Fonte: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2011/10/travessia-de-catamara-entre-porto-alegre-e-guaiba-e-inaugurada-nesta-quinta-feira-3541252.html>



idades, já a nova ponte do Guaíba foi inaugurada mais recentemente, no ano de 2020. Ela possui cerca de 36 metros de altura e permite que embarcações de grande porte passem, sem que haver interrupções no trânsito da BR116, como ocorre com a ponte móvel.

Durante uma audiência pública para tratar sobre o transporte intermunicipal, ocorrida na Câmara Municipal de Guaíba conjuntamente com políticos da Câmara Municipal de Porto Alegre, no ano de 2009, o então presidente do CMT fala sobre o aumento da tarifa dos transportes intermunicipais e sobre os argumentos e justificativas utilizados pela empresa responsável pelos transportes:

Mas o que está sendo feito para que isso seja corrigido? Nada! Quatro anos, e, de lá para cá, não foi feito nada de correção. Então, eu digo assim: como as passagens hoje estão nesse valor, alegam eles que está mais cara a manutenção dos veículos, que estão trabalhando no vermelho. Se estivessem trabalhando no vermelho, já teriam quebrado, mas não é o que se vê aí. Eles estão viajando de carrão por aí! De carrão! Alegam eles também que o transporte alternativo estão os prejudicando. Mas quem é o culpado pelo uso do transporte alternativo, senão a própria empresa? A própria empresa é culpada por tudo isso. Vão culpar quem? Aqueles que querem trabalhar? Que coloquem o transporte para eles trabalharem, para que eles não usem o transporte alternativo (INFORMAÇÃO VERBAL, 2009)<sup>17</sup>.

A informação verbal por parte de um representante do CMT, durante essa audiência pública, traz que quatro anos antes, ou seja, em meados em 2005, o conselho buscou junto a METROPLAN<sup>18</sup> respostas quanto alguns questionamentos, como a construção do terminal no bairro Nossa Senhora de Fátima, “nós encaminhamos um ofício, com cópias à METROPLAN, à Câmara de Vereadores, à Prefeitura de Guaíba, à Assembleia Legislativa, também, ao Ministério Público, e até hoje, desde aquela data, nós não recebemos nenhuma resposta” (INFORMAÇÃO VERBAL, 2009). Se, por um lado, a fala expressa acima demonstra que o conselho foi afastado do processo de decisão, por outro diz sobre a importância da mobilização no sentido de vocalização de suas demandas ao poder público, bem como aos demais órgãos de fiscalização das políticas públicas.

Acresce, ainda, não ter sido realizado um diálogo amplo com a comunidade guaiabense

<sup>17</sup> Fala do presidente do CMT, durante Audiência Pública na Câmara Municipal de Guaíba, José Clóvis Pereira Lazzarin, em 2009. Disponível em [https://camarapoa.rs.gov.br/site/anais\\_sesoes\\_plenarias\\_antigas/2009/06/20/007a%20ap%20-%2020junho2009.htm](https://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/2009/06/20/007a%20ap%20-%2020junho2009.htm)

<sup>18</sup> METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional é o órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do Estado do Rio Grande do Sul. Atua também no gerenciamento do Transporte Coletivo Intermunicipal nos municípios da Região Metropolitana (34 municípios) e Aglomerações Urbanas (34 municípios). Suas ações referem-se ao planejamento e controle operacional do sistema: horário, itinerário, condições da frota, urbanidade do pessoal de operação, cálculo tarifário e regulamentação do transporte de fretamento. Fonte: [http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1598/?A\\_Metroplan](http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1598/?A_Metroplan)

e aquilo que vinculavam era de que a construção do terminal reduziria o valor cobrado da tarifa do transporte intermunicipal, contudo, o que de fato aconteceu, segundo a informação verbal (2009) “houve um pequeno retrocesso no preço da passagem, mas, depois, as passagens retornaram aos patamares antigos, tornando-se mais caras ainda”. Sobre as principais fontes que subsidiam o transporte público no país, Gomide e Galindo (2013, p. 36) trazem:

O Vale Transporte, instituído em 1985, continua sendo uma importante fonte de subsídio direto aos usuários dos serviços, financiado pelas empresas empregadoras, mas está restrito aos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Além disso, as gratuidades e descontos de tarifa para determinados grupos de usuários, da forma como são financiadas no Brasil, têm um viés extremamente regressivo, pois são sempre bancadas via recurso dos próprios passageiros pagantes (subsídio cruzado).

Nesse sentido, fica a cargo da gestão municipal a administração do sistema de transporte coletivo, definindo o valor a ser subsidiado. E, para isso, adotam o modelo de concessão dos serviços para empresas privadas, que, por sua vez, assumem os custos relativos à operação, à manutenção e à conservação da frota de ônibus e com despesas dos trabalhadores.

Importante trazer que, entre os marcos regulatórios do transporte público no país, está o Estatuto das Cidades, instituído a partir da lei nº 10257 de junho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88 e estabelece diretrizes gerais para a política urbana. Entre as diretrizes estabelecidas, está a garantia do direito a cidades, aqui entendido como conceito ampliado, cujas garantias inclui, entre outras, o acesso ao transporte público de qualidade. Posteriormente, através da lei n. 12.587 de 2012, é instituída as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, atribuindo aos municípios a responsabilidade de “planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano” (BRASIL, 2012).

A partir disso, todo município com mais de 20 mil habitantes deveria elaborar o Plano de Mobilidade Urbana com o objetivo investir de forma planejada em melhorias na locomoção nas cidades, tendo prazo de três anos. E a não elaboração do referido plano deixa o município impedido de receber recursos federais para a política de mobilidade urbana. De acordo com o Censo Demográfico 2010 (IBGE), no Brasil, há 5.565 municípios, destes, 1.043 municípios possuem entre 20.001 e 50 mil habitantes. E, segundo o portal da EBC, no ano de 2015, deste total de municípios somente 500 cumpriram o primeiro prazo estabelecido, que foi posteriormente prorrogado por quatro vezes, sendo a última prorrogação dada pela medida provisória de nº 906/2019 com prazo até 12 de abril de 2021 para que os municípios se adequem.

Dentro desse processo de evolução da política urbana nacional, começa-se a pensar a

problemática de transporte como mobilidade. Nesse cenário, a cidade de Guaíba busca também se adequar. O que fica evidente, a partir da reformulação de suas normativas, criando o fundo municipal de mobilidade urbana e o conselho de mobilidade urbana, a partir da lei 3344/2015, e, assim, extinguindo o antigo CMT.

#### *Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE)*

Criado a partir da lei municipal de nº 1783/2003, o COMUDE tem como objetivo promover o desenvolvimento local, harmônico e sustentado, através da integração das ações do poder público com as organizações privadas, as entidades da sociedade civil organizada e os cidadãos, visando à melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição harmônica e equilibrada da economia e a preservação do meio ambiente, conforme expresso no art. 2º da referida lei.

Os municípios no Estado do Rio Grande do Sul começaram a instituir os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), a partir do final dos anos 1990, porém tiveram maior expansão a partir de 2003, como é o caso do município pesquisado. Para a compreensão dos COMUDES criados nos municípios do Estado, é importante trazer a respeito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) institucionalizados a partir da aprovação da Lei Estadual nº 10.2833/1994, que traz definição e atribuições desses conselhos, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto 35.764/1994. Os COREDES têm constituição jurídica própria em cada região, sendo que o foro jurídico aplica-se na cidade referência onde está instalada a sua sede político-administrativa. Há 28 COREDES instituídos, sendo Guaíba parte integrante do COREDE metropolitano Delta do Jacuí, que passou a existir em 1996. A composição de cada COREDE contempla distintas estruturas de representação regional: órgãos públicos; deputados (federais e estaduais) com domicílio na região; prefeitos; presidentes das câmaras de vereadores; presidentes dos COMUDES; representações das instituições de ensino superior; sindicatos patronais e de trabalhadores e entidades da sociedade civil organizada (associações, cooperativas, movimentos sociais) (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011).

De acordo com Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011), o embasamento para a criação dos COREDES encontra-se no disposto na Constituição Estadual de 1989<sup>19</sup>, em seu

---

19

Disponível

em:

<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fizeticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=535>. Acesso em setembro de 2021.

artigo 149, parágrafo 8: “os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Em seu artigo 167, a constituição trata sobre as características desses órgãos:

A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo, do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Assim, os COREDES “devem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos” (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011, p. 313). Seus objetivos principais são: a) promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; b) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; c) a melhoria da qualidade de vida da população; d) a distribuição equitativa da riqueza produzida; e) o estímulo à permanência do homem em sua região; e f) a preservação e recuperação do meio ambiente.

Constituem instrumentos importantes para a regionalização do orçamento estadual, de forma a atender o previsto na legislação no que diz respeito ao controle e à distribuição de renda equânime entre os municípios onde estão os COMUDES. Nesses espaços ocorre a prestação de contas pelo Estado relativos aos valores arrecadados e investidos em cada COREDE como por exemplo, valores arrecadados com o ICMS, IPVA, e valores investidos em políticas públicas como segurança, saúde.

Dito isso, o COMUDE foi instituído em Guaíba, no início do ano 2003, com a seguinte composição:

São membros natos do Conselho de Representantes:

- I - o Prefeito Municipal;
- II - os Titulares do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- III - os presidentes das Comissões Setoriais;
- IV - do Presidente da Câmara de Vereadores.

Também são membros, com assento no Conselho de Representantes, mediante indicação de suas entidades:

- I - dois (2) representantes das classes empreendedoras, por suas associações ou sindicatos, urbanos ou rurais;
- II - dois (2) representantes das classes trabalhadoras, por suas associações, urbanos ou rurais;
- III - quatro (4) representantes de entidades da sociedade civil, formalmente organizadas, com sede no Município;

IV - três (3) cidadãos do Município, que por sua atuação, tenham concretizado significativa contribuição a sociedade guaibense (GUAÍBA, 2003).

A lei de criação do COMUDE elenca como membros natos quatro representações que considero aqui como sendo atores do estado, são elas: o prefeito, titulares do Poder Judiciário e Ministério Público, presidente das comissões setoriais e presidentes da Câmara de Vereadores. Os atores da sociedade civil contam com assento de três segmentos distintos: representantes das classes trabalhadoras, por suas associações urbanas e rurais; representantes de entidades que tenham atividades no município e cidadãos que atuem e tenham contribuição significativa no município. E, por fim, os atores de mercado que possuem assento no conselho através de um segmento, representante da classe empreendedora, por suas associações e sindicatos, tanto urbanos como rurais.

De acordo com a lei de criação do COMUDE, os assentos destinados aos representantes das classes empreendedoras, das classes trabalhadoras e de entidades da sociedade civil “obedecerá a critério paritário, respeitando-se o equilíbrio na composição das vagas” (GUAÍBA, 2003). Contudo, na lei não é especificado de que forma acontecerá o equilíbrio na composição, tampouco é expresso no regimento interno. Logo, subentende-se que, entre as entidades que forem concorrer a vaga ao assento no COMUDE ocorrerá eleição (votação), bem como alternância entre a titularidade e suplência para o assento do conselho.

O COMUDE também conta com a seguinte estrutura básica para seu funcionamento, de acordo com seu artigo 4º: I - Assembleia Geral Municipal; II - Conselho dos Representantes; III - Diretoria Executiva; IV - Conselho Fiscal; V - Comissões Setoriais. Sendo essa última, normalmente, composta por representantes do COREDES ao qual está vinculado o conselho, no caso de Guaíba, ao COREDE metropolitano Delta do Jacuí, considerada essa comissão setorial como um dos membros natos com assento a representação no COMUDE. Importante trazer que esse conselho foi um dos poucos que não sofreram alterações significativas em sua lei de criação, havendo uma nova redação dada pela lei nº 3232 de 2014, que inclui no artigo 3º mais uma competência “exercer o controle social dos serviços públicos de saneamento básico”.

O conjunto de normativas que tratam a respeito da criação dos COMUDES nos municípios advém da esfera Estadual, com a lei que instituiu os COREDES em 28 regiões do Estado do Rio Grande de Sul, o que difere dos demais conselhos, cujas orientações para implantação vêm de leis federais. Entretanto, é importante referir que, embora haja essa diferença quanto à indução para a criação desses conselhos, há similaridade, ao passo que existe uma forma de indução, mesmo vindo de instâncias diferentes, no caso estadual.

*Conselho Municipal do Idoso (CMI)*

O CMI foi criado a partir da lei nº 1788/2003, cujas características são expressas como órgão permanente, paritário e deliberativo, composto por igual número de representantes do governo e organizações representativas da sociedade civil ligadas à área de políticas, programas e projetos destinados a pessoa idosa, conforme expresso no artigo 1º da referida lei. O seu artigo 3º versa sobre a composição das representações, traz a previsão de doze (12) membros titulares e seus respectivos suplentes com representantes indicados pelos órgãos e entidades, conforme abaixo:

I - Do Governo Municipal:

- a) um representante da Secretaria Municipal da Administração e Recursos Humanos;
- b) um representante da Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano
- c) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- d) um representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- e) um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- f) um representante da Secretaria Municipal de Obras e Viação.

II - De organizações representativas da sociedade civil ligadas à área:

- a) um representante dos Rotary`s Club`s de Guaíba;
- b) um representante das Associações Comunitárias de Guaíba;
- c) um representante dos Grupos da Terceira Idade de Guaíba;
- d) um representante das Entidades de Aposentados de Guaíba;
- e) um representante da Liga Feminina de Assistência à Saúde;
- f) um representante de instituições que lidam diretamente com idosos (GUAÍBA, 2003).

Como se observa no extrato da lei acima, o CMI é o único conselho que não possui atores de mercado em sua composição, contando apenas com atores da sociedade civil e do estado, representado, respectivamente, por seis entidades e órgãos cada. Ainda no artigo 3º, parágrafo único, estabelece que os atores representantes titulares e suplentes do CMI serão indicados pelas respectivas entidades e órgãos.

Em alteração posterior da lei, ocorrida em 2019, a composição do CMI passa a contar com 10 órgão e entidades, sendo cinco representantes do estado através das secretarias de Assistência Social; Educação; Saúde; Habitação e Desenvolvimento Urbano e Gabinete do Prefeito, e cinco representantes de entidades através da associação de aposentados; associações ou movimentos da pessoa idosa devidamente legalizada e em atividade; representantes de outras entidades que comprovem possuir políticas permanentes de atendimento e promoção dos direitos da pessoa idosa.

Em matéria no Jornal Gazeta Centro-Sul<sup>20</sup>, a alteração de 12 para 10 membros da composição fez-se necessária para deixar a escolha dos representantes do estado mais flexível e atualiza os critérios de indicação dos representantes da sociedade, como as entidades que manifestarem interesse de compor o CMI comprovar atuação no campo da promoção dos direitos dos idosos, e estarem registradas no Conselho.

No Brasil, os debates sobre as pessoas idosas surgem na década de 1970 e culminam com a Constituição Federal de 1988, que traz em seu artigo 230 “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. Nesse cenário, a partir de 1990, inicia-se o processo de discussão sobre a implementação da Política Nacional da Pessoa Idosa (PNI), promulgada pela lei federal de nº 8.842 de 1994 e regulamentada pelo decreto nº 1.948, em 1996. Em seus artigos 6º e 7º, estabelece diretrizes para a criação de conselhos nas três esferas da federação, e fixa critérios e competências como a de “supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação”, contudo, não estabelece como competência o controle sobre a aplicação de recursos financeiros nas ações dessa política (COELHO, ALMEIDA, MARTELLI e LÜCHMANN, 2019). Mesmo tendo a PNI estabelecido as diretrizes para a criação de conselhos nas três esferas da federação, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) foi instituído somente em 2002, por meio do decreto nº 4227/2002<sup>21</sup>, que, à época, estabelecia entre suas competências, além de supervisionar e avaliar a Política Nacional do Idoso, também estimular e apoiar tecnicamente a criação de conselhos de direitos nos estados e municípios.

O CMI de Guaíba, dentre os oito conselhos pesquisados, é o único que faz menção a outras IPs em seu regimento interno. Em dois artigos, tratam a respeito das Conferências Municipais, cuja atribuição do colegiado é “convocar e promover as conferências de direitos da pessoa idosa em conformidade com o Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI)”. No município, foram realizadas quatro conferências, a última ocorrida em 2018<sup>22</sup>, além de outras atividades, como seminários e reuniões temáticas com temas relativos aos direitos da população idosa.

O CMI faz parte do grupo de conselhos de tipo C2, disseminados em âmbito local de maneira parcial e desigual, pois não há indução de recursos federais para sua criação e

---

<sup>20</sup> Fonte: <https://www.gazetacentro-sul.com.br/noticia.php?id=18018>. Acesso em setembro de 2021.

<sup>21</sup> O decreto que instituiu o CNDI, em 2002, é alterado posteriormente pelo decreto nº5109/2004 e mais recentemente pelo decreto nº 9893 de 2019.

<sup>22</sup> Fonte: <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porta1/index.php?sec=npag&id=10506>. Acesso em setembro de 2021.

funcionamento. No entanto, considera-se que as normativas federais podem ter tido contribuição positiva para a implementação e atuação desse conselho, uma vez que desempenham função importante de fomento às ações e às políticas sociais para a população idosa no município.

#### *Conselho Municipal do Desporto (CMD)*

Instituído pela lei nº 2077/2006, é caracterizado como órgão de assessoramento, deliberação, disciplina, fiscalização, normatização e promoção das modalidades esportivas no município. Está diretamente vinculado ao gabinete do prefeito.

Tem como objetivo o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para a população guaibense, bem como a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do esporte municipal. O CMD é responsável, ainda, pela inscrição e registro de todas as entidades e órgãos esportivos no âmbito do município.

A composição do CMD conta com treze (13) membros, sendo:

- I - um representante da Secretaria Municipal de Turismo, Desporto e Cultura - SETUDEC;
- II - um representante da Diretoria de Esportes;
- III - quatro representantes indicados pelas Ligas Esportivas Municipais;
- IV - um representante dos profissionais em educação física com registro no CREF/RS;
- V - dois representantes de entidades esportivas não pertencentes a ligas esportivas;
- VI - um representante indicado pelo Sindicato dos Lojistas de Guaíba - SINDILOJAS;
- VII - um representante indicado pela entidade de classe da indústria do Município - Serviço Social da Indústria - SESI;
- VIII - um representante indicado pela Universidade Luterana do Brasil, desde que mantenha curso regular de educação física no Município de Guaíba;
- IX - um representante da 12ª Coordenadoria Regional de Educação-CRE, que abranja Guaíba, responsável pela administração de educação física e desportos, que será membro nato deste Conselho (GUAÍBA, 2006).

A composição neste conselho conta com três representantes dos atores do estado através da Secretaria Municipal de Turismo, Desporto e Cultura (SETUDEC); Diretoria de Esportes e a 12ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE). Há duas entidades que compõem os atores de mercado. São elas a entidade de classe da indústria do Município - Serviço Social da Indústria (SESI) e o Sindicato dos Lojistas de Guaíba (SINDILOJAS). Já os atores da sociedade civil contam com quatro das entidades, com quantidades de assentos diferentes, sendo um representante pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) e um representante da categoria de profissionais em Educação Física com registro no CREF/RS; pelas entidades esportivas não



pertencentes a ligas esportivas há dois assentos e pelas Ligas Esportivas Municipais são quatro. A composição do CMD ocorre através de indicação tanto pelas Entidades, quanto pelos próprios órgãos do estado, não havendo eleições para a sua composição.

Em âmbito nacional, o Conselho Nacional de Desportos (CND) foi criado durante o regime militar, o que possibilitou que o Estado tivesse poder de intervir nas organizações esportivas (clubes e times), nas federações e confederação e até nas competições organizadas no país.

De 1939 a 1941, estudos foram realizados para fundamentar a criação de um marco legal para o esporte. O Presidente Getúlio Vargas criou a Escola de Educação Física da Universidade do Brasil (atual UFRJ), o Conselho Nacional de Desportos (CND), órgão normatizador do esporte brasileiro que, até 1986, garantiu a total subserviência das entidades esportivas nacionais ao Governo Central [...] (ALVES, PIERANTI, 2007, p.11).

Segundo Alves e Pieranti (2007), a partir de 1980, o esporte e práticas esportivas passaram a ter entendimento mais amplo e o papel do Estado nesse setor no Brasil começou a ser questionado. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a nova visão sobre o esporte brasileiro consolida-se e, em seu artigo 217, traz a regulação do setor como sendo dever do Estado o fomento a práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
- II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
- IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

O CND foi extinto do Brasil em 1993 e, durante um período, nenhum órgão em nível nacional pela regulação e regulamentação de todos os esportes e suas respectivas federações e confederações. No ano de 1998, com a lei 9.615, começaram a ser instituídas normas gerais para o desporto no país, com diretrizes para o sistema brasileiro de desporto, pautada na descentralização das políticas voltadas para a área nas esferas estaduais e municipais. O que, de certa forma, contribuiu para que municípios iniciassem o processo de pensar políticas para a área conforme as características locais de sua região.

Em 2002, através de decreto nº 4.201, foi criado o Conselho Nacional do Esporte (CNE) e, um ano depois, teve a criação do Ministério do Esporte. Em Guaíba, o CMD já se encontrava inativo por ocasião da coleta de dados para a pesquisa. Também não foi possível ter acesso a

fontes de informações mais robusta sobre o histórico e estudos aprofundados sobre esse conselho.

*Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)*

Instituído em Guaíba pela lei nº 2079/2006 como órgão consultivo e deliberativo que tem por objetivo planejar, estabelecer e coordenar as ações voltadas à formulação da política municipal de turismo.

Em seu artigo 2º, estabelece que o COMTUR será constituído por 10 (dez) membros nomeados pelo Prefeito Municipal e contará com as seguintes representações:

- I - Um representante da Secretaria de Turismo, Desporto e Cultura;
- II - Um representante da Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança;
- III - Um representante da Secretaria de Planejamento Urbano;
- IV - Um representante da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente;
- V - Um representante da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento;
- VI - Um representante dos Atrativos Turísticos de Guaíba;
- VII - Um representante da Associação Tradicionalista de Guaíba;
- VIII - Um representante da Associação Comercial e Industrial - ACIGUA;
- IX - Um representante dos setores de hotéis e hospedagens de Guaíba;
- X - Um representante dos setores de bares, restaurantes e similares (GUAÍBA, 2006).

Na composição do COMTUR, há cinco atores do estado representados através das secretarias de Turismo, Desporto e Cultura; Mobilidade Urbana e Segurança; Planejamento Urbano; Agricultura e Meio Ambiente e Trabalho e Desenvolvimento. Os dois atores da sociedade civil estão representados através de setores dos atrativos turísticos e da associação tradicionalista de Guaíba. Por fim, os três atores de mercado representados através da Associação Comercial e Industrial (ACIGUA); dos setores de hotéis e hospedagens; e dos setores de bares, restaurantes e similares de Guaíba. Foi estabelecido pela lei que cada entidade e órgão indicará um membro titular e um membro suplente para o assento no COMTUR.

As políticas públicas voltadas para o turismo no Brasil tiveram início com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) em 1966, cujo um dos objetivos consistia em elaborar a Política Nacional de Turismo (PNT). Nesse segmento, em 1991, o CNTur foi extinto e a EMBRATUR foi incumbida de formular, coordenar e executar a PNT. Um ano depois foi criado o conselho consultivo com a finalidade de auxiliar na formulação da PNT, instituída pela lei 4.769/94, e que começou a ser implantada no ano de 1996. Seguindo as iniciativas de descentralização do contexto brasileiro, a PNT também estabeleceu a descentralização da gestão das políticas de turismo do país, transferindo a

responsabilidade do planejamento para os municípios, visando promover a participação da comunidade, pois “são os munícipes que conhecem as potencialidades de seu município e, portanto, são responsáveis pelo planejamento do turismo de sua cidade” (BRASIL, 1994, p. 18). Nesse período, os municípios foram incentivados a implantar conselhos como requisito para a participação no Programa Nacional da Municipalização do Turismo (PNMT).

Com base na pesquisa documental, identificou-se que, em Guaíba, o COMTUR somente veio a ser criado no ano de 2006, em outro contexto histórico e político, ocasião em que já havia sido criado o Ministério do Turismo (MTur) e reativado o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) durante o ano de 2003. Contexto em que se dá início a elaboração do primeiro Plano Nacional de Turismo (2003-2007)<sup>23</sup> com novas diretrizes, metas e programas para a política de turismo, bem como orientação aos municípios para a criação dos conselhos de turismo. A partir disso, foi instituída a Política Nacional de Turismo, pela lei nº 11.771/2008, conhecida por Lei Geral do Turismo, dividida em seis capítulos e possui quarenta e nove artigos, que contemplam a Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo, o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR e a regulação das atividades dos prestadores de serviços turísticos (SILVA, 2020), que, por sua vez, contribuiu para o que os municípios assumissem o compromisso em instituírem seus conselhos de turismo .

#### *Análise da composição dos conselhos*

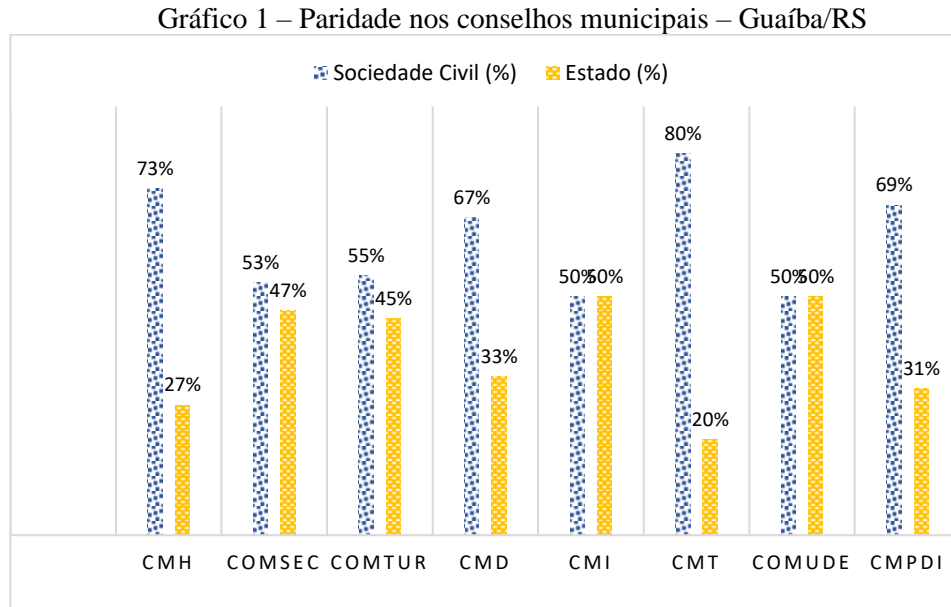
Ao longo deste capítulo, busco trazer aspectos constitutivos dos conselhos analisados, como o histórico de criação e legislações que regulamentam e composição dos conselhos criados durante o período de 2001 a 2008 no município de Guaíba. Um dos aspectos que chamam a atenção foi quanto à distribuição da representação no interior desses conselhos, com predominância de segmentos representantes da sociedade civil. Vale pontuar que, dentre os segmentos que representam a sociedade civil, classifico as representações que compõem esses conselhos em dois tipos, sendo os atores da sociedade civil e atores de mercado.

Para realizar o levantamento, utilizo decreto, as leis de criação e os regimentos internos dos respectivos conselhos. Com base nisso, mostro como a paridade aparece no interior de cada um, ou seja, como as representações tanto de atores da sociedade civil, do mercado e do estado estão distribuídas em cada colegiado. No entanto, o gráfico abaixo vai ilustrar apenas como estão distribuídas as representações dos segmentos da sociedade civil e do estado, com vistas a

---

<sup>23</sup> O Plano Nacional de Turismo já conta com mais três edições: 2007-2010; 2013- 2016 e 2018-2022.

verificar se há ou não há paridade nos conselhos criados durante a administração do MDB. Lembrando que, no gráfico 1, não faço a diferenciação entre aqueles atores que representam a sociedade civil organizada e aqueles que representam os interesses do mercado, sendo ambos classificados como segmento que representa a sociedade civil.



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

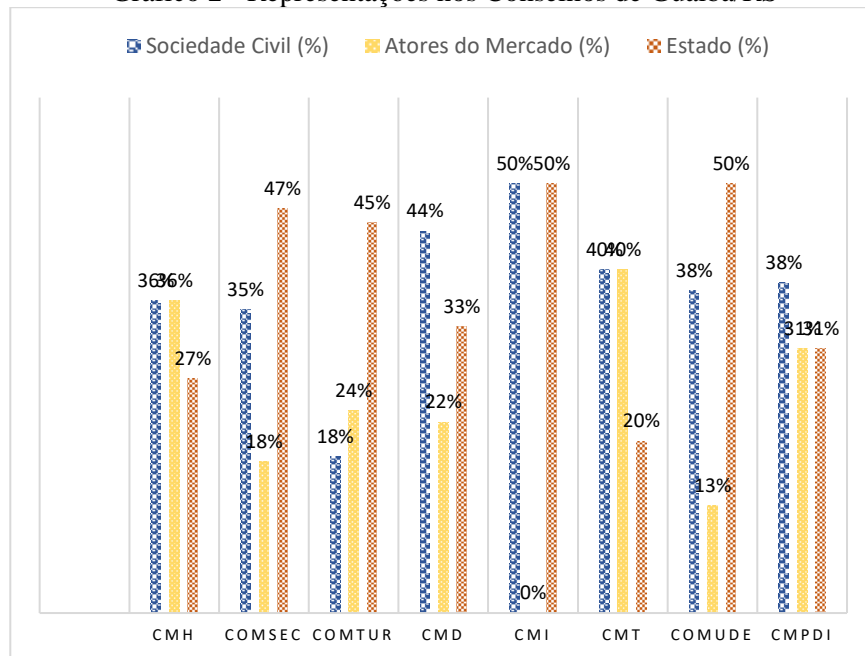
A partir do gráfico acima, é possível observar a predominância de representação da sociedade civil no interior dos conselhos, sendo apenas em dois conselhos identificada a paridade. São eles o conselho do idoso (CMI) e conselho municipal de desenvolvimento (COMUDE). Em números absolutos, representam, respectivamente, seis e quatro assentos para cada seguimento (sociedade civil e estado).

Em contraposição aos dois conselhos paritários, os conselhos municipais de Transporte, Habitação, Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado e Desporto estão entre aqueles que não apresentam paridade na composição de seus membros, constituindo-se com 80%, 73%, 69% e 67% da sociedade civil, respectivamente. São os que têm maior representação da sociedade civil, seguidos pelos conselhos de Segurança da Comunidade (53%) e Turismo (55%).

Na sequência, apresento o gráfico 2, no qual separo os atores da sociedade civil e atores de mercado. A distinção dentro do segmento “sociedade civil” faz-se necessária, pois podemos considerar a existência de uma assimetria na forma como cada um defende suas agendas, bem como na maneira de interação e acesso ao Estado. Valemo-nos, por isso, das contribuições de Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2019) para definir quem são os atores de mercado,

entendidos como aqueles que detêm posições e condições favoráveis para incutir seus interesses ao poder público, sendo os conselhos espaços privilegiados de disputas de interesses.

Gráfico 2 - Representações nos Conselhos de Guaíba/RS



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Como é possível observar no gráfico acima, dentre os atores que têm representações dentro dos conselhos estudados, os atores de mercado possuem inserção significativa no interior desses conselhos. Verifica-se que, em três conselhos, os atores de mercado têm representação igual a outros dois atores, são eles: o CMT, com composição de 40% de atores do mercado, 40% da sociedade civil e 20% de atores do estado; o CMH, com composição de 36% por atores de mercado, 36% por atores da sociedade civil e 27% do estado; e o CMPDI, com composição de 31% por atores de mercado, 31% por atores do estado e 38% sociedade civil. Entre os conselhos com maior representação de atores estatais estão o COMSEC, com 47% de seus membros, o COMUDE com 50% de seus membros e o COMTUR com porcentagem de 45%.

Quando analisamos nominalmente as entidades que representam os atores de mercado, destaca-se a presença da Associação Comercial e Industrial de Guaíba (ACIGUA), que compõe os conselhos de habitação, de segurança da comunidade, de turismo e o de plano diretor e desenvolvimento integrado, perfazendo o total de 4 conselhos. De mesma forma, destaca-se o Sindicato de Lojistas de Guaíba (SINDILOJAS) que compõe três conselhos, sendo eles o de segurança da comunidade, do desporto e o de plano diretor e desenvolvimento integrado. Salientamos também que, entre os atores da sociedade civil organizada, a União das

Associações de Moradores de Guaíba (UAMG) compõe um total de cinco conselhos: habitação, segurança da comunidade, do idoso, do transporte e plano diretor e desenvolvimento integrado.

Importante fazer essa diferenciação, porque o perfil dos atores envolvidos, da sociedade civil, do estado ou atores de mercado podem condicionar o funcionamento dos conselhos, a depender dos interesses em disputa. Nesse sentido, faz-se necessário olhar para a representação desses atores nos conselhos, pois, conforme Pires *et al.*, (2011, pag. 356) “as bases sociais da qual emergem, as quais mobilizam e às quais se reportam é fundamental para um entendimento adequado das relações que se travam nos espaços de participação.”

A tabela abaixo apresenta uma síntese dos oito conselhos criados durante a administração do MDB do ano de 2001 a 2008. Observa-se que, dos oito conselhos instituídos, apenas quatro estão ativos.

Tabela 5 – Conselhos criados durante a administração do MDB (2001-2008)

CONSELHOS	LEI/DECRETO DE CRIAÇÃO	NORMATIVAS FEDERAIS/ESTADUAIS	CARACTERÍSTICAS	COMPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
<b>CMH</b>	Lei nº 1636/2001	Estatuto das Cidades (lei nº 10257/2001) e SNHIS (lei nº 11124/2005)	Deliberativo e fiscalizador	4 mercado 4 sociedade civil 3 estado	Inativo desde 2011.
<b>CMPDI</b>	Lei nº 2146/2006	Estatuto das Cidades (lei nº 10257/2001)	Consultivo	4 mercado 5 sociedade civil 4 estado	Ativo
<b>COMUDE</b>	Lei nº 1783/2003	Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES, Lei Estadual nº 10.2833/1994)	Consultivo	1 mercado 3 sociedade civil 4 estado	Inativo
<b>CMT</b>	Decreto nº 56/2001	Estatuto das Cidades (lei nº 10257/2001) e Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei nº 12587/12)	Consultivo	2 mercado 2 sociedade civil 1 estado	Extinto em 2015.
<b>CMI</b>	Lei nº 1788/2003	PNI (lei nº 8842/1994) e Estatuto do Idoso (lei nº 10704/2003)	Deliberativo, consultivo e fiscalizador	0 mercado 6 sociedade civil 6 estado	Ativo
<b>CMD</b>	Lei nº 2077/2006	Sistema Brasileiro de Desporto (Lei 9.615/1998)	Deliberativo, consultivo e fiscalizador	2 mercado 4 sociedade civil 3 estado	Inativo
<b>COMTUR</b>	Lei nº 2079/2006	Política Nacional de Turismo (lei nº 11.771/2008)	Consultivo e deliberativo	4 mercado 2 sociedade civil 5 estado	Ativo
<b>COMSEC</b>	Lei nº 1970/2005	Plano Nacional de Segurança Pública, 2003-2006	Consultivo e deliberativo	3 mercado 6 sociedade civil 8 estado	Ativo

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Na tabela 5, fica evidente o predomínio de conselhos consultivos, pois somente o CMH

não está caracterizado como consultivo em sua lei de criação, totalizando sete conselhos consultivos no município. Os conselhos consultivos são aqueles que ficam responsáveis por estudar e indicar ações ou políticas referente às respectivas áreas de atuação. Os conselhos de caráter deliberativo totalizam cinco, são eles: o CMH, CMI, CMD, COMTUR e COMSEC. Aqueles de caráter fiscalizador somam três, o CMH, CMI e CMD.

De acordo com Coelho, Almeida, Martelli e Lüchmann (2019), olhar para essas características dos conselhos significa nos atentar para os níveis de incidência que tais conselhos têm sobre as políticas as quais estão atrelados. As autoras acrescentam que aqueles conselhos com maior possibilidade de decisão sobre as políticas públicas em que estão vinculados são os que têm função deliberativa, assim como aqueles fiscalizadores, pois, além de fiscalizar a implementação e funcionamento das políticas, administram recursos relativos à área de atuação. Nesse sentido, se formos avaliar quais dos conselhos acima têm maior condições de incidir nas políticas públicas, pode-se dizer que são os conselhos de habitação, do idoso e do desporto, tendo em vista o que está descrito nas respectivas leis de criação.

Embora se observe significativa inserção dos atores de mercado na composição desses conselhos, verifica-se que, dentre aqueles conselhos consultivos, existe uma predominância de representação dos atores da sociedade civil, apenas no COMTUR há um quantidade maior de representação dos atores de mercado, mas, ainda assim, existe maior representação dos atores do estado dentro desse conselho. Ressalta-se que esse conselho também é caracterizado em sua lei como deliberativo. Entre os conselhos deliberativos, o CMH é aquele que tem em sua composição o mesmo número de representações tanto de atores do mercado como da sociedade civil, sendo 4 entidades nesses segmentos, seguido por 3 atores de estado.

Atualmente, dos oito conselhos implementados durante a administração do MDB, quatro estão ativos, ou seja, aqueles que no momento da coleta de dados realizavam reuniões. São eles os conselhos municipais do Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado (CMPDI), do Idoso (CMI), do Turismo (COMTUR) e de Segurança da Comunidade (COMSEC). No entanto, durante a coleta de dados, obtivemos a informação de que o COMSEC estava sem atividade, pois, segundo nos foi informado pelo presidente em exercício, o conselho não havia realizado reuniões durante os anos de 2020 e 2021, devido à pandemia por COVID-19. Quanto aos conselhos que foi identificado como inativos, não obteve-se informações sobre os motivos da inatividade, exceto quanto a inatividade do CMT que havia sido extinto em 2015, a partir da lei que cria o fundo e o conselho de mobilidade urbana no município.

A implementação desses conselhos foi no início dos anos 2000, durante a administração do MDB no município, como já dito anteriormente, são conselhos de baixa indução de recursos

federais, geralmente implementados em municípios de maior IDH e conforme o interesse da administração municipal. O que corrobora com Alexander Vaz e Roberto Pires (2011), quando apontam para a expansão desse tipo de conselhos, que não necessariamente envolvem repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação e cultura. A esse respeito, Coelho, Almeida, Martelli e Lüchmann (2019) apontam para a importância da legislação federal no processo de criação dos conselhos de tipos C2 e C3, pois muitas leis federais exigem a criação dessas IPs para que os municípios possam acessar sistema, recursos ou programas de políticas no âmbito nacional.

Diante da dificuldade de acesso aos documentos e à produção decisória referente ao período estudado, buscou-se realizar um levantamento dos conselhos tipo C2 e C3, para o qual foi utilizado as leis de criação e regimentos internos de cada um dos conselhos, assim como as demais normativas que os regulamentam. O acesso à produção decisória foi inviabilizado por estarem dispersas ou inexistentes, havendo apenas registros em atas daquilo que era debatido e definido no interior desses conselhos. O que se tornou um limitador para a coleta de dados e finalização da dissertação, motivo pelo qual foi necessário a reformulação da proposta inicial da pesquisa. As visitas realizadas a alguns espaços possibilitaram compreender a fragilidade dos conselhos municipais no que diz respeito àquilo que fazem e as dificuldades relacionadas à dinâmica de funcionamento que, por vezes, inviabilizam a publicização dos atos normativos, como a inexistência de espaço físico para guardar materiais e documentos, recursos para realização de reuniões e, até mesmo, suporte de secretariado para as atividades básicas dos conselhos.

Em Guaíba, cidade onde se realizou o estudo, existem algumas particularidades como a lenta estruturação da burocracia e das políticas públicas locais que, mesmo se tratando de um município de médio porte, teve sua estruturação tardia. A prefeitura começou a estruturar suas secretarias durante os anos de 1990, a partir da lei municipal de nº 1352 de 1997, conforme é possível ver abaixo, já contava com alguns conselhos como parte de sua estrutura, porém algumas secretarias, como de assistência social, habitação não existiam, à época. Cabe salientar que, anterior à referida lei, tiveram outras leis, mas que não contemplavam as secretarias principais para o funcionamento da administração:

#### I Órgãos de Assessoramento

1. Gabinete do Prefeito
2. Gabinete do Vice-Prefeito
3. Procuradoria Geral do Município
4. Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente
5. Conselho Municipal de Saúde



6. Conselho Municipal do Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado
7. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
8. Conselho Municipal de Entorpecentes
9. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
10. Conselho Municipal de Educação
11. Conselho Municipal de Assistência Social
12. Comissão Municipal de Defesa Civil
13. Comissão Municipal de Licitações
14. Conselho Municipal de Transportes
15. Conselho Municipal de Segurança Pública

#### II - Órgãos de Administração Central

1. Secretaria do Município
2. Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos
3. Secretaria Municipal da Fazenda

#### III - Órgãos de Administração Específica

1. Secretaria Municipal de Educação
2. Secretaria Municipal de Transporte
3. Secretaria Municipal da Saúde
4. Secretaria Municipal de Obras
5. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
6. Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente
7. Secretaria Municipal de Turismo, Desporto e Cultura
8. Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (GUÍBA, 1997)

Em 2001, a lei municipal de nº 1608 de 2001 acrescentou à estrutura administrativa as secretarias de habitação e de assistência social que, em seu artigo 11, inciso III, as nomeando como “secretaria municipal de habitação e desenvolvimento urbano” e “secretaria municipal de ação social”, respectivamente. Nessa mesma lei, foi incluso como órgão de assessoramento da administração o conselho municipal de habitação (CMH), mesmo ano em que foi criado.

Analisando as leis de criação e os respectivos regimentos internos dos conselhos considerados na pesquisa, houve a intenção de verificar se consta secretaria ou setor ao qual possam estar vinculados dentro da administração municipal. Porém, nos documentos analisados, foi encontrado que apenas três conselhos têm vinculação expressa, o CMH à Secretaria de Habitação, o CMD ao Gabinete do Prefeito e o CMI à Secretaria Municipal de Assistência Social. As leis dos demais conselhos não fazem qualquer menção à vinculação com secretarias ou setores da administração.

Nesse sentido, entende-se que a inexistência de vinculação de alguns conselhos às secretarias municipais que, normalmente, são aquelas relacionadas com as políticas públicas de matéria dos conselhos, de certo modo fragiliza suas funções de propor diretrizes, fiscalizar, controlar e deliberar sobre essas políticas.

### 3.4 Associações de moradores da cidade

Quando analiso a composição de cada um dos conselhos, é possível identificar a presença de três entidades da sociedade civil, em grande maioria dos conselhos estudados, são elas: Associação Comercial Industrial e de Serviços de Guaíba – ACIGUA, Sindicato dos Lojistas do Comércio – SINDILOJAS e União das Associações dos Moradores de Guaíba – UAMG. As três entidades foram contatadas e convidadas a participar da pesquisa. Contudo, não se obteve resposta em tempo hábil para realizar as entrevistas, o que foi possível somente com a UAMG.

A UAMG existe na cidade de Guaíba desde 1989, porém somente passou a congregiar todas as associações de moradores a partir de sua regulamentação com o registro do seu estatuto, em 2002. Cabe dizer que alguns conselhos que foram instituídos anterior a 2002, tinham descrito em suas leis de criação a representação indicada a partir de associações de moradores e não da UAMG, embora a entidade tivesse reconhecimento no município. Um exemplo disso é o CMT, criado em 2001, que em 2003 teve seu texto alterado e incluiu a UAMG como representação da sociedade civil.

A cidade de Guaíba conta com cerca de dezoito associações de moradores, porém nem todas estão filiadas a UAMG. Todavia, conforme explica o dirigente da entidade, a partir da instituição do estatuto da UAMG *“todas as associações passaram a ser representadas pela UAMG, independentes de serem filiadas”*. O estatuto social da UAMG, em seu artigo 1º, define-a como entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, apolítica, apartidária, pluralista, autônoma em suas decisões, sendo constituída pela filiação de Associações de Moradores e Entidade Comunitárias que estejam sediadas no território da cidade de Guaíba.

As dezoito associações de moradores estão distribuídas em quase todos os bairros do município, exceto no bairro Logradouro. São elas: Associação de Moradores do Núcleo Habitacional Ruy Coelho (1982); Associação de Moradores da Vila São Jorge (1987); Associação de Moradores do Bairro Columbia City (1987); Associação Comunitária da Vila Pedras Brancas (1987); Associação de Moradores do Parque Laranjeiras (1988); Associação dos Moradores do Balneário Florida, Loteamento Neiva e Vila Elza (AMFNE), 1990; Associação de Moradores da Vila Iolanda e Vila Jardim (AMOVIJAR), 1991; Associação de Moradores do Bairro Jardim Santa Rita (ACJSR), 2002; Associação de Moradores da Vila São Francisco, 1990; Associação de Moradores da Vila Ipê (2004); Associação de Moradores do Bairro Jardim dos Lagos; Associação de Moradores do Loteamento São Luiz (2003); Associação de Moradores do Bairro Ramada (AMBR), 2006; Associação dos Moradores do

Balneário Alegria (ABA), 2014; Associação de Moradores do Balneário Alvorada; Associação Comunitária Beneficente, Cultural, Recreativa e Esportiva dos Moradores da Vila Pedras Brancas (ACOPEBRA), 2015; Associação de Moradores do Bairro Bom Fim; Associação de Moradores do Bairro Colina.

A entrevista realizada com o dirigente em exercício da UAMG teve duas questões norteadoras. Uma consiste em saber como aconteceu a inserção da entidade nos conselhos, se por convite ou por ser protagonista em sua criação; a outra questão colocada foi referente à importância da participação da UAMG nesses conselhos.

Durante a entrevista, o dirigente da UAMG menciona que, durante os anos de 2001 a 2008, esteve vinculado à prefeitura como cargo de confiança, responsável por assessorar na implantação dos conselhos. Refere ter permanecido durante os dois mandatos do MDB na função de assessoramento dos conselhos que foram criados naquele período. A sua inserção na estrutura administrativa do Executivo Municipal também foi um facilitador para conseguir angariar capital social e político como mecanismo de legitimidade junto à sociedade guaiabense.

Acresce que a inserção da UAMG como representante das associações de moradores e entidades comunitárias nos conselhos ocorre nas diferentes áreas de direitos e políticas públicas, pois elas perpassam por interesses gerais da comunidade, *“a comunidade utiliza os serviços públicos todos os dias, os postos de saúde, escolas, o CRAS, utilizam o transporte, então a UAMG precisa dar voz a comunidade nesses espaços. Além de defender os direitos dos grupos como idosos, mulheres, crianças”*.

A partir da análise do plano de governo, evidencia-se a ausência de um projeto estruturado que priorize a participação social com forma de governar, sendo os conselhos municipais tratados de maneira tangenciada, bem como a ausência de menção a outra instituição participativa a ser considerada durante a gestão. Percebe-se, portanto, uma visão de participação social que ainda segue muito pautada na mobilização comunitárias, através das associações de bairro como incentivo à participação social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa dissertação foi compreender a gênese dos conselhos municipais de fraca ou nenhuma indução de recursos federais para serem implantados. O período pesquisado compreende dois mandatos da administração do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) na cidade de Guaíba/RS. Espera-se, portanto, que os resultados apresentados possam contribuir com a agenda de pesquisa, correlata a partidos dos mais variados espectros políticos e implantação de IPs no país, visto tratar-se de estudos ainda incipientes no âmbito das Ciências Sociais.

A revisão teórica diz respeito às teorias democráticas, em especial à participativa e à deliberativa, que auxiliaram na compreensão dos conselhos enquanto instituições que possibilitam o diálogo e pautam as demandas dos diferentes atores, tanto da sociedade civil como do mercado e do estado, nas três esferas de governo. Para a teoria deliberativa, é basilar a institucionalização de mecanismos que garantam a efetividade do processo deliberativo e as prioridades a serem pautadas junto ao governo, aos cidadãos, nesse sentido, compete a definição e cogestão das políticas públicas (LÜCHMANN, 2002). Tal perspectiva remete-nos ao papel da representação dentro de espaços institucionais, como os conselhos, trazendo à luz questões para serem levadas em consideração, como de que forma acontece a representação e o quanto os atores presentes são capazes de participar em condições de igualdade. Isso nos leva à teoria participativa, modelo que parte da ideia de ampliação da participação para além do voto, compreendendo-a como um processo educativo onde quanto mais a população participa, mais apta se torna a participar (PATEMAN, 1992). Desse modo, os conselhos ao serem implantados, podem contribuir para a abertura de espaço nos quais atores sociais dos diferentes segmentos da população participem da gestão de políticas públicas, possibilitando o fortalecimento da participação social através de um processo educativo.

A revisão da literatura sobre instituições participativas (IPs) teve por foco os conselhos implantados após a Constituição de 1988, assim como os estudos correlatos entre a participação social e o partido MDB, o que possibilitou conhecer o acúmulo de pesquisas sobre as temáticas e, a partir disso, construir o embasamento da pesquisa desenvolvida. A Constituição de 1988 como marco legal para as IPs no Brasil possibilitou a ampliação de mecanismos de participação social, viabilizando condições legais para as cidadãs e cidadãos dos diversos segmentos da sociedade civil participarem da gestão de políticas públicas em diversas áreas. Entre os mecanismos amplamente disseminados, estão os conselhos de políticas públicas e de direitos, principalmente durante os anos de 1990, devido ao incentivo de repasse financeiro do governo

federal para serem implantados (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015). A agenda de pesquisa sobre os conselhos tem buscado mostrar o que essas IPs fazem, a partir de pesquisas que tratam a respeito das dinâmicas internas, o perfil e desempenho dos conselheiros, além de focar naqueles conselhos criados amplamente nas esferas municipais, como os conselhos de assistência social, saúde e direito das crianças e adolescentes. Esses conselhos foram caracterizados como aqueles que tendem à universalização e, conseqüentemente, à estabilização, pois estão inseridos em áreas de políticas públicas mais estruturadas, nas três esferas de governo, categorizados como conselhos de tipo C1 (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015) e têm sido também alvo de muitas pesquisas. Cabe salientar, que o processo de descentralização favoreceu que esses conselhos fossem os primeiros a se institucionalizar nos municípios, o que corrobora com o indicativo de que as instituições participativas não são somente fruto de mobilização popular, mas que também acabam fazendo parte da estratégia dos municípios para assegurar recursos.

A pesquisa que apresento buscou entender os motivos que levaram a implantação dos outros dois tipos de conselhos, aqueles de tipo C2 e C3, ambos, respectivamente de expansão territorial média e baixa, incentivo de recursos federais moderado e fraco, que normalmente são criados por vontade das administrações municipais. Além disso, baseamo-nos nas especificações institucionais, leis e normas de cada conselho, pois tendem a contribuir para que sejam inseridas no funcionamento da política pública a qual estão vinculados (GURZA LAVALLE, GUICHENEY e VELLO, 2021).

No que diz respeito à revisão da literatura sobre o partido MDB e IPs, foi evidenciada a existência de uma lacuna de pesquisas sobre essa temática. Segundo pontua Bezerra (2014), embora existam experiências participativas implementadas por partidos de diferentes matizes ideológicos, as IPs tiveram maior difusão em administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), bem como pesquisas que buscaram compreender esse fenômeno. Desse modo, percebeu-se uma agenda de pesquisa incipiente se levarmos em consideração a capilaridade do MDB nas esferas subnacionais e congresso nacional (MELO, 2013), tendo em vista que o partido está presente no cenário político nacional desde os anos 80 e segue sendo o maior partido em número de filiados no Brasil, assim como no Estado do Rio Grande do Sul e em Guaíba, município onde foi desenvolvido a pesquisa. Tal cenário demonstra a necessidade da produção de conhecimento sobre partidos e seu papel na elaboração das instituições participativas (ROMÃO, 2010), sendo esse o cenário onde a pesquisa que apresento insere-se, um estudo sobre o MDB e implantação dos conselhos municipais.

Os estudos sobre o MDB versam, em sua maioria, sobre a formação e trajetória do partido, com destaque para sua consolidação enquanto partido de oposição no contexto do bipartidarismo durante o regime militar (SÁ MOTTA, 1996; MUCINHATO, 2019) e sobre sua capilaridade e manutenção no centro do jogo do sistema político nacional (PASQUARELLI e NETTO, 2012; MELO, 2013). Nesse sentido, examinar o que temos de produção sobre o MDB auxiliou-nos a compreender como o partido tornou-se o maior em número de filiados ao longo da história política do país, que, mesmo sem ter lançado candidatos à Presidência da República conseguiu capilaridade tanto no congresso nacional quanto nos estados e municípios. Tal fato possibilitou que, durante a década de 1980, ganhasse capital político, muito devido ao seu protagonismo durante o processo de transição democrática e mobilizações durante as “Diretas Já”, o que rendeu para o partido o maior índice de identificação partidária, à época, segundo Mucinhato (2019).

Os estudos encontrados tratam sobre experiências de participação durante administrações do partido MDB, em sua maioria, datam da década de 1980, inexistindo estudos recentes que abordam a temática. Importante dizer que não foi encontrado estudo específico que tratasse sobre a participação social ou mesmo uma IP específica e o partido MDB. Sendo utilizado, para tanto, relatos de experiências de participação tidas a partir de conselhos comunitários implantadas por governos do MDB durante os anos de 1970 e 1980 (FRANCO MONTORO, 1982).

A partir desses estudos, percebe-se que as experiências de conselhos comunitários implementadas pelo MDB, durante a década de 1980, são indicativos do início de experiências que, posteriormente, seriam conhecidas como conselhos de políticas públicas e de direitos, como são conhecidos atualmente. Naquela época, os conselhos comunitários eram entendidos como espaços de mobilização comunitárias, onde, muitas vezes, a comunidade era acionada para exercer atividades de responsabilidade do poder público, como era o caso dos mutirões para construção das próprias moradias e para reforma das escolas das comunidades (MONTORO, 1982). Aqui se percebe a inexistência de uma participação de cunho emancipatório e educativo que possibilitasse a população participar efetivamente da implementação e execução das políticas públicas, o que nos leva a questionar qual é de fato o lugar ocupado pela participação social em administrações do partido.

O estudo empírico demonstrou que a experiência dos conselhos implantados durante a administração do MDB na cidade de Guaíba, entre os anos de 2001 a 2008, não foram de fato pensados como parte da maneira de governar do partido. Com base na análise do plano de governo, é possível perceber a importância dada à participação da população nas decisões

municipais, no entanto, não está especificado de que forma a participação acontecerá. O plano não traz informações sobre as instituições participativas que estavam sendo implementadas no país como mecanismos de relevância para se efetivar a participação social no município.

Expressões utilizadas no plano de governo, como “mobilização comunitária”, “núcleos comunitários de bairros”, “lideranças locais”, aludem ao entendimento que o MDB tinha sobre participação social nos anos de 1980, em que se valiam da mobilização e capacitação de lideranças locais como estratégia, sem levar em consideração as experiências de IPs que vinham sendo implementadas no país, como os orçamentos participativos (OPs), as conferências, as audiências e consultas públicas e os conselhos. Nessa perspectiva, um plano participativo pensado nos moldes daquele vigente nos anos de 1980, na verdade não tem por objetivo a institucionalização da participação social como projeto de governo, já que desconsidera aquelas IPs que vinham sendo instituídas formalmente no país.

Os conselhos criados durante a administração do MDB no município de Guaíba podem ser considerados mecanismos importantes na gestão democrática dos recursos e no assessoramento da administração municipal. No entanto, é preciso atentar-se para o fato de que, em algumas áreas, por parte do Governo Federal, existiam incentivos à criação dos conselhos, como indução normativa atrelada a programas, projetos e serviços, além do repasse de recursos para algumas áreas como a política pública de habitação e segurança da comunidade.

Como foi possível verificar, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) acabou exercendo suas atividades de forma incipiente, e focadas nos projetos e programas que tinham repasses financeiros para execução e exigia a atuação do CMH. De mesma forma, pudemos observar no Conselho Municipal de Segurança da Comunidade (COMSEC) que, em 2007, através de convênio com o Governo Federal, passou a executar projetos vinculados ao Programa Nacional de Segurança da Comunidade (PRONASCI) como ações do Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), que foram desenvolvidos no bairro Cohab/Santa Rita, à época, bairro tinha índices alto de violência.

Durante a vigência desses programas e projetos do governo federal, os conselhos acompanharam sistematicamente a implementação e a execução dos projetos e programas, assim como os recursos previstos. O que se evidencia a importância da indução federal para o funcionamento efetivo dos conselhos, pois, nos casos analisados, as normativas e demais legislações federais foram impulsionadoras e contribuíram para a atuação dos conselhos. Pode-se dizer com isso que a legislação foi impulsionadora para que o CMH e o COMSEC fossem criados e contribuíram para que ações fossem realizadas por parte do Executivo, muito mobilizada pelas iniciativas no governo federal. Outro exemplo, é do Conselho Municipal do

Idoso (CMI), disseminado desigualmente em âmbito municipal, porém se considera que as normativas federais podem ter tido contribuição positiva para a implementação e atuação desse conselho, uma vez que desempenham função importante de fomento às ações e políticas sociais para a população idosa no município. E do Conselho Municipal do Turismo (COMTUR), criado em 2006 na cidade de Guaíba, inserido em uma estrutura advinda no governo federal que previa a criação dos conselhos de turismo, com foi no caso do primeiro Plano Nacional de Turismo (2003-2007) que, além de tratar sobre as diretrizes, metas e programas para a política de turismo, trouxe orientações para os municípios criarem os conselhos de turismo. Isso, por sua vez, contribuiu para que os municípios assumissem o compromisso em instituírem seus conselhos de turismo. Aqui vale dizer que o conjunto de normativas que criam os conselhos, por exemplo os COMUDES nos municípios, advém da esfera Estadual. Difere-se dos demais conselhos, cujas orientações para implantação vêm de leis federais. Contudo, é importante referir que, embora haja essa diferença quanto à indução para a criação destes conselhos, há similaridade, ao passo que existe uma forma de indução, mesmo vindo de instâncias diferentes, no caso estadual.

No que diz respeito à paridade, quando se analisa a representação dentro dos conselhos percebe-se que, na grande maioria deles, os atores do estado nunca ultrapassam a representação da sociedade civil, quando tratados atores da sociedade civil e do mercado juntos. Observa-se paridade apenas em dois conselhos, no COMUDE e no CMI. Nos demais conselhos, há uma predominância de representações da sociedade civil, em seis dos oito conselhos estudados.

Quando analiso subdividindo o segmento sociedade civil em atores de mercado e sociedade civil, é possível perceber que os atores de mercado possuem inserção significativa no interior desses conselhos. Estando mais presentes no CMH, CMT e CMPDI, embora não seja maioria absoluta dentro desses conselhos, entende-se que cada um deles diz respeito a áreas de disputa e interesses de diversos atores, como o ramo imobiliário, transporte público e temas que perpassa o direito à terra e à cidade.

Neste seguimento, os atores do estado têm maior representação dentro dos oito conselhos, o que deixa a sociedade civil, tanto os atores de mercado como a sociedade civil, com pouca capacidade de incidência e de influência nas decisões sobre as políticas públicas, pois, não havendo paridade, as demandas advindas desses segmentos acabam sendo sub-representadas.

Entre as entidades que compõem os conselhos analisados, foram identificadas a presença de três entidades com cadeiras em grande parte dos conselhos. Destaca-se a presença da Associação Comercial e Industrial de Guaíba (ACIGUA), representando atores de mercado



que compõem quatro conselhos, o de habitação, de segurança da comunidade, de turismo e o de plano diretor e desenvolvimento integrado. Ainda desse mesmo segmento, destaca-se o Sindicato de Lojistas de Guaíba (SINDILOJAS), que compõe três conselhos, sendo eles, o de segurança da comunidade, do desporto e o de plano diretor e desenvolvimento integrado. E, entre os atores da sociedade civil organizada, a União das Associações de Moradores de Guaíba (UAMG) compõe um total de cinco conselhos: habitação, segurança da comunidade, do idoso, do transporte e plano diretor de desenvolvimento integrado.

Podemos considerar que os conselhos também são entendidos como uma maneira de levantar as demandas da população, através das representações da comunidade partícipe desses espaços, o que demonstra, em grande medida, a imprecisão no entendimento quanto àquilo que compete aos conselhos e aquilo que seria o papel a ser exercido pelas lideranças comunitárias. Durante parte da entrevista realizada com o prefeito, foi pontuado sobre a importância dos conselhos para administração como forma de levantar demandas através da representação comunitária nesses espaços. Assim, foi possível perceber o entendimento impreciso entre aquilo que compete aos conselhos e aquilo que, por vezes, é exercido pelas lideranças comunitárias.

A pesquisa apresentada considera que o MDB, mesmo sem ter um projeto de participação social que busque a institucionalização em sua administração, em Guaíba foi o partido que mais implantou conselhos. Entende-se, portanto, que houve um projeto incipiente de incentivo à participação, que aconteceu não apenas por vontade da administração do MDB, mas também por iniciativa dos demais atores sociais, como as associações de moradores da cidade, com destaque aqui para a UAMG.

Além disso, a pesquisa demonstrou que outros fatores contribuíram para a implantação dos conselhos de fraca ou nenhuma indução federal, como o fato de haver normativas e legislações federais que condicionam a implantação de projetos e programas a criação e funcionamento desses conselhos, o que constitui outra forma de indução, para além da financeira, que de certo modo pode auxiliar na garantia de maior efetividade da participação da sociedade na gestão das políticas públicas municipais.

Diante do exposto até aqui, a hipótese que busco responder se baseia na literatura de IPs, cujos estudos demonstram que os conselhos que contam com pouca ou nenhuma indução de recursos financeiros do governo federal para serem implantados, normalmente, são criados por interesse do gestor municipal. Desse modo, verificou-se que a indução federal, seja de repasses financeiros diretos, seja para programas e projetos vinculados à determinada política pública são fatores que fomentam a implantação das IPs, entre elas os conselhos.

Nesse sentido, esta dissertação possui um propósito modesto, de apresentar os elementos que nos parecem centrais para se compreender a importância de termos um olhar para o papel que os partidos políticos dos mais variados matizes ideológicos ocupam na implantação e implementação das IPs.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. **Balanco dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década**. Lua Nova, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264452015000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452015000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 14 dez. 2019.

ALVES, José Antônio Barros e PIERANTI, Octavio Penna. **O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil**. RAE eletrônica [online]. 2007, v.6, n.1, Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1676-56482007000100002>>. Acesso em 13 set de 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>. Acesso em 30 maio 2019.

AVRITZER, Leonardo. **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. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002). Acesso em 30 maio 2019.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/D.8.2014.tde-06102014-105726> Acesso em 22 dez. 2021.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2020.tde-05112020-200447> Acesso em 22 dez. 2021.

BÜTTENBENDER, Paulo Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas**. DRd Desenvolvimento Regional em debate, [S.l.], v.1, n. 1, p. 79-104, 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/66>. Acesso em 22 dez. 2021.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de e SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Revista Katálysis [online]. 2011, v. 14, n. 1, pp. 59-67. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007> Acesso em junho de 2022.

CORTES, Soraya M. Vargas. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros.** In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 77-84. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em 21 maio 2019.

CORTES, Soraya M. Vargas. **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas.** Educ. rev., Curitiba, n. 25, p. 143-174, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010440602005000100010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440602005000100010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 30 maio 2019.

COSTA, André Galindo; PERES, Úrsula Dias. **Modelos Teóricos Explicativos Para Instituições Participativas:** construção de um quadro conceitual. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 4, n. 1, p. 1-21, 13 jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/98144>. Acesso em 07 maio 2019.

CUNHA, Eleonora. Schettini Martins. **Efetividade deliberativa:** estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). 2009. 372p. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Minas Gerais, MG. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-895HC8>. Acesso em 17 maio 2019.

CUNHA, Edite da Penha. **Federalismo e instituições participativas:** os conselhos de assistência social (2003-2010). 2018. 282p. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, MG. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B6WFDA>. Acesso em 21 maio 2019.

FEDOZZI, Luciano; LIMA, Kátia Cacilda Pereira. **Os Orçamentos Participativos no Brasil.** In: FEDOZZI, Luciano; CORRADI, Rodrigo de Souza.; RANGEL, Rodrigo Rodrigues. (Org.) Democracia participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate. Porto Alegre (RS). Secretaria Municipal da Cultura, 2016. p. 117-147. Disponível em: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/20170918-livro\\_democracia\\_participativa\\_na\\_america\\_latina-versaonline\\_site-padrao.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/20170918-livro_democracia_participativa_na_america_latina-versaonline_site-padrao.pdf) Acesso em 21 maio 2019.

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André Luiz Borges. **Trajatória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2015, v. 00, n.95, p.181- 224. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-6445181-223/95>. Acesso em 21 maio 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila e GALINDO, Ernesto Pereira. **A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.** Estudos Avançados [online]. 2013, v. 27, n. 79, p. 27-39. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000300003>. Acesso em 22 dez. 2021.

GURZA LAVALLE, Adrian; GUICHENEY, Hellen; BEZERRA, Carla de Paiva. **Conselhos e Regimes de Normatização Estadual no Brasil: evidências com base na área de patrimônio histórico.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Boletim de Análise Político Institucional: n. 30, nov. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10923>. Acesso em dez. de 2021.

GURZA LAVALLE, Adrian; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisotto. **Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte.** Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2021, v. 36, n. 106. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3610610/2021>. Acesso dez. de 2021.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica e SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas.** Dados [online]. 2016, v. 59, n. 3, p. 609-650. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>. Acesso em 17 maio 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo Sangali. **Conselhos, associações e desigualdade.** In.: ARRETCHE, Marta (org.). Trajetórias das desigualdades: Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo, Editora Unesp, p. 51-76, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/331979350\\_Conselhos\\_Associacoes\\_e\\_Desigualdade](https://www.researchgate.net/publication/331979350_Conselhos_Associacoes_e_Desigualdade). Acesso em 17 maio 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causas.** In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p. 33-42, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em 21 maio 2019.

LEÃO, Mírian Erickson e MARTINEZ, Ana Gisele. **Guaíba, de Sesmaria à município.** Artigo Ulbra. Orientador: Prof. Pedrinho Roman. Disponível em: <https://docplayer.com.br/16403996-Guaiba-de-sesmaria-a-municipio-resumo.html>. Acesso em 21 out. 2021.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** 2002. 225p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1591933>. Acesso em 17 maio 2019.

MOISÉS, José Álvaro. **Poder local e participação popular.** In: DALLARI, Pedro (org.). Política municipal. Porto Alegre: Mercado Aberto/Fundação Wilson Pinheiro, 1985, p. 11-26. Disponível em: [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/Poderlocaledeparticipacaopopular.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/Poderlocaledeparticipacaopopular.pdf). Acesso em 13 set. 2021.

MELO, Paulo Victor Teixeira Pereira. **O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político: de catch all a cartel.** 2013. 205p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, MG. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/BUBD-9HTH7R>. Acesso em 13 set. 2021.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Entre a sociedade civil e a sociedade política.** Novos estudos CEBRAP [online]. 2010, n. 87, p. 199-206. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200013>. Acesso em 17 maio 2019.

ROMÃO, Wagner, MONTAMBEAULT, Françoise e LOUAULT, Frédéric. Instituições participativas sob a égide do Lulismo. Caderno CRH [online]. 2020, v. 33, p. 1-16. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33249>. Acesso em 13 de set. 2021.

SILVA, Juliana Ferreira da. **Relações de poder no turismo: um estudo sobre as alterações a Lei Geral do Turismo – Lei nº 11.771/2008**. 2020. 162p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Paraná, PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/68620/R%20-%20D%20-%20JULIANA%20FERREIRA%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 13 set de 2021.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas**. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (Orgs.). Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. (Coleção cult) Salvador: edufba, 2010, p. 27-49. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult\\_8\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf). Acesso em 17 maio 2019.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2005, n. 25, p. 209-213. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>. Acesso em 13 set. 2021.

KUHN, Fábio. **Gente da Fronteira: Família, Sociedade e Poder no Sul da América Portuguesa – Século XVIII**. 2006. 479p. Tese (doutorado) – Universidade Federal Fluminense – UFF de Niterói, Departamento de História, Niterói, RJ. Disponível em: [https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2006\\_KUHN\\_Fabio-S.pdf](https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2006_KUHN_Fabio-S.pdf). Acesso em 21 out. 2021.

NÉSPOLI, José Henrique Singolano. **Conselhos populares e pensamento político petista (1979-1991)**. 2017, 191p. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista (UNESP). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, SP. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/150665>. Acesso em 13 set. 2021.

## LIVROS

ALVES, Marcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Editoria Brasiliense, 1980. Disponível em: <https://www.institutodirceucarneiro.org.br/arquivos/a-forca-do-povo.pdf> Acesso em: 30 de out. 2021.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

COELHO, Vera S.P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed.34, 2004.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. **A participação Social no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009.

MONTORO, André Franco Montoro. **Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

WORM, Fernando. **Guaíba, Terra e Povo**. Guaíba: Prefeitura Municipal, 1972.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura Souza (Org.) Democratizar a democracia: os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Valdivino Rodrigues da. **Estudos Guaibenses: conhecendo Guaíba e sua realidade**. Guaíba: Palavreado, 2021.

UGARTE, Pedro S. **Que participação para qual democracia?** In: COELHO, Vera S.P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed.34, 2004.

## LEGISLAÇÕES

BRASIL. Constituição da República Federativa do. Organização de Alexandre de Moraes. 38ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

BRASIL. Lei orgânica da assistência social (LOAS). Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, e legislação correlata. – 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BRASIL. Lei orgânica da saúde (LOS). Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm) Acesso em 14 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei orgânica da saúde (LOS). Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm) Acesso em 14 de dezembro de 2019.

## REVISTAS EM MEIO DIGITAL

COMENDA BERÇO DA REVOLUÇÃO FARROUPILHA uma homenagem as 89 pessoas que se destacaram durante os 89 anos de Guaíba. Revista Guaíba Total. Ano 1, nº 7, outubro de 2015. Disponível em: <http://guaibatotal.com.br/index.php/2015/10/09/revista-guaiba-total-7a-edicao-outubro-2015/>. Acesso em 21 de out. 2021.

PROMOVENDO A INTEGRAÇÃO 1º Seminário para associações de moradores e 1ª Festa da integração comunitária de Guaíba promovem a união entre as lideranças comunitárias e moradores do município. Revista Guaíba Total. Ano 2, nº 11, julho de 2016. Disponível em: [https://issuu.com/areacompublicidade/docs/revista\\_guaiba\\_total\\_11\\_af\\_web](https://issuu.com/areacompublicidade/docs/revista_guaiba_total_11_af_web) . Acesso em 21 de out. 2021.