

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

BRUNA HAMERSKI

**ENTRE O CONSULTIVO E O VINCULANTE: GRAU DE VINCULAÇÃO DO  
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ÀS DECISÕES DOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Porto Alegre  
2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

**BRUNA HAMERSKI**

**ENTRE O CONSULTIVO E O VINCULANTE: GRAU DE VINCULAÇÃO DO  
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ÀS DECISÕES DOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.

Orientador: Emil Albert Sobottka

Porto Alegre  
2021

## **Ficha Catalográfica**

H214e Hamerski, Bruna

Entre o consultivo e o vinculante : grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas / Bruna Hamerski. – 2021.

114 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Emil Albert Sobottka.

1. Conselhos Municipais. 2. Controle Cidadão. 3. Participação Popular. 4. Políticas Públicas. 5. Sociedade Civil. I. Sobottka, Emil Albert. II. Título.

**BRUNA HAMERSKI**

**ENTRE O CONSULTIVO E O VINCULANTE: GRAU DE VINCULAÇÃO DO  
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ÀS DECISÕES DOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.

Aprovada em 25 de fevereiro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka (PUCRS – Orientador)

---

Prof. Dr. Rafael Machado Madeira (PUCRS)

---

Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Junior (UFRGS)

*“A verdade é que toda representação contém suas ilusões”*  
(SADER, 1988, p. 314)

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos, pelo apoio emocional e financeiro, pois, sem eles, não seria possível dar continuidade aos estudos, sobretudo, seguir a carreira da docência. Aqui, um agradecimento especial à irmã que reside comigo em Porto Alegre, Claudia, cujo apoio foi imprescindível para que esta dissertação fosse finalizada, especialmente pelo contexto vivenciado pelo país e pelos obstáculos no caminho daqueles que perseguem a carreira da docência.

Ao meu orientador, Emil Albert Sobottka, pela disponibilidade em me orientar na temática da participação e pelas valiosas dicas, que me proporcionaram ampliar o debate e ter novas visões sobre o tema. Ademais, aos membros da banca, que se disponibilizaram a trazer contribuições valiosas para o andamento deste estudo.

Ao grupo de pesquisa GEDAP (Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Administração Pública), pelo apoio incondicional ao longo de todo o Mestrado, pelos Conselhos dados e pela motivação para seguir a pesquisa. Em especial, ao líder do grupo, Aragon Erico Dasso Junior, salientando que não há palavras que expressem a imensa gratidão que possuo pelas grandes contribuições acadêmicas ao longo de minha trajetória.

Ao grupo de pesquisa NUPEGEM (Grupo de Pesquisa em Gestão Municipal), em especial à professora Luciana Pazini Papi, que vem me acompanhando desde o início de minha trajetória acadêmica, com muita paciência, e que contribuiu sobremaneira para que eu não desistisse desse sonho.

À professora Christine Schröder, pelas valiosas contribuições, pelos Conselhos e pela paciência ao longo do final da graduação e do segundo ano do Mestrado,

À PUCRS, pela oportunidade de realizar uma pesquisa em nível de Mestrado em Ciências Sociais, mais especificamente na linha de pesquisa Movimentos Sociais, Políticas Públicas e Cidadania, tendo contato com professores qualificados e com um ensino de alto padrão.

À professora Fernanda Scussel, pela divulgação de um conteúdo acadêmico extraordinário e pelas valiosas dicas acadêmicas e metodológicas, que contribuíram para o amadurecimento de minha trajetória acadêmica. Aqui, faço um adendo, agradecendo a todos os acadêmicos que contribuíram para que este trabalho fosse realizado. Tenho certeza de que caminho ao lado de pessoas extraordinárias, que sempre me apoiaram e deram forças para que eu não desistisse.

Ao meu namorado, Pedro Bergamaschi, pela paciência inesgotável, sobretudo, no último semestre do Mestrado, compreendendo os desafios do contexto acadêmico e

entendendo minhas ausências, quando necessário.

Aos meus amigos, salientando Clara, Martin, Rafael, Sarah, Thamires, Victor e Victoria, pelos Conselhos, parceria, apoio e longas conversas.

Agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela concessão da bolsa durante todo o período de realização deste Mestrado.

Por fim, agradeço ao Universo, por estar viva, ter saúde e força para perseguir meus objetivos.

## RESUMO

Um requisito mínimo para a força de uma democracia é a participação popular nas decisões coletivas (ARNSTEIN, 1969). No caso brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, diversas práticas de gestão participativa foram criadas para promover a participação popular nas políticas públicas. Neste interim, destaca-se uma destas ferramentas: os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, tendo em vista que são ferramentas bastante representativas da carta constitucional e que, em tese, devem ser consideradas pelo Poder Executivo Municipal para a definição das prioridades governamentais. Este trabalho tem como objetivo principal verificar em que medida as decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre são vinculantes para o Poder Executivo Municipal. Partindo do recorte temporal da última gestão do Executivo Municipal de Porto Alegre (2017-2020), o trabalho tomou como base o período 2017-2019, uma vez que, em 2020, surgiu a pandemia da covid-19, que provocou alterações na dinâmica da participação nos Conselhos. Foram analisados os 09 Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre (Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Terra e Habitação, Justiça e Segurança, Meio Ambiente, Transporte Urbano e Desenvolvimento Urbano e Ambiental). Em termos teóricos, a partir da definição de Estado, Sociedade Civil e Participação adotada neste trabalho, foi tomada como base a teoria da democracia deliberativa como mais adequada para analisar os Conselhos. Em termos metodológicos, foi realizada análise documental das leis e Regimentos dos Conselhos, bem como de suas resoluções e pareceres, comparando as resoluções com as competências dos Conselhos presentes na lei. A análise foi feita a partir da seleção dos verbos deliberativos e vinculantes presentes nas competências dos Conselhos que estão na lei, argumentando que a lei é o documento formal que o Poder Executivo Municipal deve tomar como parâmetro. Como subsídio, foi elaborado um capítulo que visa caracterizar e definir os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Os achados permitem inferir que quatro dos nove Conselhos analisados não possuem vinculação ao Poder Executivo Municipal (CME, COMATHAB, CMC e COMTU), quatro possuem graus baixos de vinculação (COMJUS, CMDUA, CMS e CMAS) e um possui um grau alto de vinculação (COMAM).

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselhos Municipais; Controle Cidadão; Participação Popular; Políticas Públicas; Sociedade Civil.



## **ABSTRACT**

A minimum requirement for the strength of a democracy is popular participation in collective decisions (ARNSTEIN, 1969). In the Brazilian case, after the Federal Constitution of 1988, several participatory management practices were elevated to promote popular participation in public policies. In the meantime, one of these tools stands out: the Municipal Public Policy Councils, considering that they are quite representative tools of the constitutional charter and that, in theory, should be considered by the Municipal Executive Power for a definition of governmental priorities. This work has as main objective to verify to what extent the decisions of the Municipal Public Policy Councils of Porto Alegre are binding on the Municipal Executive Branch. Based on the time frame of the last administration of the Municipal Executive of Porto Alegre (2017-2020), the work was based on the 2017-2019 period, since, in 2020, the covid-19 pandemic emerged, which caused changes in the dynamics participation in the Councils. The 9 Municipal Councils of Public Policies of Porto Alegre were distributed (Health, Education, Social Assistance, Culture, Land and Housing, Justice and Security, Environment, Urban Transport and Urban and Environmental Development). In theoretical terms, from the definition of State, Civil Society and Participation adopted in this work, the theory of deliberative democracy was taken as the most adequate to analyze the Councils. In methodological terms, a documentary analysis of the laws and regulations of the Councils was carried out, as well as their solutions and opinions, comparing the solutions with the competences of the Councils present in the law. An analysis was made based on the selection of the deliberative and binding verbs present in the competences of the Councils that are in the law, arguing that the law is the formal document that the Municipal Executive Power must take as a parameter. As a subsidy, a chapter was designed to characterize and define the Municipal Public Policy Councils. The findings allow to infer that four of the nine Councils to comply with are not linked to the Municipal Executive Branch (CME, COMATHAB, CMC and COMTU), four have low degrees of attachment (COMJUS, CMDUA, CMS and CMAS) and one has a high degree of attachment (COMAM).

**KEYWORDS:** Popular participation; Civil society; Public policy; Citizen Control; Public Policy Councils.

## RESUMEN

Un requisito mínimo para la fortaleza de una democracia es la participación popular en las decisiones colectivas (ARNSTEIN, 1969). En el caso brasileño, a partir de la Constitución Federal de 1988, se crearon varias prácticas de gestión participativa para promover la participación popular en las políticas públicas. Entre tanto, destaca una de estas herramientas: los Consejos Municipales de Política Pública, considerando que son herramientas bastante representativas de la carta constitucional y, en teoría, deben ser consideradas por el Poder Ejecutivo Municipal para la definición de prioridades gubernamentales. Este trabajo tiene como principal objetivo verificar en qué medida las decisiones de los Consejos Municipales de Políticas Públicas de Porto Alegre son vinculantes para el Poder Ejecutivo Municipal. Con base en el cronograma de la última administración del Ejecutivo Municipal de Porto Alegre (2017-2020), el trabajo se basó en el período 2017-2019, ya que, en 2020, surgió la pandemia de covid-19, que provocó cambios en el dinámica de participación en los Consejos. Se analizaron los 9 Consejos Municipales de Políticas Públicas de Porto Alegre (Salud, Educación, Asistencia Social, Cultura, Territorio y Vivienda, Justicia y Seguridad, Medio Ambiente, Transporte Urbano y Desarrollo Urbano y Ambiental). En términos teóricos, a partir de la definición de Estado, Sociedad Civil y Participación adoptada en este trabajo, se tomó la teoría de la democracia deliberativa como la más adecuada para analizar los Consejos. En términos metodológicos, se realizó un análisis documental de las leyes y reglamentos de los Consejos, así como de sus resoluciones y dictámenes, comparando las resoluciones con las competencias de los Consejos presentes en la ley. El análisis se realizó a partir de la selección de los verbos deliberativos y vinculantes presentes en las competencias de los Consejos que están en la ley, argumentando que la ley es el documento formal que el Poder Ejecutivo Municipal debe tomar como parámetro. Como subsidio, se diseñó un capítulo para caracterizar y definir los Consejos Municipales de Política Pública. Los hallazgos permiten inferir que cuatro tienen bajo grado de apego (COMJUS, CMDUA, CMS y CMAS) y uno tiene un alto grado de apego (COMAM).

**PALABRAS-CLAVE:** Ayuntamientos; Control ciudadano; Participación popular; Políticas públicas; Sociedad civil.

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Quadro 01 – Caracterização dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas .....	73
Tabela 01 – Número de Reportagens analisadas de cada Conselho.....	80
Quadro 02 – Grau de vinculação do Poder Executivo Municipal de Porto Alegre às decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.....	97

## LISTA DE SIGLAS

CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COMATHAB	Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
COMAM	Conselho Municipal do Meio Ambiente
CMC	Conselho Municipal de Cultura
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
CME	Conselho Municipal de Educação
CMS	Conselho Municipal de Saúde
COMJUS	Conselho Municipal de Justiça e Segurança
COMTU	Conselho Municipal de Transporte Urbano
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FRJS	Fóruns de Justiça e Segurança de Porto Alegre
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento
IMESF	Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OS	Organização Social
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
PRINA	Programa de Regularização de Empreendimentos de Instalações Náuticas existentes na orla
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMAMS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMGP	Sistema Municipal de Gestão do Planejamento
SMS	Secretária Municipal de Saúde
SMT	Secretaria Municipal dos Transportes
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TJ	Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO</b> .....	20
2.1 ESTADO .....	20
2.2 SOCIEDADE CIVIL.....	22
2.2.1 Gerencialismo contra participação no caso brasileiro .....	23
2.3 PARTICIPAÇÃO .....	26
2.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA .....	42
<b>3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	49
3.1 HISTÓRICO.....	49
3.2 CLASSIFICAÇÃO.....	52
3.2.1 Quanto ao tipo de demanda social.....	52
3.2.2 Quanto ao grau de participação da Sociedade Civil.....	54
3.3 ELEMENTOS QUE INFLUENCIAM O CARÁTER VINCULANTE DOS CONSELHOS.....	54
3.3.1 Legislação do Conselho.....	54
3.3.2 Escolha dos representantes .....	57
3.3.3 Resoluções.....	63
3.3.4 Grau de autonomia.....	69
3.4 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO.....	71
3.5 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO .....	76
<b>4 O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE VINCULA SUAS AÇÕES ÀS DECISÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?</b> .....	77
4.1 GRAU DE VINCULAÇÃO DAS AÇÕES DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ÀS RESOLUÇÕES/PARECERES DOS CONSELHOS .....	80
4.1.1 CME - Conselho Municipal de Educação .....	81
4.1.2 CMS - Conselho Municipal de Saúde .....	83
4.1.3 CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social.....	85
4.1.4 COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação.....	87
4.1.5 CMC - Conselho Municipal de Cultura.....	88
4.1.6 CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.....	89

4.1.7 COMJUS - Conselho Municipal de Justiça e Segurança .....	91
4.1.8 COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente.....	92
4.1.9 COMTU - Conselho Municipal de Transportes Urbanos.....	94
4.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	96
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Uma democracia forte possui como requisito mínimo a ampla Participação Popular na vida pública (ARNSTEIN, 1969). Nesse contexto, ao longo do tempo, diversos mecanismos de Participação Popular foram criados, tendo por objetivo possibilitar uma maior integração entre Estado e Sociedade Civil<sup>1</sup>. Cidadãos que possuem conhecimento sobre o que acontece na administração de suas cidades podem propor melhorias e cobrar dos governantes a implementação de Políticas Públicas mais qualificadas e eficazes, visando aumentar a congruência entre a realidade social e o conteúdo das decisões administrativas.

Em termos teóricos, diversos autores abordam a temática da Participação Popular na implementação e fiscalização das Políticas Públicas. Desde os clássicos, argumentando que o interesse individual levaria ao interesse comum (LOCKE, 2006) ou que é necessário um poder soberano para garantir a paz (HOBBS, 2003) ou, ainda, argumentando em defesa da democracia apenas como um método, e não como um valor (SCHUMPETER, 1961) e do modelo representativo como mais adequada solução para os entraves à Participação Popular (TOCQUEVILLE, 2005; SCHUMPETER, 1961; SARTORI, 1994) até a ampliação do debate, defendendo a existência da oposição pública - legal, constante e permanente (DAHL, 2003) ou se opondo ao modelo empírico de democracia, defendendo a participação direta dos cidadãos e argumentando que tal participação não é possível devido às circunstâncias socioeconômicas desiguais (PATEMAN, 1992). Mais recentemente, cabe mencionar os estudos que argumentam em defesa da ampliação dos canais de deliberação (HABERMAS, 1997). A este estudo interessa mais estas duas últimas teorias, pois argumenta-se que a Sociedade Civil deve participar dos processos decisórios, mas não apenas reagindo ao que lhe é proposto, mas também propondo e argumentando com o Poder Público. Nesse sentido, os Conselhos Municipais são ferramentas valiosas de Controle Social.

Como a literatura mostra, são variadas as formas de pensar as relações entre Estado e Sociedade Civil e a temática da Participação Popular. Entretanto, pode-se afirmar que a contemporaneidade contribuiu para o surgimento de novas relações entre Estado e Sociedade Civil, máxime, no contexto do enfrentamento da “questão social”, inserido no processo de reestruturação do capital (MONTAÑO, 2002) e, no caso brasileiro, esta progressiva “transformação” das relações entre Estado e Sociedade Civil se apresentou de forma clara a partir da década de 1990, sendo este cenário compartilhado por muitos países da América Latina.

---

<sup>1</sup> Sociedade Civil, neste trabalho, é definida como a institucionalização da *esfera pública*, que é espaço de conflito e concorrência, onde se disputam conceitos que, posteriormente, resultarão em soluções que serão levadas ao legislativo (ver subseção 2.2).

Ora, se por um lado, com a Constituição Federal de 1988, é possível observar um “alargamento democrático”, preconizando o aumento da Participação Popular, sobretudo, com importância dada aos Conselhos Municipais e Orçamentos Participativos, como resposta, com a modelagem ao neoliberalismo, iniciada na década de 1990, especialmente em 1995, com o PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, tem início uma contraofensiva surpreendente, com o discurso da retirada progressiva do Estado do seu papel de garantidor de direitos<sup>2</sup>.

No plano político, pode-se observar a resignificação da Participação Popular. Se antes era vista como interventora na tomada de decisão governamental, dadas as novas circunstâncias, passa a ser vista de uma perspectiva privatista e individualista, na qual o que se espera da Sociedade Civil é que assuma funções e responsabilidades, não compartilhando o poder de decisão quanto à formulação das políticas. O significado político crucial da participação é radicalmente reduzido à gestão (DAGNINO, 2004).

São várias as consequências desse processo. No entanto, a este trabalho, interessa reconhecer a dimensão e aprofundar o estudo de um mecanismo de Controle Social de suma importância - os Conselhos Municipais - dado que são tentativas de qualificação do modelo representativo. Os Conselhos Municipais, apesar de serem mecanismos de Controle Social, possuem potencial para constituir um grande avanço na temática da Participação Popular.

Em nível nacional, o início do processo de democratização, já na década de 1970, foi marcado pela importância dada à formação da cidadania brasileira (FEDOZZI, 1998). A Constituição Federal de 1988, popularmente denominada de Constituição Cidadã, foi considerada um marco na transição democrática, dando oportunidade para espaços públicos em que a população participa do processo de formulação das políticas públicas brasileiras, como os Conselhos. Entretanto, com a implementação da Reforma Gerencial, que teve início em 1995, pode-se observar um projeto político que se colocou claramente contra a Participação Popular, provocando um enfraquecimento da participação da Sociedade Civil (CÔRTEZ, 2005). Posteriormente, com o advento dos governos de centro-esquerda, pode-se constatar um alargamento democrático (BEZERRA, 2019). Em face disto, interessa investigar como se deu a Participação Popular no âmbito dos Conselhos desde o ano de 2017 até 2019. Este período foi escolhido porque em 2017 assumiu uma nova gestão no Poder Executivo Municipal. Apesar do ano de 2020 fazer parte desta mesma gestão, ele não faz parte do

---

<sup>2</sup> Sobre gerencialismo, ver subseção 2.2.1



recorte temporal deste trabalho devido ao surgimento da pandemia da Covid-19<sup>3</sup>, que provocou mudanças no processo de participação no âmbito dos Conselhos.

Como mencionado, a participação no âmbito dos Conselhos teve momentos de expansão e retração. Nesse contexto, é importante destacar o processo de descentralização das políticas sociais, que contribuiu para que a Participação Popular, em nível local, não necessariamente seguisse a mesma lógica das prerrogativas federais (CÔRTEZ, 2005). Devido a isso, a este trabalho, interessa investigar as especificidades dos Conselhos municipais de Porto Alegre, no âmbito das Políticas Públicas.

Sendo assim, em nível municipal, historicamente, sabe-se que já na década de 1980 havia uma disputa pela participação entre partidos de esquerda em Porto Alegre, propondo formas diferenciadas de participação. Um dos projetos propôs uma participação chamada de “fiscal de bairro”. Mas foi com o OP - Orçamento Participativo que a ideia de participação da Sociedade Civil ganhou força. A partir da década de 1990, pode-se observar um crescimento exponencial da participação da Sociedade Civil, tanto nas regiões com tradição participativa quanto nas regiões sem tradição participativa, no município de Porto Alegre (AVRITZER, 2008).

A partir de 1989, pode-se verificar um estímulo ao comportamento participativo, tornando, por exemplo, no caso da saúde, o Conselho mais ativo e independente da Secretaria Municipal. Além disso, neste período verificou-se um esforço em estimular a participação da Sociedade Civil – aqui, leia-se usuários das Políticas Públicas e representantes dos trabalhadores - com o objetivo de tornar a representação destes setores mais efetiva (FERNANDES, 2010).

No entanto, a dinâmica da participação sofreu descontinuidades a partir de 2005, o que pode acabar criando entraves para a identidade da participação, devido às manobras políticas (BICCA; GONZÁLEZ, 2015; FEDOZZI, 2015). Neste contexto, cabe mencionar, mais uma vez, o impacto do gerencialismo na participação, que buscou integrar o Estado, o setor privado e a Sociedade Civil. Este era o modelo de participação que surgiu em Porto Alegre a partir de 2005. O sistema de Governança Solidária Local baseava-se na corresponsabilidade entre todos os atores sociais (NUNES, 2009), num contexto no qual a participação da Sociedade Civil era uma participação atrelada, ou seja, uma participação que era convocada quando o Estado já havia definido o que deve ser feito e quem deve fazer o quê (CARRION; COSTA, 2009).

---

<sup>3</sup> Doença respiratória surgida na China, que chegou ao Brasil em março de 2020 e que tomou grandes proporções, provocando isolamento em massa e ocasionando novas configurações das relações sociais e de trabalho.

A partir de 2010 até o final de 2016 observou-se que a participação ganhou força, em função do maior número de recursos (SUL21, 2014). Também foi observado que o Poder Executivo buscava a qualificação da participação e a melhoria dos serviços públicos (PORTO ALEGRE, 2015).

A partir de 2017, assumiu uma nova gestão no Poder Executivo Municipal de Porto Alegre que, deliberada e publicamente, é contrária à participação popular, uma vez que os espaços de participação estão sendo os principais alvos de tentativas de desregulamentação (SIQUEIRA, 2019), como, por exemplo, a proposta apresentada para a Câmara Municipal de Vereadores do Projeto de Emenda à Lei Orgânica 09/2017. Com este projeto, o objetivo é alterar o artigo 101 da Lei Orgânica do Município, referente aos Conselhos municipais, retirando a necessidade de suas normas serem fixadas em lei complementar (PELO 09/2017). O projeto ainda está em tramitação, mas é a partir disso que pretende-se entender como se deu a participação neste período.

Em vista disso, cabe destacar algumas justificativas para a realização desta pesquisa.

Em primeiro lugar, justifica-se pela relevância social. Na medida em que os Conselhos Municipais envolvem políticas públicas, que são de interesse coletivo, admite-se que o tema é de interesse de toda a população. Por exemplo, não há cidadão que não possua interesse na eficácia dos serviços de vigilância sanitária, promovidos exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e, por consequência, vinculados às deliberações do Conselho Municipal de Saúde.

Em segundo lugar, faz-se relevante mencionar as mudanças estruturais ocorridas na Administração Pública brasileira, especialmente a partir da década de 1990, com a criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que possibilitou a atuação do “terceiro-setor” na prestação de Políticas Públicas, bem como de outras organizações, sob a égide do Direito Privado. A reforma gerencial foi um projeto que se colocou claramente contra a Participação Popular e, a partir deste período em especial, cresceram os incentivos e o número de organizações privadas e do chamado “terceiro-setor” atuando em nome da Sociedade Civil.

Em terceiro lugar, cabe mencionar o decreto 9.759/19, que, apesar de ter sido vetado, foi uma tentativa de extinguir, estabelecer regras e limites para colegiados da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo por justificativa a “visão ideológica dos governos que criaram tais ferramentas”. Estes fatores reforçam a importância de estudos a respeito da Participação Popular na formulação e execução das políticas públicas, reforçando a importância e a necessidade de recriação de tais ferramentas, sendo imprescindível valorizar e salientar a Participação Popular como elemento central para a qualificação da democracia (BRASIL, 2019).

Dadas estas circunstâncias, interessa investigar a relação entre Estado e Sociedade Civil, no âmbito dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas do município de Porto Alegre, que são nove, sendo eles: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Justiça e Segurança e Conselho Municipal de Transporte Urbano, no período 2017-2019. Inicialmente, tinha-se por objetivo o acompanhamento das plenárias dos Conselhos e a realização de entrevistas presenciais. Entretanto, com a pandemia da covid-19, a metodologia de pesquisa foi alterada para a análise documental de leis, Regimentos, resoluções, bem como outros documentos pertinentes para a análise dos Conselhos.

Diante dos fatos expostos até o presente momento, surge o seguinte problema de pesquisa: Em que medida o Poder Executivo Municipal de Porto Alegre vincula as decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas?

No que se refere aos objetivos, para analisar as proposições apresentadas e responder a proposta deste trabalho, os objetivos subdividem-se em objetivo geral e objetivos específicos. O objetivo geral é analisar o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal em relação às decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas do município de Porto Alegre. Quatro são os objetivos específicos: (1) caracterizar os Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre; (2) realizar mapeamento de reportagens publicadas pelos veículos de comunicação de massa acerca das deliberações dos Conselhos; (3) comparar os documentos oficiais com força de lei dos Conselhos; (4) deduzir o grau de vinculação dos do Poder Executivo Municipal ao que foi deliberado nos Conselhos.

O trabalho possui duas hipóteses: (1) os níveis de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos são baixos; (2) a gestão que entrou em 2017 não possui o interesse de incentivar a vinculação das decisões do Poder Executivo Municipal ao que foi deliberado pelos Conselhos.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho utiliza-se do método hipotético-dedutivo, visando confirmar ou negar as hipóteses mencionadas acima. Para corroborar ou negar as hipóteses mencionadas, este trabalho realizou uma pesquisa exploratória, cujo intuito foi caracterizar os Conselhos, através de análise documental das leis, Regimentos, *sites*, dentre outros documentos referentes a cada Conselho. A partir desta caracterização, foi elaborado um quadro, que buscava sintetizar as principais características dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e, a partir disso, houve uma tentativa de definição dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

Por fim, foram analisadas as resoluções e competências dos Conselhos, com o intuito de deduzir o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos. Como parâmetro de análise, para classificar um Conselho como vinculante, foi tomado como ponto de partida o verbo presente em cada competência e também a presença destas competências nas resoluções dos Conselhos. Para complementar esta análise, também foi analisada leitura de reportagens publicadas pelos veículos de comunicação de massa acerca das deliberações dos Conselhos. Notícias estas que foram analisadas no recorte temporal da pesquisa: 2017-2019.

Em termos estruturais, nas páginas que seguem será apresentado, no Capítulo 2, o referencial teórico utilizado neste trabalho, seguido pelo Capítulo 3, que visa caracterizar os Conselhos. Após, o Capítulo 4 tem por objetivo apresentar a análise do grau de vinculação do Poder Executivo Municipal aos Conselhos e, por fim, o Capítulo 5 apresenta as considerações finais.

Nas páginas que seguem será apresentada a base teórica desta pesquisa.

## 2 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO

Como afirmado na introdução, no caso brasileiro, a participação está inserida em uma disputa de significados. Por um lado, a Constituição Federal de 1988 preconizou a Participação Popular na implementação das Políticas Públicas. Por outro lado, o gerencialismo, implementado no Brasil a partir da década de 1990, ressignificou a participação, inserindo-a em um contexto de mercado, reduzindo o caráter da participação à gestão. Assim, o fio condutor deste trabalho é a disputa entre duas concepções de Estado e Sociedade Civil. Em vista disso, este capítulo tem por objetivo abordar as definições de Estado, Sociedade Civil e Participação inseridas no contexto desta pesquisa.

### 2.1 ESTADO

Como já mencionado, o fio condutor deste trabalho é a disputa entre significados distintos não apenas do que seria a Participação, mas do próprio conceito de Sociedade Civil e, inserido neste contexto, de Estado. Assim, assume-se neste trabalho que o conceito de Estado está inserido numa disputa entre Estado Liberal, voltado para o Mercado, e Estado Democrático, voltado para as demandas coletivas, sejam elas quais forem.

Em relação à primeira concepção, a de Estado Liberal, e à sua associação à democracia e à temática da participação, primeiro, é importante mencionar que remete a um Estado com poderes limitados. É uma das formas de governo, se contrapondo tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado social. Já democracia é uma forma de governo onde o poder está nas mãos de todos ou da maior parte. Por esse motivo, pode-se observar que um Estado liberal não necessariamente será democrático. Aliás, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo processo de democratização produzido pela progressiva caminhada até o sufrágio universal (BOBBIO, 1994).

No tocante aos limites do poder do Estado, argumenta-se, através da teoria do Estado Liberal, tanto sobre o limite dos poderes do Estado quanto sobre os limites das funções do Estado. Estes limites, em tese, servem para proteger os indivíduos do abuso de poder do Estado. Ou seja, são garantias de liberdade, da chamada liberdade negativa. Assim, a liberdade é a liberdade em relação ao Estado, uma vez que a existência do Estado, nessa teoria, possui um caráter negativo (BOBBIO, 1994).

Com respeito ao abuso de poder, não indo necessariamente ao encontro do que preconiza um Estado liberal, conforme Bobbio:

O melhor remédio contra o abuso de poder sob qualquer forma – mesmo que “melhor” não queira necessariamente dizer nem ótimo nem infalível – é a participação direta ou indireta dos cidadãos, do maior número de cidadãos, na formação das leis. [...] a participação no voto pode ser considerada como correto e eficaz exercício de um poder político, isto é, o poder de influenciar a formação das decisões coletivas, apenas caso se desenvolva livremente, quer dizer, apenas se o indivíduo que se dirige às urnas para expressar o próprio voto goza das liberdades de opinião, de imprensa, de reunião, de associação, de todas as liberdades que constituem a essência de um Estado liberal, e que enquanto tais passam por pressupostos necessários para que a participação seja real e não fictícia (BOBBIO, 2000, p. 43-44).

Isto posto, argumenta-se neste trabalho que há uma disputa entre duas concepções de Estado: liberal e democrático. E, indo um pouco além, defende-se, ainda, que um Estado liberal não é necessariamente democrático. Essa herança liberal que luta pela limitação do poder deve ser considerada, mas, neste trabalho, é necessário ir um pouco mais além para definir Estado, uma vez que para definir se um país é mais democrático do que outro, diferentes variáveis devem ser analisadas além da liberdade negativa, como, por exemplo, a desigualdade (SCAVO, 2014).

É por desconsiderar estas variáveis que o conceito de liberal se coloca em contraposição àqueles que “não merecem ser livres”. Historicamente, esta contraposição inicia com a contraposição entre proprietários de terra e escravos, argumentando que o direito ao voto para aqueles que não pagam taxas é uma violação do governo livre (LOSURDO, 2006), mas, atualmente, essa discussão se dá em torno do mercado.

Hoje, teme-se o aumento do Estado e da participação da Sociedade Civil, haja vista que este Estado seria o garantidor da perigosa justiça social e da igualdade e, em contraposição, vê-se o mercado como garantidor da tão sonhada liberdade. Deste modo, o mercado é visto como regulador, no lugar do Estado (MONTAÑO, 2010). Como será mencionando com maior aprofundamento posteriormente, esta contraposição foi colocada em prática através de reformas, o que se deu nos países subdesenvolvidos a partir da década de 1990. Por isso, o que se observa é uma disputa de significados, entre o Estado liberal e o Estado democrático, havendo uma tentativa de colocar em prática este último no Brasil com a Constituição Federal de 1988.

Por esse motivo, aqui, a definição do conceito hegemônico de Estado, que passou a predominar no Brasil principalmente a partir da década de 1990, é a de Estado que atua a favor da expansão do mercado. Estado que busca oferecer serviços públicos com o princípio da “eficiência”, repassando funções para o “*setor público não-estatal*”, argumentando que participar é agir em complementaridade ao Estado, e não em disputa (MONTAÑO, 2002).

De encontro, observa-se o Estado democrático, que argumenta a favor da participação da Sociedade Civil na implementação das Políticas Públicas. Esta é a teoria de Estado tomada como base por este trabalho. Um Estado que pôde ser observado no Brasil com a Constituição Federal de 1988 e com o projeto democratizante (DAGNINO, 2004).

Argumenta-se neste trabalho a respeito do Estado democrático, que preconiza a Participação da Sociedade Civil na implementação das Políticas Públicas, através não apenas da Constituição Federal de 1988, mas das Práticas de Gestão Participativa.

Ora, da mesma forma que o conceito de Estado, podemos observar, também, conceitos em disputa de Sociedade Civil e Participação, o que será abordado a seguir.

## 2.2 SOCIEDADE CIVIL

Embora haja diversas definições sobre Sociedade Civil, este trabalho foca na disputa entre duas definições. A primeira definição, hegemônica na atualidade, considera Sociedade Civil como uma instância que busca agir de maneira complementar ao Estado, atuando diretamente na prestação de Políticas Públicas, por delegação do Estado, destacando a atuação do “terceiro-setor”. A segunda definição apresenta a Sociedade Civil como institucionalização da *esfera pública*, onde se destaca a teoria habermasiana (HABERMAS, 1997).

A primeira definição argumenta que a Sociedade Civil deve agir em parceria com o Estado, sendo capacitada para substituí-lo. Movimentos direcionados para valorizar interesses particulares, atender demandas, fiscalizar governos, desconstruir e desresponsabilizar o Estado, enfraquecer ou desativar dispositivos de regulação. Esta definição ganha força no Brasil, sobretudo, com a implementação do PDRAE, na década de 1990. Nesta concepção de Sociedade Civil, a Sociedade Civil é externa ao Estado, buscando “compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo sociocultural” (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

Esta definição pode ser chamada de Sociedade Civil *liberista*. É uma tentativa de apresentar Sociedade Civil com uma noção mais vaga e concebida como algo pretensamente situado para além do Estado e do Mercado. Este conceito de Sociedade Civil acaba por contribuir para facilitar a hegemonia do capital na sociedade, deixando em segundo plano o verdadeiro fenômeno: a desarticulação das soluções estatais para as mazelas sociais, prestando um serviço excelente à ofensiva neoliberal (MONTAÑO, 2002; VIOLIN, 2007).

A segunda concepção tem como pano de fundo o argumento de que a “estatização” ou a “economização” da Sociedade Civil desconstrói a democracia. Inserido neste conceito de Sociedade Civil, Habermas argumenta que o aparelho estatal seria uma esfera neutra em

relação aos fins que o determinarão. A chamada *esfera pública* e o parlamento são os conteúdos a partir dos quais é construída a legislação. Logo, a Administração Pública encontra a resistência do poder social, que se coloca entre a Administração Pública e sua atuação. Desse modo, Sociedade Civil é a institucionalização da *esfera pública*, sendo seu núcleo formado por movimentos sociais, associações e organizações sociais, não estatais e não econômicas. A partir disso, o Estado se conecta com a Sociedade Civil, através dos partidos políticos e das eleições. Assim, a Sociedade Civil possui uma função política, que é a de dramatizar os problemas que deverão ser levados ao parlamento (VOLPATO DUTRA, 2006).

Argumenta-se neste trabalho a favor da visão habermasiana de Sociedade Civil, que entende Sociedade Civil como a institucionalização da *esfera pública*, que é espaço de conflito e concorrência, onde se disputam conceitos que, posteriormente, resultarão em soluções que serão levadas ao parlamento (VOLPATO DUTRA, 2006). No caso específico dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, este trabalho considera como Sociedade Civil os usuários de Políticas Públicas e entidades da Sociedade Civil indicadas para a representação nos Conselhos.

Entretanto, como já afirmado anteriormente, a primeira definição de Sociedade Civil ganha força na década de 1990, com a implementação do PDRAE, inserido na lógica do gerencialismo. Apresentar o contexto do gerencialismo no Brasil é o que se pretende a seguir.

### 2.2.1 Gerencialismo contra participação no caso brasileiro

Tem sido cada vez mais crescente o número de análises que buscam entender os limites e dilemas que o processo democrático enfrenta nos dias atuais. Nesse campo, a disputa política é um elemento que não pode passar despercebido, haja vista que, com o desenvolvimento histórico, diferentes governos interferiram de diferentes formas na participação da Sociedade Civil na elaboração e implementação de Políticas Públicas e a disputa política é elemento que insiste em se repor continuamente no interior desse processo. Por esse motivo, esta subseção tem como objetivo expor esta disputa, no intuito de contribuir para o enfrentamento aos dilemas da Participação Popular.

Desse modo, parte-se do pressuposto de que dentro de toda disputa política há uma disputa simbólica, argumentando que uma *crise discursiva* atravessou as experiências contemporâneas de construção democrática, no Brasil e na América Latina como um todo (DAGNINO, 2004).



Nesse sentido, a disputa política é ingrediente constitutivo da construção e do aprofundamento da democracia. Os Movimentos Sociais dos anos 1980 contribuíram para uma visão simplificada do que seria o desenrolar do processo e as dimensões da disputa que ele implica. Em vista disso, é importante reconhecer e expor a permanência dessa disputa e o poder dos adversários. A *crise discursiva* resultou de uma *confluência perversa*, entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante (DAGNINO, 2004).

No caso brasileiro, a trajetória política e econômica nacional sempre foi influenciada pelo capital estrangeiro, onde parte-se de uma dominação colonial, avançando para uma dominação econômica. As propostas de reajustes da Reforma Gerencial, a partir da década de 1990, ocorriam não só no Brasil, mas também no contexto internacional, sendo que essas adaptações têm seu início já em meados da década de 1970. Tais reformas englobavam a minimização do Estado, a redução dos gastos públicos – o que se deu através de reformas administrativas, econômicas e políticas (HAMERSKI, 2018).

A partir da Constituição Federal de 1988, temos o princípio da participação da sociedade, preconizando a ação conjunta do Estado e da Sociedade Civil. Entretanto, com a ascensão do governo Collor e, sobretudo, com a Reforma Gerencial, iniciada em 1995, inicia o discurso de que o Estado deveria se isentar de seu papel de garantidor de direitos (esse era o discurso), visando a adequação ao modelo produzido pelo Consenso de Washington. Assim, tem-se uma *confluência perversa* entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante, cabendo salientar que ambos requerem uma Sociedade Civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2004).

Essa disputa entre projetos políticos toma forma de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: Participação, Sociedade Civil e Cidadania. A utilização de referências comuns, mas com significados distintos gera, então, a *crise discursiva*, pois a linguagem corrente obscurece as diferenças e as concepções neoliberais vão avançando e ocupando terrenos desconhecidos (DAGNINO, 2004).

Com o PDRAE, inicia-se o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a Sociedade Civil, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. Bresser Pereira, no PDRAE, ao mencionar a Constituição Federal de 1988, a chama de retrocesso, argumentando que houve um “abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial” (BRASIL, 1995, p. 21) e, ainda, argumentando que sua elaboração foi um desprestígio à administração pública brasileira (BRASIL, 1995).

Assim, como o processo da Constituição Federal de 1988 inspirou a criação dos Conselhos e dos Orçamentos Participativos, denotando a emergência de experiências

participativas democratizantes que “pipocam” por todo o país, o projeto neoliberal encontrou no Brasil um adversário consolidado, mas não hegemônico, corroborando para uma busca, a partir da década de 1990, de ação conjunta (BRASIL, 1995; MONTAÑO, 2002; DAGNINO, 2004; HAMERSKI, 2018).

Assim surge a ressignificação do termo Sociedade Civil, à menor, havendo uma crescente identificação entre Sociedade Civil e ONGs, onde Sociedade Civil se restringe, cada vez mais, a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “terceiro-setor”. A relação entre Estado e ONGs é exemplar da *confluência perversa* que foi mencionada acima. Logo, havendo interlocutores “confiáveis”, estes são vistos como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da Sociedade Civil (DAGNINO, 2004).

Logo, pode-se observar que o conceito de Sociedade Civil *esfera pública*, juntamente com as lutas pelos Direitos Humanos e a mobilização dos Movimentos Sociais, passou a levar em conta as ONGs e uma pluralidade de agentes cada vez mais diversos e informes, havendo o predomínio de uma racionalidade cada vez mais econômica e privatista (SOBOTTKA, 2002).

Tal ressignificação do termo Sociedade Civil é pauta importante quando estamos analisando a Participação Popular, uma vez que argumenta-se neste trabalho a favor da participação ativa da sociedade, propondo e tendo suas opiniões consideradas, mas não assumindo as responsabilidades do Estado, como acontece com as organizações do “terceiro-setor”. Logo, defende-se neste trabalho que o Estado deve possuir papel central na elaboração e implementação das políticas públicas, tendo como interlocutor a Sociedade Civil, que leva suas demandas para o parlamento, após período de discussão e reflexão. Neste sentido, os Conselhos exercem um papel central de participação da Sociedade Civil nas decisões coletivas.

Tendo em vista estes pressupostos, para entender o significado da participação nos conceitos em disputa, nas páginas que seguem, buscar-se-á apresentar um esboço de mapeamento das principais teorias democráticas e, por fim, trazer a visão de democracia relacionada ao conceito de Sociedade Civil apresentado nesta subseção, que irá nortear a análise da vinculação das ações do Poder Executivo Municipal ao que os Conselhos decidiram.

### 2.3 PARTICIPAÇÃO

A temática que versa sobre Participação Popular constitui um debate denso no campo da Ciência Política. Diversos são os enquadramentos dos modelos democráticos e conceitos de participação.

Nesse contexto, o primeiro autor a ser destacado é Tocqueville, que tinha como preocupação principal o dilema entre liberdade e igualdade. Em seu livro *Democracia na América*, lançado em 1835, o autor tem como principal finalidade descrever as leis dos Estados Unidos, estudando metodicamente as instituições norte-americanas e considerando três elementos primordiais para manter a democracia: a forma federal, as instituições comunais e a estrutura do poder judiciário (TOCQUEVILLE, 2005).

Uma das abordagens do autor se refere aos limites dos direitos eleitorais, argumentando que quanto mais o limite dos direitos eleitorais é recuado, maior a necessidade de recuá-lo ainda mais, pois quanto mais se concede, mais as forças da democracia aumentam e suas exigências crescem com o novo poder, as concessões avançam e só param quando se chega ao sufrágio universal (TOCQUEVILLE, 2005). Portanto, aumentar o poder popular para além do voto pode levar os governantes à “perda de controle”, devido ao aumento das exigências populares.

Por esse motivo, ao defender tais limitações, Tocqueville é um defensor do modelo representativo, argumentando a favor do modelo norte-americano, no qual o povo participa da composição das leis pela escolha dos legisladores e de sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo. Através desse modelo, conforme o autor, o povo nomeia o criador da lei e seu executor (TOCQUEVILLE, 2005). Ou seja, considera que nomear os representantes deve ser observado como decidir sobre o conteúdo das decisões administrativas.

Assim, apesar de considerar que os interesses da maioria devam prevalecer, o autor legitima sua limitação, com o objetivo de evitar o abuso de poder. Ele se posiciona com relação à onipotência da maioria como sendo um risco, defendendo a existência das associações que, no caso da América, teriam o objetivo de debilitar o império da maioria, bem como descobrir os argumentos mais propícios de impressionar a maioria. O objetivo final das associações é sempre atrair a maioria para si, para que, futuramente, possa dispor em nome dela no poder (TOCQUEVILLE, 2005).

O autor também expõe a questão da qualificação da participação na tomada de decisão. Nesse caso, o autor afirma que é impossível “elevantar as luzes do povo acima de certo

nível” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 230). Neste contexto, evidencia a importância de meios materiais necessários para que o indivíduo possa se dedicar exclusivamente ao meio intelectual, pois, por mais que haja um maior investimento nos métodos de ensino, e meios que facilitem o acesso aos conhecimentos humanos, nunca será plenamente possível garantir que os homens se instruíam e se desenvolvam, do ponto de vista intelectual, sem que dediquem determinada quantidade de tempo para fazê-lo (TOCQUEVILLE, 2005, p. 230-231). Não obstante, o autor pressupõe que apenas determinados indivíduos alcancem tal desenvolvimento intelectual, e ainda, que estes são os mais aptos a decidir pelo povo, em detrimento do cidadão de classe mais baixa. Basta observar os argumentos do autor sobre o desenvolvimento intelectual ao descrever a Câmara e o Senado norte-americano.

O autor faz referência ao desenvolvimento intelectual do sujeito utilizando-o como justificativa para a defesa do sufrágio em dois graus e, portanto, da importância dada por ele à existência do Senado. Ao visitar a Câmara norte-americana, o autor afirma:

Quando você entra na sala dos representantes em Washington, sente-se chocado com o aspecto vulgar dessa grande assembleia [...] Quase todos seus membros são personagens obscuros, cujo nome não fornece nenhuma imagem ao pensamento. São, na maioria, advogados de província, comerciantes ou mesmo homens pertencentes às últimas classes. Num país em que a instrução é quase universalmente difundida, diz-se que os representantes do povo nem sempre sabem escrever corretamente (TOCQUEVILLE, 2005, p. 234-235).

De outra banda, quando se refere ao Senado, o autor afirma:

A dois passos dali abre-se a sala do senado, cujo estreito recinto encerra uma grande parte das celebridades da América. Mal percebemos lá um só homem que não evoque a ideia de uma ilustração recente. São eloquentes advogados, generais distintos, hábeis magistrados ou homens de Estado conhecidos. Todas as palavras que escapam dessa assembleia fariam honra aos maiores debates parlamentares da Europa (TOCQUEVILLE, 2005, p. 235).

Através dos trechos acima, torna-se clara a fundamentação do autor a favor do modelo representativo e do sufrágio em dois graus, ou seja, a favor da existência do Senado. Ademais, Tocqueville associa o que visualizou no congresso com o fato de que a eleição da câmara dos representantes é direta, enquanto a que elege o Senado é submetida a dois graus (TOCQUEVILLE, 2005). Nesse caso, a população nomeia a legislatura de cada Estado que, por si só, nomeia os senadores. O autor conclui que, apesar de indiretamente, os senadores exprimem o resultado do voto universal, pois a legislatura que os nomeia deriva da população (ibid., 2005, p. 235).

Nessa mesma linha, Joseph Schumpeter, em seu livro *Capitalismo, Socialismo e*

*Democracia*, busca desconstruir a ideia de governo do povo, argumentando que, apesar do socialismo ser visto como o ideal da democracia, ele não está desconectado da ideia de revolução. A crítica de Schumpeter ao Socialismo, no que se refere à democracia, se centra na questão da revolução, ao afirmar que ela salta aos olhos dos socialistas, ao descrever a maneira como deve ocorrer a implementação da democracia. Mesmo que ela seja um fim, Schumpeter não concorda com os meios (SCHUMPETER, 1961).

Nesta linha de raciocínio, Schumpeter (1961) não se opõe a dar poder ao povo, apenas não acha viável. Para defender sua teoria, o autor argumenta a respeito do risco da tirania da maioria e da perseguição das minorias, levando a democracia a se encaixar em algo que ele trouxe como o único modo através do qual os governos democráticos poderiam verdadeiramente funcionar (SCHUMPETER, 1961).

O autor argumenta a favor da democracia apenas como um método e não como um princípio, e poderíamos dizer que este é o principal postulado de Schumpeter, ao afirmar que o governo do povo é o governo aprovado pelo povo. Ou seja, o povo precisa aprovar o governo para que não haja revolução.

Outro autor que merece destaque é Robert Dahl, que rompe com a literatura anterior, ao analisar o efeito da entrada das massas no sistema político. Apesar do rompimento, convém lembrar que Dahl utiliza as variações institucionais para explicar o sucesso da democracia, utilizando uma definição procedimental mínima necessária. Esta definição consiste, principalmente, em eleições livres, sendo, portanto, a concepção de Dahl associada às condições necessárias para a regularidade das eleições, sua liberdade e competição (DAHL, 2003).

Assim como a maioria dos autores da temática da teoria democrática, Dahl considera que ela continua insatisfatória, reforçando o fato de que não há uma teoria democrática, mas várias, devendo-se isso ao fato de existirem diversos ângulos de estudo na teoria social. Devido às várias opções, o autor aborda alguns tipos representativos de teoria da democracia, analisando as vantagens e deficiências. De antemão, o autor estabelece que “a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre seus líderes” (DAHL, 2003, p. 11).

O primeiro tipo apresentado pelo autor é a Democracia Madisoniana, que tem como argumento central o alcance da acomodação entre o poder das majorias e das minorias. O autor afirma que a Democracia Madisoniana é apreensiva em relação à tirania da maioria, mas não demonstra preocupação em relação à tirania da minoria, derivação do modelo liberal de democracia (DAHL, 2003).

Em relação ao sistema de governo, a meta da Democracia Madisoniana, conforme

Dahl, é a república não tirânica, sendo a república uma condição necessária, mas não suficiente, para a não tirania. Para atingir a mencionada república não tirânica, o autor apresenta duas condições: evitar a acumulação de todos os poderes (legislativo, executivo e judiciário) nas mesmas mãos e controlar as facções. Neste sentido, no decorrer deste capítulo, Dahl testa as hipóteses e condições estabelecidas pela Democracia Madisoniana, contestando e complementando as hipóteses e definições mencionadas nesta teoria democrática. Dahl mostra que a Democracia Madisoniana possui ambiguidades e dificuldades na definição de alguns conceitos, contrastando algumas afirmações da Democracia Madisoniana com argumentos que mencionam o fato de que tais pressupostos não se confirmaram em experiências reais (DAHL, 2003). Conforme o autor:

O fato é que, em algumas nações, minorias poderosas não se refrearam e o resultado foi a tirania. Ainda assim, contiveram-se em outras nações. E se minorias poderosas ou líderes ditatoriais, com apoio de massa, evitaram ou não implantar a tirania, evidentemente não tem relação com a presença ou ausência de poderes constitucionais separados. Numerosas variáveis entram em jogo nessa situação, mas não se pode provar que a separação constitucional dos poderes seja uma delas (DAHL, 2003, p. 27-28).

Dahl considera a Democracia Madisoniana claramente inadequada, embora, ao tempo da elaboração da constituição, tenha se mostrado satisfatória, ao mesmo tempo em que protegia as minorias (*status*, poder e riqueza) perante as maiorias. Para Dahl, mesmo que Madison preconizasse a igualdade de todos os cidadãos, inclusive no que se refere ao direito de determinar a direção geral da política pública, defendia um sistema que assegurasse as liberdades de certas minorias. Logo, para Dahl, caso levássemos o argumento de Madison até seu limite lógico, ele poderia ser inserido no campo dos grandes teóricos antidemocráticos (DAHL, 2003, p. 33-36). Como se pode perceber neste parágrafo e nos imediatamente anteriores, Dahl era contra a tirania da maioria, mas não tinha nenhuma objeção em relação à tirania da minoria. Inclusive, falava sobre a proteção de minorias perante maiorias.

Ao final do capítulo sobre Democracia Madisoniana, Dahl apresenta um questionamento, derivado da alternativa de estabelecer a igualdade política como um fim a ser maximizado, considerando da mesma forma os objetivos de todos os cidadãos adultos de uma república. O autor se questiona: “que condições básicas deveriam existir para a tomada de decisões pelo governo” (DAHL, 2003, p. 36).

No segundo capítulo do livro, que versa sobre a Democracia Populista, Dahl busca relacionar teorias clássicas com os princípios madisonianos, chegando à conclusão de que muitos conceitos clássicos da teoria democrática vão de encontro à teoria madisoniana. Para o autor, todos os defensores da democracia trabalham com a prerrogativa de restrições às

maiorias, colocando o questionamento de como deveriam ser tais restrições (DAHL, 2003). Mais uma vez, no segundo capítulo do livro, observam-se as restrições às maiorias, no entanto, o mesmo discurso não se sucede em relação a determinadas minorias.

Dahl centraliza a questão das restrições à maioria apresentando a democracia populista, da qual ele se ocupa apontando pontos falhos, como o fato de não aplicar corretamente o valor da intensidade das preferências, dando ênfase maior a apenas duas metas: igualdade política e soberania popular. Por exemplo, quando se verifica uma minoria que possui uma opinião muito mais intensa em relação a determinado assunto do que uma maioria, mas isso acaba não sendo levado em conta, pois a unidade é o voto e o processo decisório se centra no modelo “um indivíduo = um voto”, mesmo que determinados grupos tenham conhecimento e intensidade de opinião muito maior em determinado assunto. Logo, o que vai ser levado em conta é a opinião da maioria, mesmo que sem intensidade. Entretanto, para o autor, os métodos madisonianos e populistas não são excludentes. Por esse motivo, no terceiro capítulo – Democracia Poliárquica -, Dahl aponta derivações da teoria madisoniana e populista que contribuem para a criação de uma teoria democrática. Mas em que pese a Poliarquia ser uma teoria nova, ela pode abranger diversos elementos de outras teorias já existentes, conforme o autor (DAHL, 2003).

Com efeito, no capítulo através do qual Dahl visa abordar a democracia poliárquica, o autor aponta oito condições para alocar os ajustes e detalhes que aludem sua reflexão das outras duas democracias. Para ele:

A poliarquia é frouxamente definida como um sistema político em que as condições seguintes existem em nível relativamente alto:

Durante o período de votação:

1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando.
2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo.
3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora.

Durante o período entre votações:

4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação.

5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas.

Durante o período pós-votação:

6. As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos.
7. As ordens dos servidores eleitos são executadas.

Durante o estágio entre votações:

- 8.1 Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras;

- 8.2 Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;

### 8.3 Ou ambas as coisas (DAHL, 2003, p. 84-85).

Posteriormente, quando o autor se questiona sobre a possibilidade de construir um sistema que seja compatível com a igualdade política, mas também com a defesa dos direitos das minorias, surge a questão: o que aconteceria quando a minoria preferisse sua alternativa muito mais ardentemente do que a maioria contrária. É exatamente nesse ponto que entra o problema da intensidade das preferências, mencionado um pouco acima. Devido a intensidade das preferências, o autor considera a necessidade de impedir que uma maioria relativamente apática imponha sua política a uma minoria de convicções relativamente intensas, ou seja, é necessário também levar em conta a intensidade de preferências e não apenas o número de votos (DAHL, 2003).

Bom, o problema é que Dahl argumenta justamente sobre a dificuldade em medir a questão da intensidade, defendendo em primeiro lugar as instituições, ao afirmar a importância das regras constitucionais estabelecidas, pois elas poderiam ajudar nesse sentido.

Ademais, cabe ressaltar a importância do pluralismo na obra de Dahl, ao defender um sistema social de interesses tão diversificados que seja improvável o aparecimento de grave desacordo assimétrico (DAHL, 2003). Mas por que o pluralismo é importante na obra de Dahl? Ora, é o pluralismo que difere a teoria dahlsiana das análises meramente elitistas da democracia, evidenciando a ideia de que existem minorias que concorrem entre si. Dahl admite a existência de elites no poder, mas faz questão de ressaltar a concorrência entre essas elites (PEREIRA, 2014).

Em obra posterior, denominada Poliarquia, o autor apresenta de maneira mais detalhada a democracia poliárquica. Devido à visão de Dahl e mais especificamente pela obra Poliarquia, pode-se dizer que o autor contribuiu para a literatura de transição de regimes políticos, uma vez que antes da década de 1970 não era estudada a possibilidade de um processo de democratização, a literatura era pessimista nos países subdesenvolvidos. Todavia, por considerar as democracias existentes pobres aproximações do ideal democrático, Dahl optou por denominá-las poliarquias e, a partir disso, estudou condições necessárias para que as democracias percorram este caminho (DAHL, 1997).

Podemos afirmar que, em sua obra, Dahl analisa a entrada das massas no processo democrático e, mais especificamente na obra Poliarquia, o autor dá importância à oposição e coloca a questão: por que poucos países conseguem manter regimes democráticos por longos períodos? Questionamento que surgiu devido à observação feita pelo autor em relação à quantidade de tempo pelo qual os países conseguiam manter regimes democráticos em vigência (DAHL, 1997).



Para responder aos questionamentos levantados, o autor inicia apontando que a democracia é fruto de um cálculo de custos e benefícios, feito por atores políticos em conflito, um grupo de forças, onde nenhum grupo está em condições de eliminar os demais. Pois bem, aqui é possível visualizar um dos motivos que asseguram que Dahl, apesar de analisar a entrada das massas no processo democrático, rompendo com a literatura anterior, defende as instituições e o modelo representativo como melhor método. Inclusive, em contraponto aos culturalistas<sup>4</sup>, Dahl argumenta que a manutenção da democracia não depende de certos valores, mas de elementos institucionais, sendo a democracia um método político, um arranjo institucional para se chegar a determinado fim, como já afirmava Schumpeter, e não um princípio, um valor que deva estar calcado na base societal (SCHUMPETER, 1961; DAHL, 1997).

Dito isso, aprofundando a obra Poliarquia, pode-se observar que Dahl primeiramente defende a oposição – pública, legal, constante e permanente. Para o autor, o governo deve ser eleito com a existência de oposição permanente, devendo governar com sua presença, preconizando a competição política. Apesar de defender uma política mais ampla, para além do voto, Dahl não desconsidera as instituições, os partidos políticos e a democracia enquanto um processo. O autor afirma que a democracia é uma meta a ser alcançada e os regimes que estão caminhando em busca desta meta devem ser denominados Poliarquias (DAHL, 1997).

Adiante, o autor salienta a importância da transformação de regimes como, por exemplo, de uma hegemonia num regime mais competitivo ou de uma oligarquia competitiva numa poliarquia, transformação que pode ocorrer de maneira gradual. Para ele, quando um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, a resposta dos políticos é mais diversificada e tem efeitos de longo alcance (DAHL, 1997). Aqui se localiza a questão do pluralismo na obra de Dahl, citada anteriormente, que é um dos pontos centrais na obra do autor. Nessa circunstância, saliento que estamos falando do pluralismo societal, ou seja, o reconhecimento da existência de interesses diversificados dentro da Sociedade Civil. O pluralismo societal, para Dahl, determina de maneira direta o sucesso de uma democracia. Neste caso, “nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais” (LIMONGI, 1997. *In*: prefácio de DAHL, 1997).

O autor também afirma que o caminho ou a sequência específica de transformações de um regime e a maneira como um novo regime é inaugurado é uma sequência histórica que ocorre em longo prazo. Para ele, a política competitiva precede a expansão da participação. O autor afirma que, num primeiro momento, as regras, as práticas e a cultura da política

---

<sup>4</sup> Na sociologia, antropologia e filosofia, culturalismo é a corrente que defende a importância central da cultura como uma força organizadora nos assuntos humanos.

competitiva desenvolveram-se entre uma pequena elite, juntamente com a transição crítica da política não partidária para a competição partidária. Assim, na medida em que novas camadas sociais são admitidas na política, mais facilmente são socializadas nas normas e práticas da política competitiva já desenvolvida entre as elites. Logo, o autor conclui que, no futuro, as poliarquias e quase-poliarquias estáveis resultarão em processos evolutivos lentos (DAHL, 1997).

Mas também é importante ressaltar as variações ocorridas na obra de Dahl. Ao longo de sua vida, o pensamento de Dahl sofre algumas oscilações, o que pode ser observado quando, jovem, Dahl defende a igualdade política dos gregos e, quando velho, Dahl abraça o ceticismo de Hobbes e Madison. Posteriormente, ao final de sua obra, Dahl retoma os questionamentos a respeito das instituições consagradas, encontrando esperança em novos valores. Apesar dessa variância, Dahl nunca deixou de defender a representação política, uma vez que o pluralismo existente na obra de Dahl se refere à existência de interesses distintos, sem desconsiderar a democracia como um processo e o voto como melhor método para exercer o “sufrágio universal” (ABU-EL-HAJ, 2008).

Outro autor que merece destaque é o italiano Giovanni Sartori. Para o autor, a liberdade do cidadão comum se dá justamente quando ele pode emitir sua opinião, através do voto, podendo escolher entre uma opinião majoritária ou minoritária. Embora defenda o “governo democrático”, o autor argumenta a favor de uma limitação, a favor da representação, pois considera o autogoverno como utópico, inaplicável e incoerente com a realidade social (SARTORI, 1994).

O autor considera o princípio democrático em seu estado puro um título de direito, uma vez que a realidade social ainda não pôde presenciar a aplicação de tais elementos no processo de tomada de decisão. Em outras palavras, ainda não presenciamos um autogoverno, uma Participação Direta da Sociedade Civil. O que foi descoberto até o momento, conforme o autor afirma, foi um princípio intermediário, que é o governo representativo. Inclusive, mesmo que o autor defenda que o modelo representativo possa ser chamado de governo democrático, ele mesmo afirma que é um princípio intermediário, uma redução do poder a menos poder. Mas o poder, por parte de uma minoria, ainda está lá. Como afirmar que o povo exerce o poder? Através do voto? Não seria mais coerente aumentar a participação da Sociedade Civil?

Em relação a não aplicabilidade de um autogoverno, creio que não seja possível exercer esta afirmação sem a confirmação empírica contemporânea. O autor se utiliza de exemplos históricos de diferentes realidades sociais para defender sua teoria e, inserido nisso, defende que o autogoverno não é aplicável. Considerando que o autor se utiliza de evidências

empíricas para defender sua teoria (governo representativo), por que não utilizar o mesmo critério para o autogoverno? Sartori afirma que, apesar das dúvidas sobre a prática, a teoria ainda passa muito bem, uma vez que nada do que postula é contrariado pelos fatos (SARTORI, 1994). Mas a teoria da democracia empírica não é uma análise do que se apresenta? Como seria diferente dos fatos?

Indo ao encontro do objetivo do presente estudo – a análise dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre -, muito relevante se faz a abordagem da democracia participativa e, sobretudo, da democracia deliberativa, uma vez que esta última é relevante para analisar os Conselhos, ferramentas de Controle Social.

Carole Pateman é amplamente abordada quando se argumenta a favor da democracia participativa. Na década de 1970, a autora realizou uma crítica ao modelo representativo, argumentando a respeito da necessidade da participação plena dos indivíduos em todos os níveis de gestão. Nos primeiros capítulos do livro *Participação e Teoria Democrática*, a autora utiliza autores liberais, como Schumpeter, Dahl, Sartori, Eckstein, com o intuito de exercer o contraponto a essas teorias democráticas. Por isso, a questão principal do estudo se refere ao debate entre “democracia participativa” e “democracia representativa” (PATEMAN, 1992).

Pateman parte do pressuposto de que a questão da democracia está diretamente relacionada à participação e, por isso, se questiona a respeito de qual seria o papel da participação numa teoria da democracia moderna e viável.

Num primeiro momento, Pateman apresenta autores que abordam a teoria clássica da democracia como algo impossível (PATEMAN, 1992). O primeiro a que ela faz referência é Schumpeter, que analisou as deficiências da doutrina clássica para depois propor uma alternativa. Schumpeter tem como principal crítica à doutrina clássica o fato de que, nela, o papel da participação baseava-se, conforme o autor, em fundamentos empiricamente irrealistas. Baseando-se nisso, na teoria revisada, Schumpeter aponta a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo povo como o método mais adequado como ponto final (PATEMAN, 1992). Mas quem seriam estes teóricos clássicos criticados por Schumpeter? Isso não foi apontado pelo autor.

Posteriormente, Pateman apresenta suas anotações sobre Berelson, que também realiza uma crítica aos atores clássicos, ao afirmar que estes ignoravam o sistema político, ou o levavam em conta sem considerar o todo. Berelson argumenta que “a teoria ‘clássica’ concentra-se no cidadão isolado, ignorando o sistema político: e quando o leva em conta, considera as instituições específicas e não as ‘condições gerais para que as instituições funcionem como deveriam’” (PATEMAN, 1992, p. 15). E como condições gerais, o autor argumenta que, no “todo”, também existirão indivíduos apáticos, que não têm interesse em

participar, mas que, para ele, também possuem papel muitíssimo importante, no sentido de amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças (PATEMAN, 1992).

O terceiro autor abordado por Pateman é Dahl, que não confronta teoria e fato com a mesma intensidade que Berelson. Até por que, para Dahl, não há “uma teoria democrática”, mas “teorias democráticas”. Dahl encara as teorias que critica (madisoniana, populista) como inadequadas e sua teoria da democracia poliárquica como a mais adequada. As principais características da teoria da Dahl são o pluralismo, a oposição e a igualdade política. Entretanto, os mecanismos definidos pelo autor se centram no processo eleitoral e, portanto, a igualdade política proposta por ele é um indivíduo = um voto, ou seja, o modelo representativo (PATEMAN, 1992, p. 17-20). O quarto autor apresentado por Pateman é o italiano Giovanni Sartori que, conforme a autora, apresenta uma extensão da teoria de Dahl.

O quinto e último autor abordado por Pateman é Eckstein. Porém, Eckstein difere um pouco dos outros autores, pois se concentra nas condições necessárias para que um sistema democrático mantenha-se estável no decorrer do tempo. O autor considera que algumas esferas devem ser antidemocráticas. Mas mesmo assim, assinala que devem ser somente aquelas esferas que, para o autor, são as mais importantes para o comportamento político (PATEMAN, 1992).

Portanto, a gênese da teoria contemporânea da democracia se constitui através do voto e da competição entre os líderes. Pateman afirma que esta teoria é majoritariamente aceita. Entretanto, os críticos da teoria contemporânea argumentam a respeito da equivocada compreensão a respeito da teoria clássica e do desvirtuamento do significado da democracia (PATEMAN, 1992).

Para a autora, há um equívoco em abordar a teoria clássica, pois ela afirma ser necessário abordar as teorias chamadas pelos contemporâneos como clássicas e chamadas por ela como teorias da democracia participativa, quais sejam: Rousseau, John Stuart Mill, Bentham e Cole, que serão abordados a seguir (PATEMAN, 1992).

Rousseau é o teórico por excelência da participação, sobretudo, porque, para Rousseau, a participação provoca um efeito psicológico sobre aqueles que participam, associando as instituições às qualidades e atitudes dos indivíduos. Rousseau considerou a participação como individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões. Para ele, certas condições eram necessárias para o funcionamento do sistema participativo, como, por exemplo: uma sociedade formada por pequenos camponeses, onde nenhum cidadão fosse rico o suficiente para comprar o outro; a impotência do indivíduo isolado para efetivar qualquer decisão sem a cooperação de todos os outros ou da maioria, ou seja, dependência igual de cada indivíduo em relação a todos os outros. Para o autor, no modelo ideal, a lei

emerge do processo participativo e é a lei, e não os homens, que governa as ações individuais. Ele considera que a tomada ideal de decisões não deve contar com a presença de grupos organizados, apenas de indivíduos isolados. Rousseau considera que a participação tem função educativa, quando mais o indivíduo participa, mais apto se torna a participar. Além disso, para que consiga a cooperação dos demais, o indivíduo deve levar em conta assuntos e interesses bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados (PATEMAN, 1992).

O segundo teórico abordado por Pateman é John Stuart Mill, que retira a noção de democracia de uma cidade-Estado de proprietários camponeses e a coloca em um sistema político moderno. Mill forneceu um excelente exemplo das diferenças entre as teorias do governo representativo e das democracias participativas (PATEMAN, 1992).

Para o autor:

[...] um dos maiores perigos para a democracia reside no “sinistro interesse dos que detêm o poder: trata-se do perigo de uma legislação classista... E uma das mais importantes questões a exigir consideração... é de que maneira fornecer garantias eficazes contra esse mal” (MILL, 1910, prefácio e p. 254 apud PATEMAN, 1992, p. 42-43).

Para o autor, um bom governo deve visar a promoção da “boa administração dos assuntos da sociedade, por meio das faculdades morais, intelectuais e ativas que existem em seus vários membros” e, ademais, Pateman afirma que este critério de bom governo de Mill relaciona-se ao governo como arranjos organizados para a coisa pública (MILL, 1910, p. 195-208 apud PATEMAN, 1992, p. 43).

Dando seguimento, Pateman afirma que o que se pode observar de diferente na teoria de Mill em relação à Rousseau é que Mill a aplica a uma sociedade de larga escala. Mill analisa a obra de Tocqueville e, em relação a ela, estabelece uma crítica. Para o autor, o sufrágio universal e a Participação Popular no governo federal não conseguem promover uma participação eficaz da Sociedade Civil se o indivíduo não estiver preparado para participar em nível local, uma vez que é em nível local que o indivíduo aprende a se autogovernar. Logo, argumenta sobre a necessidade de educar o eleitorado para, assim, as classes trabalhadoras formarem opiniões. O autor não é favorável a atos políticos que sejam aplicáveis apenas após intervalos de alguns anos. Porém, Mill afirma que numa sociedade de larga escala o governo representativo é necessário. Portanto, apesar da defesa do autor a respeito do caráter educativo da participação, pode-se observar que em suas propostas práticas, essa defesa da participação acaba por não ser levada em consideração (PATEMAN, 1992).

Outro autor da democracia clássica abordado por Pateman é Bentham, que defende o sufrágio universal, o voto secreto e os parlamentos anuais. Para ele, o eleitorado deve ter certo grau de controle sobre os representantes. Bentham argumenta que os cidadãos menos capacitados pediriam Conselhos dos competentes e o representante influenciaria os eleitores com o seu discurso. Bentham defende a função protetora da participação e a natureza democrática do sistema no formato de arranjos institucionais nacionais, bem como a competição dos líderes pelos votos. Estas três últimas características são comuns entre Bentham e Mill (PATEMAN, 1992).

O último autor da democracia clássica apresentado por Pateman é Cole, que também aborda o contexto de uma sociedade moderna, industrializada, transpondo as análises da teoria de Rousseau para um estado moderno. A participação é a ideia central de sua teoria, que argumenta que é a indústria que possui a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática. Ele trabalhou a participação levando em consideração a realidade industrial do momento em que estava inserido. Para ele, a participação nas associações poderia transformar a vontade do indivíduo como força organizadora e regulamentadora (PATEMAN, 1992).

Para Cole, “a resposta que a maioria das pessoas daria à pergunta ‘qual o mal fundamental em nossa sociedade moderna’ seria errada, pois eles responderiam POBREZA, quando deveriam responder ESCRAVIDÃO” (COLE, 1919, p. 34 apud PATEMAN, 1992, p. 55-56), pois o autor argumentava que o ser humano foi treinado, em sua ocupação diária, para a subserviência. Cole pregava a equiparação da posição social para haver igualdade de independência (PATEMAN, 1992).

Como pode ser observado, mesmo os autores pertencentes à democracia clássica, mencionados por Pateman, não deixam de defender o modelo representativo, sendo, portanto, a democracia antiga, conforme Pateman afirma em seus escritos, um mito. Pateman argumenta que tal mito foi criado para desconstruir a teoria da democracia participativa preconizada por Rousseau e fortemente defendida por Pateman. Para a autora, a contextualização histórica da teoria de Rousseau permite adaptá-la aos processos decisórios cotidianos, permitindo, através da participação dos indivíduos, a concretização de decisões políticas e, ainda, contribuindo para o aprendizado de quem participa (PATEMAN, 1992).

A autora observou que, nas experiências de participação na indústria, o aumento de participação dos trabalhadores provou trazer resultados benéficos. O problema reside na maneira de como se deve efetuar a transição para um sistema desse tipo. A participação tem uma função de integração. Mas os defensores da teoria contemporânea sustentam que a participação ativa de todos os indivíduos seria perigosa. No entanto, a democracia

participativa argumenta que a própria participação traria as qualidades necessárias para o bom funcionamento do sistema (PATEMAN, 1992).

A autora finaliza argumentando que a única revisão que se faz necessária se refere à questão da eficácia política. Num segundo momento, aborda a questão da democratização da indústria e de outras esferas de atividade, argumentando que a indústria ocupa uma posição crucial na questão da viabilidade de uma sociedade participativa. Fica pendente, por ora, a questão da possibilidade da democratização da autoridade industrial (PATEMAN, 1992).

A autora apresenta algumas conclusões, sendo a primeira delas a respeito do mito da democracia clássica, que acaba por obscurecer as discussões recentes a respeito da teoria da democracia. Para ela, o fracasso no exame da teoria clássica contribuiu para a incorreta compreensão do pensamento dos teóricos clássicos e do papel central da participação na democracia clássica. A autora apresenta duas questões centrais:

[...] a teoria da democracia contemporânea não foi submetida a uma crítica substancial e rigorosa, nem foi apresentado um caso realmente convincente favorável à permanência de uma teoria participativa em face dos fatos da vida política moderna, de larga escala (PATEMAN, 1992, p. 137).

Ora, para a autora, a democracia clássica é de suma importância, sobretudo para analisar o relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridade no interior das quais eles interagem. A autora não desconsidera as observações da teoria contemporânea, apenas afirma que elas não levaram questões importantes em conta, como o desenvolvimento do senso de eficácia política. Também não apresentam (os contemporâneos) uma análise de espírito investigativo sobre os fatos, embora deem natureza empírica e científica aos seus estudos. Ou seja, relutam na visualização de ser ou não possível oferecer uma explicação teórica para os fatos que se apresentam na realidade. Muito pelo contrário, afirmam que a teoria que faria esse papel se tornou obsoleta e, por esse motivo, argumentam que a teoria deles é que a teoria realista para mostrar os fatos revelados pela teoria política, e ainda, afirmam que este é o modelo que deve ser seguido (PATEMAN, 1992).

Bom, isso acaba levando para o estabelecimento do modelo da teoria contemporânea como sendo o ideal, e ainda, concluindo que a democracia não está mais centrada na participação do cidadão comum, alegando que este seria apático e só tende a contribuir para a instabilidade do sistema (PATEMAN, 1992).

A teoria participativa da democracia fornece uma explicação para os fatores institucionais que poderiam contribuir para esta apatia e ainda, argumenta que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo:

[...] se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente “educados” para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do *sistema*. De modo curioso, essas provas contra o argumento da estabilidade deveriam ser bem acolhidas por alguns autores que defendem a teoria contemporânea, pois, ocasionalmente, eles lamentam os baixos níveis de participação política e de interesse que agora se manifestam (PATEMAN, 1992, p. 139).

Para Pateman, na discussão atual, tanto os defensores da democracia clássica quanto os defensores da democracia contemporânea aprenderam apenas metade da teoria participativa da democracia. Os primeiros defendiam uma cidadania educada e os segundos argumentavam a respeito das estruturas de autoridade. No entanto, Pateman entende que os dois elementos estão conectados. A divergência dos dois lados reside na definição do que seria um governo democrático. Assim o embate entre as duas teorias é se seria necessária apenas a competição dos líderes ou se também se faz necessária uma sociedade mais participativa. Pateman coloca a questão: a ideia de sociedade participativa seria mesmo tão falaciosa como afirmam os que pedem uma revisão da democracia participativa? (PATEMAN, 1992).

A autora, por fim, conclui seu pensamento em defesa da democracia participativa, argumentando a favor da necessidade de colocar o problema da participação e seu papel num contexto mais amplo do que aquele fornecido pelos teóricos contemporâneos. A partir disso, autora afirma que é possível dispor de uma teoria da democracia moderna, viável e que considere a participação do cidadão comum como ponto central (PATEMAN, 1992). Dito isso, 22 anos depois surge uma visão interessante acerca da participação em uma democracia radical: a democracia deliberativa.

A teoria da democracia deliberativa tem como principal autor Habermas e relaciona a Sociedade Civil e o Estado sob uma perspectiva crítica. Habermas parte de um pressuposto que deriva de uma ideia kantiana de uso público da razão, ou seja, a legitimação democrática por meio do uso público da razão entre cidadãos livres e iguais. Em outras palavras, a liberdade de cada indivíduo deve conviver com a liberdade de todos, segundo uma lei universal. Para o autor, os indivíduos devem participar da formulação das leis, para que possam obedecê-las (WERLE, 2013).

Assim, tal teoria foi criada por Habermas para fazer uma concepção radical de democracia. Nela, os organismos do Estado, no caso o parlamento, em tese, deveriam apenas formalizar o que os cidadãos decidem. Entretanto, isso não excluiu, de modo algum, a representação. Ela apenas vem depois da formulação. A deliberação vem depois da *esfera pública* (VOLPATO DUTRA, 2006) e, no caso dos Conselhos, estes seriam um lugar



essencial de *esfera pública*, e também ali os cidadãos estão representados.

Devido a isso, a este trabalho, tem-se como foco a teoria da democracia deliberativa, haja vista que ela leva em conta elementos tanto da democracia direta quanto da democracia representativa, sob uma perspectiva crítica. Discussões recentes apontam para este caminho, misturando elementos da democracia direta e da democracia representativa, como pode ser observado nesta definição de democracia participativa como:

[...] um processo de decisão coletiva que combina elementos da democracia direta e da democracia representativa [...] assembleias populares coexistem com partidos políticos formais e eleições locais (ARAGONÈS; SÀNCHEZ-PAGÈS, 2009, p. 56, tradução nossa).

Corroborando, estudos afirmam que as dimensões radical, igualitária e emancipatória são muito difíceis de encontrar na maioria dos mecanismos participativos, à medida que se espalham pelo mundo e em vários contextos, sendo necessário desenvolver uma abordagem mais abrangente da participação. É um fenômeno complexo, que possui várias nuances. Por esse motivo, muitos estudos argumentam a respeito da necessidade de observar a participação levando em conta a complexidade do mundo contemporâneo (BAIOCCHI; GANUZA, 2014 apud BEHER *et al.*, 2016) e, nesse sentido, avançar acerca das observações da democracia participativa é necessário.

Indo ao encontro, estudos recentes apresentaram relações entre a democracia deliberativa e a democracia participativa, o que é viável, pois as duas teorias criticam o modelo liberal. Pateman, revisitando a teoria da democracia participativa, ao mencionar a democracia deliberativa, afirma que esta ultrapassou a democracia participativa (PATEMAN, 2012).

Também a respeito da democracia participativa, a literatura mostra que as práticas participativas podem introduzir novas questões na agenda de políticas, chamando a atenção para interesses e opiniões não capturados pelo processo eleitoral e, portanto, deixados sub-representados pela configuração minimalista da democracia representativa (POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014).

Assim, nota-se que a democracia deliberativa se beneficia de alguns elementos da participação, porque se as pessoas participam e a participação é vinculante, é provável que o conteúdo das decisões administrativas vá ao encontro dos desejos do povo. O povo deve sim, ser ouvido, mas, retomando a democracia deliberativa: ele não só deve reagir ao que os representantes propõem, ele também deve propor. Logo, deve participar votando e sendo considerado, mas também propondo (ELSTUB, 2018).

Igualmente, a participação discursiva é importante porque faz com que as pessoas

tenham a oportunidade de tentar persuadir aqueles com pontos de vista diferentes se soubessem que sua opinião poderia influenciar uma decisão coletiva. Assim, a democracia participativa nos diz que os cidadãos devem governar e a democracia deliberativa que as decisões devem ser tomadas através da deliberação. Sua combinação, democracia participativa e deliberação, diz que os cidadãos devem governar através da deliberação. Embora certamente haja desafios na combinação das duas abordagens, vale tentar, dados os benefícios de legitimidade que poderiam ser acumulados se bem sucedidas (ELSTUB, 2018).

Assim, ao invés de focar na transformação da sociedade como um todo, a democracia deliberativa foca em como tornar os atuais processos de tomada de decisão mais abertos ao público, tirando conclusões mais modestas, alegando que os teóricos da democracia participativa deixam de colocar a complexidade do mundo contemporâneo no centro de suas teorias. Mesmo assim, reafirmam sua conexão com a teoria participativa, argumentando que “o que eles querem dizer com deliberação é, afinal, um tipo de participação ou um pré-requisito essencial para ela” (HAUPTMANN, 2001, p. 413, tradução nossa).

Outra questão relevante levantada pela mesma autora acerca da democracia deliberativa é de que mesmo que os democratas deliberativos não possam ter suas teorias democráticas criticadas por fraquezas características de visões utópicas, pois, para eles ambições exageradas acabam por ser frustradas, sua perspectiva acaba por ser embaçada, não podendo nos dizer o que há de errado com o mundo político e como podemos torná-lo melhor (HAUPTMANN, 2001). Assim, argumenta-se neste trabalho a favor de uma questão específica da democracia deliberativa: a ampliação dos canais de participação.

Isto por que também cabe salientar os estudos que analisam as ferramentas latentes de participação, mostrando a tendência na literatura de se concentrar em atividades manifestas e negligenciar as formas “latentes” de participação política. Isto porque as pessoas discutem política, consomem notícias políticas ou falam sobre questões sociais. Estão cientes dos problemas globais, têm conhecimento e habilidades políticas e mantêm opiniões formadas sobre política. Algumas pessoas escrevem para editores em jornais locais, debatendo assuntos da comunidade local. Outros expressam suas opiniões *on-line* (EKMAN; AMNÅ, 2012). Tal linha de pensamento conceitua participação como: “todas as ações direcionadas a influenciar decisões governamentais e resultados políticos” (EKMAN; AMNÅ, 2012, p. 289, tradução nossa). A este trabalho, interessa fazer um adendo a esta definição: ações que influenciem as decisões governamentais e que tenham resultados que, no mínimo, suscitem um período de reflexão do Poder Executivo Municipal.

Por fim, cabe fazer menção à argumentação dos democratas deliberativos de que uma abordagem menos abrangente para a realização dos ideais democráticos é mais realista e,

finalmente, melhor para alcançar "mais democracia" (HAUPTMANN, 2001). Entretanto, isto pode acabar desvalorizando a participação da Sociedade Civil. Devido a isso, defende-se neste trabalho que a democracia deliberativa, atualmente, é o caminho mais recomendado para avançar, futuramente, para um modelo mais abrangente, como preconizado pelos teóricos da democracia participativa. Por esse motivo, utilizou-se como base as duas teorias para argumentar que, ao ampliar os canais de deliberação, é possível chegar mais perto de um ideal de participação direta, não deixando, portanto, este objetivo final de lado.

Em vista disso, a seguir, busca-se subsídios para justificar a escolha da democracia deliberativa como melhor teoria democrática para analisar os Conselhos.

## 2.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O termo deliberar, no próprio dicionário, significa decidir depois de consultar, ou seja, decidir depois de refletir. Logo, a democracia deliberativa consiste na tomada de decisão após um momento ou espaço de reflexão ou consulta. Mais importante do que consulta é a ideia de reflexão, ou seja, consiste no binômio reflexão (a priori) e tomada de decisão. Inserido neste campo teórico, os Conselhos são importantes ferramentas de Controle Social, haja vista que, em tese, a decisão é tomada levando em conta a opinião da Sociedade Civil. Em vista disso, nas próximas páginas, pretende-se discorrer acerca da democracia deliberativa, que tem como principal autor Jurgen Habermas.

A teoria de Habermas é de extrema relevância para abordar a temática da deliberação nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Isso se justifica pelo fato de que, apesar do modelo hegemônico ser o representativo, clama-se por um modelo de participação política com qualidade e tal fator é abordado pela democracia deliberativa, que visa a ampliação dos canais deliberativos, a qualificação das ferramentas presentes no modelo representativo.

Para Habermas, a política é um processo que envolve negociações e formas de argumentação, sendo a interação a solução para os problemas de coordenação, advindos da necessidade de diferentes atores estabelecerem um plano de ação conjunta. Diferentemente da ação estratégica, na ação comunicativa, a linguagem é usada para obter o entendimento mútuo, através da influência de uns sobre os outros (HABERMAS, 1997).

No texto *Três modelos normativos de democracia* (1995), o autor tem por objetivo apresentar as vantagens e desvantagens do modelo liberal e do modelo republicano, propondo uma terceira via como alternativa. No modelo liberal, conforme o autor, a política existe para agregar e impor os interesses sociais da vida privada mediante o Estado. O status dos cidadãos define-se pelos direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos.

Direitos negativos. Para os liberais, certos direitos estão sempre fundados numa 'lei superior' de uma razão ou revelação transpolítica. De acordo com o ponto de vista liberal, o processo de formação da opinião e da vontade políticas na esfera pública e no parlamento é determinado pela concorrência entre atores coletivos, quantificado pelo número de votos obtidos em eleições. O que se exige das pessoas é que não levem em conta nada que não seja o interesse próprio. Seu meio é a barganha, não o argumento (HABERMAS, 1995, p. 40-43).

No republicanismo, supõe-se uma base de sociedade civil autônoma, independente tanto da Administração Pública quanto do intercâmbio privado, que protegeria a comunicação política da absorção pelo aparato estatal ou da assimilação à estrutura do mercado. O espaço público e político e a Sociedade Civil como sua infraestrutura têm a função de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos. A esse desacoplamento entre comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política (HABERMAS, 1995, p. 40).

Os direitos de cidadania são liberdades positivas. A justificação da existência do Estado se encontra na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas, em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse comum de todos. Espera-se dos cidadãos republicanos muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados. Para os republicanos, os direitos não passam em última instância de determinações da vontade política prevalecente. Conforme a concepção republicana a formação da opinião e da vontade políticas no espaço público e no parlamento não obedece às estruturas dos processos de mercado, mas tem suas estruturas específicas. São elas as estruturas de uma comunicação pública orientada para o entendimento. A autodeterminação cidadã não é do mercado e sim do diálogo (HABERMAS, 1995, p. 41-42).

Ao propor uma alternativa, Habermas apresenta como desvantagem do modelo republicano o idealismo excessivo em tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos. As negociações pressupõem, certamente, a disponibilidade para a cooperação. Para o autor, a política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam a formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora. Logo, o terceiro modelo de democracia apoia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais, porque nele o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em

toda a sua amplitude. A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões. Esse procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos relativos a questões de justiça, e fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados racionais e equitativos. Conforme essa concepção, a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística (HABERMAS, 1995, p. 44-45).

A teoria do discurso, coincidindo com o modelo republicano, concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta consequente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos (HABERMAS, 1995, p. 47-48).

Para tanto, Habermas utiliza a linguagem do direito, argumentando que há uma tensão entre facticidade e validade. O direito é facticidade a partir do momento que as ordens de um político são executadas sob pena de sanções. Mas é validade quando as normas se fundam em pressupostos racionais e aceitáveis pela população. Ou seja, a partir da emanção da vontade coletiva, o direito teria a função de efetivar a justiça. Logo, o autor considera que não podemos apartar o direito do mundo da vida, estando a validade do direito apoiada na combinação de coerção e liberdade (HABERMAS, 1997). Por isso a importância da vinculação das decisões do Poder Executivo Municipal ao que foi deliberado pela Sociedade Civil.

Habermas está preocupado com a forma através da qual os cidadãos fundamentam as regras do jogo democrático e não apenas com as regras em si. Desse modo, a política deliberativa ocorreria através de duas vias: a vontade construída em espaços institucionais e a opinião informal. Assim, a possibilidade de um governo legítimo ocorreria a partir da inter-relação entre esses dois elementos (HABERMAS, 1997).

A partir da visão de Habermas, pode-se estabelecer alguns indicadores que norteiam a defesa da democracia deliberativa como teoria-base para análise dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas: não exclui o modelo representativo (assembleias populares coexistem com partidos políticos formais e eleições locais); decisões devem ser tomadas através e depois da deliberação; os indivíduos devem participar das leis para que possam obedecê-las; busca tornar os processos de tomada de decisão mais abertos ao público<sup>5</sup>.

Mas também de grande contribuição para a democracia deliberativa também é Joshua Cohen. Para o autor, a democracia deliberativa: “não é apenas sobre garantir uma cultura pública de discussões fundamentadas em assuntos políticos, tampouco simplesmente promover a simples união de tal cultura com instituições democráticas convencionais, de votos, partidos, eleições” (COHEN, 1998, p. 186, tradução nossa).

O autor defende criar todas as condições de comunicação a partir das quais a vontade coletiva pode ser formada, promovendo um impacto institucionalizado da vontade coletiva sobre o exercício do poder político. É o raciocínio público colocado no centro da justificação política. Raciocínio e não discussão porque para uma decisão política qualificada, conforme o autor, a discussão é importante apenas se houver uma racionalidade no momento da junção das informações privadas, em um contexto no qual existem assimetrias em sua distribuição, devendo a democracia ser vista num ponto de vista mais amplo, e não apenas como um método (COHEN, 1998).

Desse modo, para o autor, democracia deliberativa é:

[...] um sistema de arranjos sociais e políticos, que vincula o exercício de poder ao raciocínio entre livres e iguais [...] Assim, em um procedimento deliberativo ideal, os participantes são e se consideram livres: reconhecendo o fato do pluralismo razoável, reconhecem, como notei anteriormente, que nenhuma visão moral ou religiosa abrangente fornece uma condição definitiva de participação ou um teste da aceitabilidade dos argumentos em apoio ao exercício do poder político (COHEN, 1998, p. 193-194, tradução nossa).

Nesse contexto, ocorre que os cidadãos acabam sendo razoáveis no que defendem ou criticam, considerando os outros indivíduos, tendo que vista que eles possuem filosofias de vida conflitivas. Tal argumento do autor tem como pano de fundo a existência de cidadãos livres, iguais e razoáveis, como já afirmado anteriormente (COHEN, 1998). A questão da liberdade, para o autor, possui algumas implicações.

---

<sup>5</sup> Cabe salientar que estas não são as únicas ideias do pensamento de Habermas. Apenas as ideias escolhidas para este objeto de estudo. Ademais, outros autores da democracia deliberativa possuem ideias semelhantes à de Habermas, e vice-versa. Esta breve apresentação teórica tem por objetivo apenas a apresentação de algumas ideias dos principais autores da democracia deliberativa, transformando-as em indicadores que corroboram para o uso da democracia deliberativa como teoria-base para analisar os conselhos.

A primeira se refere à questão religiosa, a respeito da qual o autor argumenta que as obrigações religiosas dos indivíduos impõem compromissos, compromissos estes que os indivíduos acabam tomando como predominantes em sua vida. Em outras palavras, ainda conforme o autor, a fé acaba transcendendo a razão (COHEN, 1998).

A segunda se refere ao quanto uma conduta será considerada como política, uma vez que a adequação de uma consideração como razão política dependerá da natureza da conduta regulamentada, em particular da força das razões que sustentam essa conduta. Assim, considerações da ordem pública fornecem razões aceitáveis para regular a conduta. Diferentes visões tomam diferentes caminhos para explicar seus valores. Uma conduta pode incluir questões religiosas, algo que pode ser rejeitado por motivos de ordem pública (COHEN, 1998).

A terceira é mais específica e se refere ao que é relevante para um indivíduo, mas que talvez não seja para os demais. Assim, o fato de que determinada decisão do Poder Público seja benéfica para mim não significa que seja para os outros. Entretanto, me fornece uma razão para apoiar esta política. Desse modo, considerando que os outros indivíduos não aceitarão isto como uma razão, na democracia deliberativa, é necessário que eu os convença de que esta decisão: (1) será benéfica para eles; ou (2) não os prejudicará (COHEN, 1998).

Isto posto, a partir da visão de Cohen, pode-se adicionar mais alguns indicadores que corroboram com a defesa da democracia deliberativa para analisar os Conselhos: é necessário que os cidadãos sejam livres e iguais; há interesses conflitivos, mediados pela persuasão racional; impacto institucionalizado da vontade coletiva sobre o exercício do poder político; raciocínio público.

No caso brasileiro, especialmente a partir dos anos 2000, muitos pesquisadores têm se debruçado nos estudos acerca de democracia deliberativa, iniciando com o objetivo inicial de aprofundar a ideia habermasiana até a ampliação e avanço da democracia deliberativa (HOROCHOVSKI *et al.*, 2019).

Avritzer (2000) apresentou três características da democracia deliberativa:

- Ampliação da participação: os atores trazem para os arranjos participativos razões que antes não eram contempladas pelas decisões estatais, trabalhando com a argumentação em torno de interesses distintos (AVRITZER, 2000);
- A forma pela qual tratam as informações: as informações ou soluções mais ideais não são detidas por nenhum dos atores do processo, necessitando serem construídas coletivamente (AVRITZER, 2000);

- A possibilidade de testar múltiplas experiências, haja vista que, na democracia deliberativa, se trabalha com a ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados (AVRITZER, 2000).

Para o autor, a democracia deliberativa assume que convivemos em uma sociedade com uma pluralidade de interesses, sendo necessário dar aos processos argumentativos a flexibilidade que eles requerem (AVRITZER, 2000).

Conforme a visão de Avritzer (2000), podemos estabelecer mais três indicadores que corroboram para a escolha da democracia deliberativa como teoria-base: ampliação da participação, construção coletiva das demandas, testagem de múltiplas experiências.

Isto posto, argumenta-se neste trabalho que a política deliberativa pode ocorrer através da ampliação de canais de participação que sejam de fato deliberativos e, por esse motivo, salienta-se a importância dos estudos dos Conselhos Municipais, uma vez que são ferramentas de Controle Social que poderiam promover uma postura mais ofensiva dos atores políticos junto às instituições. Medir o grau de participação nos Conselhos de políticas públicas de Porto Alegre poderia contribuir para o entendimento acerca do quanto a participação popular ainda tem a percorrer, impulsionando a Sociedade Civil a participar e cobrar dos governantes o caráter deliberativo e vinculante em relação às decisões dos Conselhos de Políticas Públicas.

Em vista dos elementos abordados até então, o presente capítulo toma como base a democracia deliberativa por considerar que ela é a teoria democrática mais adequada para analisar a vinculação das decisões do Poder Executivo Municipal aos Conselhos ao Poder Executivo.

A teoria da democracia participativa também aponta reflexões interessantes, sobretudo, no tocante à tomada de decisão no local de trabalho. No entanto, este trabalho considera que a democracia deliberativa é ainda mais adequada, pois traz o papel da ação comunicativa e a institucionalização da esfera pública, argumentando que os indivíduos podem estar sujeitos a leis, desde que tenham participado de sua formulação.

Para a escolha da democracia deliberativa, alguns elementos foram levados em consideração (HABERMAS, 1995; 1997; COHEN, 1998; AVRITZER, 2000):

- Não exclui o modelo representativo: assembleias populares coexistem com partidos políticos formais e eleições locais;
- Decisões devem ser tomadas através e depois da deliberação;
- Os indivíduos devem participar das leis para que possam obedecê-las;
- Busca tornar os processos de tomada de decisão mais abertos ao público;
- É necessário que os cidadãos sejam livres e iguais;



- Há interesses conflitivos, mediados pela persuasão racional;
- Impacto institucionalizado da vontade coletiva sobre o exercício do poder político;
- Raciocínio público;
- Ampliação da participação;
- Construção coletiva das demandas;
- Testagem de múltiplas experiências.

Em vista disso, o próximo capítulo visa apresentar uma discussão sobre os Conselhos: o que são, terminologia utilizada no presente trabalho, classificação, histórico, características, bem como outros elementos relevantes para a pesquisa.

### 3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo servirá de base para entender o funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Serão abordados os elementos mais relevantes para a análise dos Conselhos, quais sejam: histórico, classificação, características, terminologia, escolha dos representantes, legislação, resoluções, grau de autonomia, caracterização e, por fim, uma tentativa de definição.

#### 3.1 HISTÓRICO

Embora a temática dos Conselhos, no caso brasileiro, esteja frequentemente relacionada à experiências recentes, sobretudo, após a Constituição Federal de 1988, sua existência é bem anterior, aludindo ao Brasil Império.

Na Política Pública da Educação, já existia um Conselho local no final do Brasil Império. No entanto, ele não possuía caráter deliberativo, tampouco vinculante. Ademais, também não havia participação expressa da Sociedade Civil, neste caso, usuários, pais de alunos ou trabalhadores. Havia um Conselho Diretor da Instrução Pública no Rio Grande do Sul, que possuía seis membros efetivos e dois substitutos, cuja nomeação ficava a cargo do presidente da Província. Este Conselho exercia funções predominantemente executivas e de administração da Escola Normal, tendo por principal função fazer cumprir a obrigatoriedade escolar, correspondendo, portanto, ao mínimo desenvolvimento da educação na época (WERLE, 1998).

Em 1930, quando Vargas assumiu o poder, uma de suas primeiras medidas foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Ministério da Educação), por meio do decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, tendo estado em vigor de 1931 a 1936 (GUILHERME; SANTOS, 2019).

Em 1937, a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937 reformulou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, que passou a denominar-se Ministério da Educação e Saúde, que vigorou até 1953 (BRASIL, 1937; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s/d<sup>6</sup>). Neste mesmo período, foi criado o Conselho Nacional de Saúde, um órgão do Ministério da Saúde que até 1990 foi consultivo e debatia apenas questões internas (CNS, s/d)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/2-historia>. Acesso em 28 set. 2020.

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Sa%20>

Com a criação do Ministério de Saúde, em 1953, é que houve a separação entre Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura. No caso da saúde, uma política nacional começou a ser consolidada, apesar da escassez de recursos. Ao CNS foi atribuída a tarefa de auxiliar o Ministro da Saúde na determinação das bases gerais dos programas de proteção à saúde no país, nomeando conselheiros para tal missão, mas que pertenciam ou aos quadros técnicos do MS, ou de outras esferas governamentais, ou, ainda, de categorias profissionais, não havendo representantes dos usuários e profissionais da saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013)<sup>8</sup>.

Posteriormente, com o regime militar, predominou a medicina previdenciária, com entidades de direitos privado, assumindo a saúde pública um caráter marginal. Quando o país mergulhou em uma crise política, ideológica e fiscal, entre os anos de 1970 e 1980, a participação da sociedade começou a ser cogitada, visando garantir mudança às políticas e às práticas até então existentes e, no caso da saúde, o movimento pela Reforma Sanitária clamava por mudanças necessárias na área da saúde e, posteriormente, com a Constituição Federal de 1988, a participação popular é tomada como elemento central na formulação e implementação de Políticas Públicas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013)<sup>9</sup>.

No caso da educação, após a separação entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cultura, este último prevaleceu até 1985, quando foi criado o Ministério da Cultura (IPHAN, s/d)<sup>10</sup> e, posteriormente a educação assumindo também a área do desporto e, por fim, em 1995, o MEC passou a ser novamente responsável apenas pela educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s/d)<sup>11</sup>.

Nas duas políticas públicas, os Conselhos não eram paritários até a década de 1990. A lógica da paridade nunca esteve presente nos Conselhos. Apenas com o contexto de descentralização das políticas sociais, que culminou na criação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, é que a ideia de participação da Sociedade Civil ganha força (ARRETCHE, 2000). Ou seja, em tese, a paridade é um elemento que caracteriza os Conselhos de Políticas Públicas.

---

C3%BAde,pelo%20pr%20C3%B3prio%20Ministro%20de%20Estado.&text=Com%20a%20separa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio,foi%20regulamentado%20pelo%20Decreto%20n. Acesso em 29 set. 2020.

<sup>8</sup> Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual\\_Para\\_Entender\\_Control\\_Social.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual_Para_Entender_Control_Social.pdf). Acesso em 29 set. 2020.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual\\_Para\\_Entender\\_Control\\_Social.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/Manual_Para_Entender_Control_Social.pdf). Acesso em 29 set. 2020.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/57/ministerio-da-educacao-e-cultura-1953>. Acesso em 29 set. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/2-historia>. Acesso em 29 set. 2020.

Em Porto Alegre, esta movimentação não foi diferente. Já na década de 1930 foi criado o Conselho de Contribuintes (1938), o do Plano Diretor (1939) e, posteriormente, o de Serviços Públicos (1952). A partir da década de 1970, já existiam oito Conselhos municipais, mas ainda sem paridade. Apenas na década de 1990 é que os Conselhos são considerados órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública, tendo, em tese, a finalidade de propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração. São compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal (PORTO ALEGRE, s/d<sup>12</sup>). Esse era o discurso.

Porto Alegre, atualmente, possui 26 Conselhos Municipais, sendo 09 de Políticas Públicas e 17 Conselhos Temáticos<sup>13</sup>. A ordem de criação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre foi a seguinte:

1. O CME - Conselho Municipal de Educação foi criado em 1991, pela Lei Complementar número 248, de 23 de janeiro de 1991;
2. O CMS - Conselho Municipal de Saúde foi criado em 1992, pela Lei Complementar número 277, de 20 de maio de 1992;
3. O COMTU - Conselho Municipal de Transportes Urbanos foi criado pela Lei Complementar número 318, de 28 de março de 1994;
4. O COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação foi criado pela Lei Complementar número 337, de 10 de janeiro de 1995;
5. O CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social foi criado em 1995, pela Lei Complementar número 352, de 08 de agosto de 1995;
6. O COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente foi criado pela Lei Complementar número 369, de 16 de janeiro de 1996;
7. O CMC - Conselho Municipal de Cultura foi criado pela Lei Complementar número 399, de 14 de janeiro de 1997;
8. O CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental foi criado pela Lei Complementar número 434, de 01 de dezembro de 1999;
9. O COMJUS - Conselho Municipal de Justiça e Segurança foi criado pela Lei Complementar número 656, de 07 de dezembro de 2010.

Os Conselhos Municipais foram criados pelo artigo 101 da lei orgânica do município de Porto Alegre, tendo sido regulamentados pela lei Complementar número 267, de 16 de janeiro de 1992 (pode-se observar que todos os Conselhos de Políticas Públicas surgiram

---

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p\\_secao=84](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p_secao=84). Acesso em 29 set. 2020.

<sup>13</sup> Para entender a classificação dos Conselhos, ver item 3.2

nesse período), que fixou diretrizes gerais para os Conselhos Municipais de Porto Alegre, não havendo uma lei geral sobre Conselhos, uma lei federal, por exemplo, que determine diretrizes e regras para todos os Conselhos do país.

A este trabalho, interessa investigar os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Entretanto, os Conselhos possuem outras classificações, como os Conselhos de temáticas, por exemplo. Apresentar esta classificação, com o objetivo de proporcionar maior conhecimento para o leitor acerca das modalidades de Conselhos, é o que se pretende nas próximas páginas.

## 3.2 CLASSIFICAÇÃO

### 3.2.1 Quanto ao tipo de demanda social

Em relação à classificação dos Conselhos, a literatura mostra variadas divisões. Por esse motivo, foi realizado um agrupamento, buscando reunir as variadas classificações de Conselhos que versam sobre os mesmos elementos, promovendo uma categorização mais abrangente. Assim, foi realizada uma investigação dos variados tipos de Conselhos, que foram agrupados em três categorias principais: Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos de Programas e Conselhos Temáticos. Entretanto, embora não tão conhecidas, existem outras modalidades de Conselhos.

Ademais, os Conselhos Municipais também são conhecidos como Conselhos Populares, nomenclatura que serve para designar aqueles Conselhos que têm participação da Sociedade Civil.

Os maiores e mais estruturados são os Conselhos de Políticas Públicas, dado que fazem parte do sistema nacional, justamente por estarem vinculados às Políticas Públicas, que são dever do Estado. O pacto federativo foi o fator que corroborou para a existência dos Conselhos de Políticas Públicas em nível municipal. Em vista disso, os Conselhos de Políticas Públicas possuem o objetivo de formular, planejar e fiscalizar as ações no tocante às Políticas Públicas, como, por exemplo: Saúde, Educação, Assistência Social, que são direitos de caráter universal. Nesse interim, a participação dos municípios nos processos decisórios relacionados às Políticas Públicas, com a Constituição Federal de 1988, teve um aumento significativo (CÔRTEZ, 2005). Os Conselhos de Políticas Públicas também são conhecidos como Conselhos Setoriais, Conselhos de Direitos e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Em relação à terminologia “*Conselhos Gestores de Políticas Públicas*”, muitos autores se referem aos Conselhos de Políticas Públicas como Conselhos Gestores. Entretanto, considera-se tal nomenclatura como problemática, haja vista que os Conselhos de Políticas

Públicas não gerem Políticas Públicas. Sua função, na prática, tem sido a consulta à população, a elaboração de normas e diretrizes acerca da respectiva Política Pública, a fiscalização, a elaboração de resoluções e recomendações, em maior ou menor grau, opinando, em alguns casos, a respeito do orçamento. Mas isso não garante que suas deliberações serão adotadas pelo Poder Executivo Municipal, tampouco que o Conselho possa gerir alguma Política Pública.

Dando sequência à classificação, os Conselhos de Programas possuem a função de auxiliar o governo em ações específicas, movimentando-se por distintas Políticas Públicas como, por exemplo, ações de combate às drogas e à discriminação (LOPEZ; PIRES, 2010). Programas são iniciativas do governo para atender demandas específicas da sociedade, geralmente vinculados às distintas Políticas Públicas ou a ações mais específicas, que visam prover bens e serviços para a sociedade.

Assim, os Conselhos de Programas, via de regra, estão associados à ações governamentais bem específicas (LOUREIRO DOS SANTOS, 2018). No caso dos programas vinculados às Políticas Públicas, pode-se destacar o programa Mais Médicos, vinculado à Política Pública da saúde. No caso dos programas finalísticos, vinculados à ações específicas, pode-se destacar o Programa de Qualificação e Requalificação Profissional. Portanto, através dos Conselhos de Programas, a sociedade pode cobrar a implementação e execução de um programa específico.

Os Conselhos Temáticos tratam de outros temas, como, por exemplo, campanhas para doação de sangue e medula, defesa do consumidor, estímulo à leitura, aperfeiçoamento da qualidade da educação (CONSELHO DE CIDADÃOS, s/d)<sup>14</sup>. Neste caso, os temas são definidos com base no perfil político ou social do município. Em Porto Alegre, pode-se destacar o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres. Com base em seus objetivos, também estão incluídos nesta nomenclatura os chamados Conselhos de Segmentos.

Os Conselhos de Cidadãos servem para o aconselhamento dos Consulados no Brasil e no exterior, tendo por objetivo o estabelecimento de uma ponte entre Estado e Sociedade Civil. O objetivo principal é coletar informações sobre as necessidades, problemas e interesses da comunidade brasileira, residente e domiciliada em cada jurisdição. Devido a isso, os Conselhos de Cidadãos podem ser encontrados em vários locais, como Genebra, Zurique e Barcelona (ITAMARATY, s/d)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://conselhodecidades.com.br/frentes-de-acao/conselhos-tematicos/>. Acesso em 16 out. 2020.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/conselho-de-cidades>. Acesso em 19 out. 2020.

Os Conselhos Administrativos ou de Administração são Conselhos onde os conselheiros são escolhidos e não possuem relação com a gestão participativa. Eles ajudam na administração da gestão. Por exemplo, as Organizações Sociais possuem Conselhos de administração e sua lei já define os percentuais de quem são os componentes.

Ainda em relação à classificação, também é relevante apontar a classificação dos Conselhos em relação ao grau de participação da Sociedade Civil, como será apresentado a seguir.

### 3.2.2 Quanto ao grau de participação da Sociedade Civil

Além da classificação dos Conselhos em relação ao tipo de demanda social, este trabalho quer chamar atenção para duas classificações dos Conselhos.

Na literatura, pode ser encontrada uma maior gama de classificações. No entanto, este trabalho considera que se um Conselho não tem suas decisões vinculadas pelo Poder Executivo Municipal, ele é apenas consultivo, tendo, portanto, apenas duas classificações:

- **Conselhos Consultivos:** aqueles que deliberam acerca da implementação de políticas públicas ou em relação à administração de recursos relativos à sua área de atuação, cujo papel dos representantes é apenas o estudo e indicação de ações ou políticas relacionadas à área de atuação daquele Conselho;
- **Conselhos Vinculantes:** são aqueles Conselhos que, além de deliberarem acerca da implementação de Políticas Públicas ou, até mesmo, em relação à administração de recursos relativos à sua área de atuação, tem suas decisões vinculadas pelo Poder Executivo Municipal.

A seguir, buscar-se-á discorrer acerca dos elementos que influenciam a vinculação das ações do Poder Executivo Municipal ao que foi deliberado pelos Conselhos.

## 3.3 ELEMENTOS QUE INFLUENCIAM O CARÁTER VINCULANTE DOS CONSELHOS

### 3.3.1 Legislação do Conselho<sup>16</sup>

Um ponto importante, e já mencionado no subcapítulo anterior, é acerca de como se dá a legislação do Conselho. Para explicar melhor este elemento, cabe mencionar que o ideal,

<sup>16</sup> Neste subcapítulo, considera-se como legislação do Conselho o Regimento Interno, uma vez que são documentos elaborados pelo próprio Conselho. Para a análise da vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos, será considerada a lei de cada Conselho, pois é ela que define o caráter vinculante.

para a autonomia do Conselho, é que o seu Regimento Interno se dê por resolução do próprio Conselho, e não por ato administrativo (decreto do Poder Executivo). Entretanto, neste subcapítulo serão mencionados os Regimentos tendo em vista que são os documentos que versam acerca do funcionamento dos Conselhos.

Entretanto, para entender o grau de vinculação, a ser analisado no capítulo 4, será tomada como base a lei de criação de cada Conselho, pois a lei é o documento formal.

Regimento Interno trata-se de um conjunto de regras que são estabelecidas por determinado grupo, tendo por objetivo a regulamentação do funcionamento de determinada associação, empresa, colegiado, dentre outros. Assim, nota-se que ele pode ser utilizado nos mais variados campos, seja pelo Poder Público, seja pela iniciativa privada.

Nesse sentido, em relação aos nove Conselhos analisados, quatro deles tiveram seu Regimento Interno implementado por ato administrativo, nesse caso, por decreto do Poder Executivo. É o caso do CME, CMC, COMAM e COMTU.

Em relação ao CME, na lei de criação consta que suas reuniões devem ser realizadas de acordo com o que for estabelecido no Regimento. Dentre suas competências, possui a de elaborar seu Regimento Interno, mas na lei não há qualquer afirmação que garanta que o funcionamento do Conselho será regulado pelo Regimento Interno.

Em relação ao CMC, na lei de criação consta que o CMC possui, dentre as competências, elaborar e aprovar seu Regimento Interno, afirmando, também, que elegerá, conforme disposto no Regimento Interno, uma diretoria composta por presidente, vice-presidente, secretário geral, primeiro secretário e segundo secretário. Entretanto, conforme já afirmado, seu Regimento Interno foi implementado por decreto do Poder Executivo.

Em relação ao COMAM, na lei do Conselho, em relação ao Regimento Interno, consta apenas que:

Art. 12 - O COMAM elaborará e aprovará seu Regimento Interno no período máximo de 90 (noventa) dias após a sua implantação pelo Executivo Municipal (PORTO ALEGRE, 1996, n.p).

Em relação ao COMATHAB, não é possível afirmar se o Regimento Interno do Conselho se deu por ato administrativo ou por resolução, uma vez que não foi possível localizar o Regimento Interno. Entretanto, na lei de criação do Conselho há diversas menções ao Regimento Interno, destacando uma:

Art. 7º O COMATHAB constituir-se-á pela plenária do Conselho, composta pela totalidade de seus membros e por Câmaras especializadas a serem definidas pelo seu



Regimento Interno que deverá estabelecer composição e competências diferenciadas para cada uma das câmaras, visando ao pleno desenvolvimento dos trabalhos do COMATHAB (PORTO ALEGRE, 1995, n.p).

Em relação ao COMTU, o único elemento presente na lei do Conselho sobre o Regimento Interno é:

Art. 6º - Compete, exclusivamente, ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos (COMTU), propor, fiscalizar e deliberar sobre o seu Regimento Interno, bem como proceder a escolha de seu presidente, nos termos da Lei Complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992 (PORTO ALEGRE, 1994, p. 03).

Os demais Conselhos (CMS, CMDUA, CMAS e COMJUS) tiveram seu Regimento Interno aprovado em assembleia e estabelecido por resolução do Conselho. Tal elemento é importante, no que tange à autonomia do Conselho, porque mostra que foram os membros do Conselho que determinaram seu funcionamento, o que não é uma garantia quando o Poder Executivo Municipal estabelece o Regimento por decreto.

Em relação ao CMS, dentre suas competências, possui a de elaborar seu Regimento Interno, mas na lei não há qualquer afirmação que garanta que o funcionamento do Conselho será regulado pelo Regimento Interno.

Em relação ao CMDUA, cabe fazer uma ressalva, visto que, apesar de possuir um Regimento Interno, ele tem seu funcionamento regulado por um decreto do Poder Executivo Municipal. Além disso, a lei do Conselho não menciona Regimento Interno.

Em relação ao CMAS, na lei do Conselho, uma de suas competências é aprovar e deliberar sobre seu Regimento Interno. Além disso, em relação ao CMAS, cabe salientar dois trechos como pontos positivos:

Art. 14 O CMAS escolherá entre seus membros uma diretoria executiva, bem como poderá prever no seu Regimento Interno outras estruturas de funcionamento.

Parágrafo Único. As CRAS terão sua composição definida no Regimento Interno do CMAS (PORTO ALEGRE, 1995, n.p).

Em relação ao COMJUS, na lei de criação do Conselho consta como uma de suas competências a elaboração de Regimento Interno, o que é um ponto positivo:

Art. 2º Compete ao COMJUS:

[...]

XI - elaborar e aprovar o Regimento dos FRJSs e dos CCJSs; e  
XII - elaborar e aprovar o seu Regimento (PORTO ALEGRE, 2010, n.p).

Entretanto, não basta a legislação do Conselho ser definida por resolução se o Conselho não for representativo da Sociedade Civil. Por esse motivo, é importante observar a paridade nos Conselhos e a forma de escolha dos representantes, o que será abordado a seguir.

### 3.3.2 Escolha dos representantes

A escolha dos representantes é um elemento que permite observar dois fatores relevantes para identificar a deliberação e o caráter vinculante dos Conselhos: a forma de escolha e a paridade entre governo e Sociedade Civil.

Em relação ao CMS, em sua totalidade, é composto por 86 membros<sup>17</sup>, sendo 43 representantes dos usuários (50% dos conselheiros), 27 trabalhadores em saúde, 6 prestadores e 10 do governo. Ademais, seu núcleo de coordenação é integrado por oito membros. Estes indivíduos (núcleo de coordenação) são representantes de entidades ou de Conselhos Distritais de Saúde e são eleitos mediante processo eleitoral, que é definido no Regimento Interno. Há requisitos para que os conselheiros possam participar do pleito, como não ter tido três faltas consecutivas sem justificativa nas reuniões do Conselho ou seis faltas não justificadas interpoladas no ano da eleição (CMS/POA, s/d).

Para concorrer, é necessário que os conselheiros componham uma chapa com sete membros, sendo quatro representantes dos usuários, dois representantes dos trabalhadores em saúde e um representante dos prestadores de serviço/governo. Além disso, há um representante do gestor do SUS, que não integra nenhuma chapa, por ser membro nato, tomando posse junto com a chapa vencedora do pleito. A eleição deve, via de regra, ocorrer a cada dois anos, sempre na última reunião do plenário, que é especialmente convocada para este fim (CMS/POA, s/d).

Em relação à escolha dos conselheiros, estes devem ser indicados pelas entidades que compõem o plenário, de acordo com a Lei de Conselho (277/1992) ou pelos Conselhos Distritais de Saúde (CDS). Os representantes dos CDSs também são eleitos por processo eleitoral. Para ser indicado por um CDS, é necessário fazer parte de um Conselho Local de Saúde (CLS), que também tem seus representantes eleitos mediante processo eleitoral. Neste caso, o Conselho local deve ser da unidade de saúde à qual o interessado em ser representante pertence, como usuário ou trabalhador. Fazendo parte do CLS, o indivíduo abre a possibilidade de ser indicado para compor o plenário do CMS/POA, pelo Conselho distrital (CMS/POA, s/d). Em relação às entidades que compõem o Conselho, para que uma entidade

---

<sup>17</sup> Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu\\_doc/composicao\\_CMS-poa\\_lc\\_227-92.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu_doc/composicao_CMS-poa_lc_227-92.pdf). Acesso em 04 nov. 2020.

possa participar do CMS/POA, ela pode participar por meio das reuniões das comissões, enviando um representante. Para participar do plenário, a entidade deve estar na lei do CMS/POA (CMS/POA, s/d).

Em vista disso, alguns pontos gerais merecem destaque com relação ao CMS:

- Há duas formas de estar na composição do plenário: por indicação das entidades e por indicação dos Conselhos distritais de saúde;
- Para ser indicado pelo Conselho distrital, é necessário fazer parte do Conselho local;
- Os representantes dos Conselhos locais, distritais e do núcleo de coordenação do Conselho municipal são eleitos por processo eleitoral;
- Os conselheiros são eleitos por indicação dos Conselhos distritais e das entidades representadas.

Desse modo, pode-se observar que não há eleição para os conselheiros, apenas para o núcleo de coordenação do Conselho e para os Conselhos distritais e locais. Para os conselheiros, o método de escolha é a indicação pelas entidades e pelos Conselhos distritais.

Um ponto a ser ressaltado é que o Regimento Interno do Conselho não se deu por Ato Administrativo (Decreto do Executivo), mas por resolução do Conselho. Ademais, quando se vê a necessidade de alteração de quaisquer itens do Regimento Interno, é elaborada uma nova resolução.

Em relação ao CME, ele é composto por 29 representações, havendo 27 membros, haja vista que dois representantes exercem duas funções (a de representação de entidade e de composição do núcleo de coordenação), conforme disposto no *site* da prefeitura de Porto Alegre<sup>18</sup>. Ao invés de um núcleo de coordenação, há o que se chama de direção de período de representação, composto por três representantes. O período de duração do mandato dos conselheiros, conforme a lei de criação do Conselho, é de seis anos, cessando, de dois em dois anos, o mandato de um terço destes. Dos 29 membros do Conselho, 26 são representações da Sociedade Civil.

Além disso, não há Conselhos locais e distritais, como no caso da saúde. Apenas o Conselho municipal, tendo seus representantes escolhidos por indicação das entidades representadas no âmbito do Conselho e três membros escolhidos pelo prefeito municipal, tendo seus nomes divulgados no *site* da prefeitura<sup>19</sup>. Todas as representações das 13 entidades que compõem o atual plenário do CME se dão por indicação.

Sobre o mandato dos conselheiros, o Regimento Interno versa que o mandato “extinguir-se-á sempre em vinte e quatro de maio dos anos ímpares, ainda que, por

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p\\_secao=609](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=609). Acesso em 04 nov. 2020.

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p\\_secao=609](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=609). Acesso em 04 nov. 2020.

retardamento na indicação, nomeação ou posse, venha a ter duração inferior a seis anos” (PORTO ALEGRE, 1999, n.p).

Entretanto, o Regimento Interno do Conselho se deu por ato administrativo (decreto do Executivo), através do decreto 12.405 de 1999. O ideal seria que o Regimento Interno fosse criado por resolução do Conselho, corroborando para que ele tivesse autonomia em relação ao Executivo Municipal.

Em relação ao CMAS, ele é composto por 45 membros, nomeados pelo prefeito municipal, cujos nomes são encaminhados ao órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social. Destes, 15 são representantes do Poder Executivo Municipal, 04 são representantes do Poder Executivo Estadual, na área de Assistências Social, 01 representante de Poder Executivo Federal, na área de Assistência Social, 02 funcionários do Poder Legislativo Municipal e 03 representantes das entidades prestadoras de serviços, ou seja, 25 representantes que não são da Sociedade Civil. Dos 20 representantes restantes, 01 é representante da categoria profissional do setor, 02 de entidades de organização e/ou representação dos usuários, com atuação municipal, 16 dos usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS e 01 representante da UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre (CMAS/POA, 1997).

Pode-se observar que, dos 45 representantes, apenas 16 são eleitos, que são os representantes dos usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS. Os demais representantes são indicados. Nota-se, então, que apenas 36% dos representantes são eleitos, predominando o formato da indicação.

Os mandatos duram dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. O Conselho possui uma diretoria executiva, que seria algo semelhante ao núcleo de coordenação, no caso do CMS, que deve ser escolhida por voto da maioria absoluta dos membros titulares do Conselho, para cumprirem mandato de 02 anos (CMAS/POA, 1997).

Um ponto positivo para a autonomia do Conselho é que o Regimento Interno se deu por resolução do Conselho, e não por ato administrativo (decreto do Executivo), como é o caso do CME. A resolução mais atualizada acerca do Regimento Interno é a resolução 232/2015, que consta no *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre<sup>20</sup>.

Em relação ao CMC, conforme legislação mais atualizada, ele é composto por 38 membros, sendo 5 indicados pelo Poder Executivo Municipal, 17 representantes da população organizada a partir das regiões do OP, 13 representantes das entidades de classe, nos diversos segmentos: artes visuais; cinema e vídeo; artes cênicas; livro e literatura; música; patrimônio

---

<sup>20</sup> Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMAS/default.php?p\\_secao=61](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMAS/default.php?p_secao=61). Acesso em 10 nov. 2020.

cultural; folclore; carnaval; humanidades; hip-hop; dança; pontos de cultura e artesanato, 1 representante dos funcionários do Município, 1 representante das instituições e fundações privadas culturais, 1 representante do Conselho Estadual de Cultura. A duração do mandato é de dois anos, havendo única recondução, conforme consta no *site* da prefeitura<sup>21</sup>.

O Conselho possui uma diretoria, que deve ser eleita e é composta por 05 membros. No entanto, os demais membros são indicados pelos respectivos órgãos e entidades competentes. Conforme relato de um dos representantes do CMS, quando se compara o Conselho com os demais Conselhos da cultura de outros municípios brasileiros, pode-se dizer que o CMC/POA é o mais estruturado. Entretanto, ainda há muito a avançar.

Um ponto negativo em relação à autonomia do Conselho é que, a exemplo do CME, o Regimento Interno do CMC seu deu por ato administrativo (decreto do executivo), através do decreto 12.403 de 1999, o que prejudica a autonomia do Conselho em relação ao Poder Executivo Municipal.

Em relação ao COMATHAB, segundo sua lei de criação, ele é composto por 27 conselheiros, sendo um terço destes representantes dos órgãos estatais (municipais, estaduais e federais), um terço de representantes de entidades comunitárias de moradores e entidades populares de caráter comunitário, e um terço de representantes de entidades de classe, tendo mandato de dois anos. Entretanto, no *site* da prefeitura, somente é possível visualizar três membros: da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) e do Sindicato dos Contabilistas de Porto Alegre. Pode-se observar, portanto, que dos 27 membros, um terço representa o Estado.

Não é possível afirmar se o Regimento Interno do Conselho se deu por ato administrativo ou por resolução, uma vez que não foi possível localizar o Regimento Interno.

Em relação ao CMDUA, ele é composto por um presidente (cargo exercido pelo titular da Secretaria do Meio Ambiente e da Sustentabilidade); por uma Secretária Executiva, e por seus conselheiros e suplentes, totalizando 28 membros: nove – representam a comunidade; nove – entidades não-governamentais vinculadas ao planejamento urbano; nove – órgãos públicos do Município (sete), Estado (um) e União (um)<sup>22</sup>. Observou-se na lei que a indicação e funcionamento do Conselho devem ser disciplinados pelo Poder Executivo.

O CMDUA está regulado pelo decreto 20.013 de 2018, ou seja, apesar de possuir um Regimento Interno, que foi criado por resolução do Conselho, sua estrutura e funcionamento

---

<sup>21</sup> Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?p\\_secao=298](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smc/default.php?p_secao=298). Acesso em 10 nov. 2020.

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p\\_secao=301#:~:text=O%20CMDUA%20C3%A9%20composto%20internamente,Nove%20E2%80%93%20representam%20a%20comunidade](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=301#:~:text=O%20CMDUA%20C3%A9%20composto%20internamente,Nove%20E2%80%93%20representam%20a%20comunidade). Acesso em 10 nov. 2020.

são regulados por um ato administrativo, criado recentemente e anulando o anterior. Entretanto, também se destaca a existência do Regimento Interno, que foi revisado e aprovado pelos conselheiros.

Em relação ao COMAM, conforme lei de criação, ele deve ser composto por Presidência, Comitê Executivo e Plenário, sendo o plenário composto por 27 membros, onde um representante do Executivo Estadual, 7 representantes do Executivo Municipal, 17 representantes de entidades e 2 representantes da Sociedade Civil, escolhidos no Orçamento Participativo. Ou seja, dos 27 membros do Conselho, 29% são representantes do Poder Executivo e o restante da Sociedade Civil.

Em relação à escolha destes representantes, conforme a lei do Conselho, a nomeação dos representantes deve ocorrer pelo prefeito, após até 15 dias depois das respectivas indicações. Entretanto, cabe salientar que o Regimento Interno do COMAM foi criado por Decreto do Poder Executivo e que, no ano de 2020, foi adicionado ao decreto que compete ao Comitê Executivo do Conselho:

VI – proceder ao processo de indicação e escolha dos membros do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM) para o biênio respectivo (PORTO ALEGRE, 2020, n.p).

Em relação ao COMJUS, conforme a lei de criação, deve ser composto por 39 membros, sendo 1 representante e cada um dos 17 Fóruns de Justiça e Segurança de Porto Alegre - FRJS (17 representantes de cada região do Orçamento Participativo) e 22 representantes de outras entidades, como a Brigada Militar, a Guarda Municipal, a UFRGS, a FASC, dentre outros.

Em relação à forma de escolha, como já afirmado acima, todos os representantes são indicados. Entretanto, apesar de haver indicação, cabe salientar que os FRJS são compostos também por plenários e que, nestes plenários, há processo eleitoral para escolha dos representantes, conforme a lei do Conselho:

Art. 6º Os FRJSs serão compostos por representantes das seguintes organizações, para um mandato de 2 (dois) anos, não remunerado:

[...]

**Parágrafo Único. Os representantes de que trata o inc. VII deste artigo serão eleitos em plenária regional convocada para este fim, que indicará, entre os eleitos, 1 (um) para representar o Fórum junto ao COMJUS (PORTO ALEGRE, 2010, n.p, grifo nosso).**

Esse é um ponto positivo, uma vez que há processo eleitoral para eleger os representantes tanto dos FRJS quanto sua representação no COMJUS, embora predomine a indicação.

Em relação ao COMTU, ele é composto por 21 membros, havendo 20 entidades representadas e sendo todos eles eleitos mediante indicação. Ou seja, dos 21 representantes, um deles faz parte do Executivo Municipal e os outros 20 da Sociedade Civil (pelas entidades).

Em vista do que foi apresentando até então acerca da escolha dos representantes, cabe destacar algumas questões relevantes:

1. Dos nove Conselhos analisados, três deles (CME, CMC e COMAM) têm seu Regimento Interno aprovado por ato administrativo (decreto do executivo), o que denota um obstáculo em relação às decisões acerca da estrutura e funcionamento dos Conselhos. O CMDUA, apesar de possuir um Regimento Interno, tem seu funcionamento regulado por um decreto do Executivo. Ademais, em relação ao COMATHAB, não foi localizado seu Regimento Interno, o que deixa em aberto este elemento acerca da autonomia do Conselho.

2. Em relação à escolha dos representantes, com exceção do núcleo de coordenação, presidência ou diretoria dos Conselhos, a escolha dos representantes se dá por indicação. Argumenta-se, neste trabalho, que para a garantia de maior representatividade dos conselheiros, sua escolha também deveria ocorrer mediante processo eleitoral, tal qual o processo das demais instâncias. De modo geral, observou-se que os representantes eleitos são os dos usuários e, a partir disso, apresento a terceira observação.

3. Em relação à paridade, tendo em vista as representações de usuários e entidades, ou seja, separando os conselheiros em Sociedade Civil e Estado, nota-se que apenas o Conselho Municipal de Assistência Social não possui paridade.

Até agora, foi possível observar questões que influenciam sobremaneira a representatividade e a representação nos Conselhos, elementos que vão ao encontro do principal objetivo desta pesquisa: entender em que medida o Poder Executivo Municipal de Porto Alegre vincula suas ações ao que foi deliberado pelos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre. Nesse contexto, um dos elementos que pode servir de base para a análise são as resoluções dos Conselhos. Se elas forem adotadas pelo Poder Executivo Municipal, há vinculação ao que foi deliberado pelos Conselhos. Do contrário, não se pode fazer esta afirmação.

Dito isso, a seguir, buscar-se-á discorrer acerca das resoluções dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, no recorte temporal proposto por este trabalho.

### 3.3.3 Resoluções

No que tange ao CMS, no *site* do Conselho, em relação ao recorte temporal desta pesquisa, que é 2017-2019, somente constam as resoluções de 2017. Ao pesquisar sobre os anos de 2018 e 2019, não foi encontrada nenhuma resolução. Como esta pesquisa visa analisar dados oficiais, disponibilizados para domínio público, a análise foi feita em relação ao ano de 2017.

Cabe salientar que o que caracteriza uma resolução, a priori, é o fato de que elas têm força de lei, possuem artigos, são diretas, fixam datas e estabelecem prazos.

Antes da análise das resoluções, cabe salientar o que está disposto no Regimento Interno do Conselho sobre elas:

**Art. 2º O CMS/POA tem como objetivo a melhoria da saúde da população, competindo-lhe:**

[...]

VI - definir, através de **Resoluções**, os critérios para a celebração de contratos, convênios ou parcerias entre o setor público e as entidades públicas e privadas de saúde, no que tange à prestação de serviços de saúde conforme prevê a Lei Orgânica da Saúde e a legislação vigente;

VII - definir, através de **Resoluções**, os critérios para a celebração de contratos, convênios ou parcerias entre o setor público e as entidades públicas e privadas de ensino, no que tange à promoção de campos de estágio e aperfeiçoamento profissional nos processos de formação, especialização, aprimoramento e pós-graduação dos estudantes e profissionais dos cursos da área da saúde, conforme prevê a Lei Orgânica da Saúde e a legislação vigente;

**Art. 5º Ao Plenário compete:**

[...]

III - propor, apreciar e aprovar **Resoluções**, que serão encaminhadas para a homologação do Prefeito Municipal, e publicadas no Diário Oficial do Município;

**Art. 10 Ao Núcleo de Coordenação compete:**

[...]

IV - executar e/ou encaminhar as deliberações do Plenário bem como a expedição das **Resoluções** aprovadas pelo mesmo;

**Art. 16 Compete à Secretaria Executiva:**

[...]

V - elaborar e promover a publicação de **Resoluções**, Ordens de serviço e demais expedientes de deliberação do Plenário, do Núcleo de Coordenação, das Assessorias e das Comissões;

**Art. 25 Os Regimentos Internos das Comissões Executivas do CMS/POA deverão ser aprovados por Resolução do Plenário** (CMS/POA, 2008, p. 01-17, grifo nosso).

Dessa forma, no ano de 2017, o CMS elaborou 30 resoluções. Entretanto, no *site* constam 26 e, em relação às 26 resoluções elaboradas pelo Conselho no ano de 2017, buscou-se classificá-las, tendo sido localizadas 6 resoluções em relação à programas, como a nota fiscal gaúcha; 8 resoluções sobre informações, Regimentos regulamentos e regras, como, por exemplo, Regimentos de Conselhos locais, aprovação de reuniões, regulamentos de eventos,



etc.; 5 resoluções sobre relatórios de gestão (aprovando ou reprovando), prestações de contas ou relatórios de atividades, estes dois últimos em relação à entidades de direito privado; 1 resolução em relação à fiscalização, mais especificamente de entidades de direito privado; 6 resoluções em relação à recursos, seja em relação ao aumento de recursos para determinada área, seja em relação à aquisição de mais equipamentos.

Ao observar o que consta acerca das resoluções no Regimento do CMS, juntamente com as resoluções analisadas neste trabalho, nota-se que o que está contemplado nas competências também pode ser observado nas resoluções. Entretanto, um elemento de grande relevância para a vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos são as competências dos Conselhos presentes na lei, elemento que será verificado no capítulo 4, em relação à vinculação do Poder Executivo Municipal aos Conselhos.

Em relação ao CME, ele atua com base em resoluções e também em pareceres e indicações. No caso das resoluções, no recorte temporal da pesquisa (2017-2019), foram localizadas apenas duas, quais sejam:

- Sobre as diretrizes curriculares para a oferta da educação e para os Direitos Humanos no Sistema Municipal de Ensino;
- Alterando uma resolução de 2016, sobre credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições que ofertam as diferentes etapas da Educação Básica e suas modalidades.

Em relação, aos pareceres, o que os difere das resoluções é que eles são opiniões fundamentadas emitidas sobre determinado assunto pelo Conselho. Eles podem ser normativos, deliberativos, consultivos, propositivos ou fiscalizadores. Em relação aos pareceres emitidos pelo CME no recorte temporal desta pesquisa, foi identificado 58 pareceres em 2017, 49 pareceres em 2018 e 45 pareceres em 2019, totalizando 152 pareceres no total. Destes, 134 pareceres são sobre o credenciamento ou autorização de funcionamento de escolas municipais.

No Regimento Interno do CME estão presentes os seguintes elementos acerca das resoluções e pareceres:

Art 21 - Compete ao Presidente ou ao Vice-Presidente, por delegação:

[...]

XIII - remeter ao Prefeito Municipal as **Resoluções** do Conselho para ciência e publicação;

**Art. 32 - Os atos propostos pelas comissões e aprovados pelo Plenário tomarão a forma de parecer, resolução ou indicação e serão assinados pelo Presidente.**

§1º - **Resolução** é o ato pelo qual o Conselho normatiza matéria de sua competência.

§2º - **Parecer** é pronunciamento sobre matéria submetida ao CME, podendo ser vinculante ou opinativo, dependendo da natureza da mesma.

§3º - **Indicação** é o ato pelo qual o CME propõe medidas com vistas à expansão e melhoria do ensino (PORTO ALEGRE, 1999, n.p, grifo nosso).

Entretanto, os pareceres e as indicações, em tese, não são vinculantes e, por esse motivo, não serão aprofundados neste trabalho, uma vez que o objetivo principal é trazer elementos que possam mostrar a vinculação das decisões do Poder Executivo Municipal aos Conselhos. Cabe salientar, como exceção, a vinculação dos pareceres do CME em relação ao credenciamento das escolas.

Em relação ao CMAS, no ano de 2017 foram emitidas 185 resoluções, 283 em 2018 e 228 em 2019, totalizando 696 resoluções emitidas pelo Conselho no recorte temporal analisado neste trabalho. Um número alto, se comparado aos outros Conselhos. Entretanto, cabe salientar que a maioria destas resoluções é aprovando a inscrição de entidades de Assistência Social, ou seja, da mesma forma que o CME emite pareceres credenciando e autorizando o funcionamento de escolas municipais, o CMAS emite resoluções autorizando a inscrição de entidades. O que difere é o tipo de documento, o que corroborou para que o CMAS tivesse um número grande de resoluções.

Mas também há resoluções aprovando ou reprovando Regimentos, aprovando representações, sobre programas, aprovando, até mesmo, verbas (Resolução 204/2018/ Resolução 282/2018).

No Regimento Interno do CMAS estão presentes os seguintes elementos acerca das resoluções:

Art. 15. As deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social serão consubstanciadas em Resoluções.

Art. 23. Aos Secretários incumbe:

[...]

III- providenciar e controlar as publicações das Resoluções aprovadas pelo CMAS (CMAS/POA, 1997, n.p).

Como pode ser observado, são poucos os artigos que mencionam as resoluções do CMAS. Entretanto, um ponto positivo é de que se trabalha com resoluções, e não com pareceres, como no caso do CME.

Em relação ao CMDUA, não foi localizada nenhuma resolução do Conselho, apenas as atas que, em seu conteúdo, mencionam resoluções e pareceres. Nas atas do CMDUA, um dos elementos presentes é a aprovação, ou não, de resoluções e pareceres. Entretanto, não foi possível localizar as resoluções e os pareceres na íntegra. No *site* da prefeitura, há uma resolução. Entretanto, como é de 2020, não se faz relevante para o recorte temporal desta pesquisa.

No Regimento Interno do CMDUA estão presentes os seguintes elementos acerca das resoluções:

Art. 5º - Ao Presidente do CMDUA compete:

[...]

VII - assinar as atas das sessões, bem como **resoluções e pareceres** do Conselho, encaminhando-os à homologação do Prefeito Municipal;

**VI - manter à disposição dos membros do Conselho o arquivo dos pareceres e resoluções;**

Art. 10 - As decisões do CMDUA serão prolatadas sob a forma de pareceres e resoluções, sujeitas à homologação do Prefeito Municipal;

**Parágrafo Único – Somente serão aceitos pedidos de diligências aos Órgãos Municipais que estão vinculados às pautas ora tratadas, devendo ser autorizados pela maioria simples do Plenário.**

Art. 11 - **Parecer** é a manifestação do Conselho, realizada em processo administrativo, sobre matéria submetida à sua consideração, relatado por conselheiro designado e aprovado em Plenário.

Art. 12 - **Resolução** é o ato normativo do Conselho, de caráter geral, destinado a disciplinar matéria de sua competência específica.

Art. 30 - Os casos omissos ao Regimento Interno serão decididos pela maioria simples dos presentes e transformados em Resoluções (CMDUA/POA, 2014, p. 03-12, grifo nosso).

Ao observar os artigos do Regimento Interno, pode-se fazer algumas observações. Em primeiro lugar, destaca-se que as decisões do Conselho serão transformadas em pareceres e resoluções. Ademais, destaca-se como competência do presidente do manter à disposição dos membros do Conselho o arquivo dos pareceres e resoluções. Entretanto, destaca-se que são documentos de relevância social, e que deveriam ser de acesso livre a toda a população. Contudo, não foi possível localizar tais documentos.

Em relação ao CMC, também não foi possível localizar resoluções, tampouco pareceres ou indicações do Conselho. Em relação à legislação que versa sobre este tema, nota-se que o CMC é fundamentado nas resoluções e nos princípios da I Conferência Municipal de Cultura, conforme artigo 2º do Regimento Interno do Conselho:

Art. 2º - O CMC, criado pela Lei Complementar nº 399, de 14 de janeiro de 1997, é órgão de caráter permanente, deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo nas áreas de atividade cultural do Município, fundamentado nas resoluções e nos princípios postulados pela I Conferência Municipal de Cultura, nos termos da Lei (PORTO ALEGRE, 1999, n.p).

Os artigos 3 e 25 também trazem alguns elementos acerca das resoluções e pareceres:

Art. 3º - São competências do CMC as constantes no art. 1º da Lei Complementar nº 399, abaixo citadas:

[...]

VI - emitir e analisar **pareceres** sobre questões técnico-culturais;

Art. 25 - As decisões do CMC somente serão encaminhadas ao Prefeito sob a forma de **resolução** quando 2/3 dos conselheiros titulares estiverem presentes à reunião e a maioria simples aprovar o encaminhamento prevalecente (PORTO ALEGRE, 1999, n.p, grifo nosso).

Entretanto, não foram localizadas resoluções, tampouco pareceres.

Em relação ao COMATHAB, foi constatado que é o mais problemático em relação à ausência de documentos. O Regimento do COMATHAB não foi localizado e, por esse motivo, toma-se como pressuposto para falar das resoluções a lei de criação do referido Conselho.

No tocante às resoluções, pareceres, indicações ou outros documentos que o COMATHAB pudesse vir a ter, estes também não foram localizados.

Entretanto, cabe salientar o que consta na lei do Conselho, com relação às resoluções e pareceres:

Art. 5º Caberá ao Município, através do DEMHAB, prover a infraestrutura e os meios necessários ao bom desenvolvimento das funções do Conselho, bem como a divulgação de suas **resoluções**.

Art. 6º Ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação compete:

[...]

XII - apreciar e emitir **pareceres** sobre projetos de lei referentes à Política Habitacional do Município (PORTO ALEGRE, 1995, n.p, grifo nosso).

Em relação ao que consta na lei, apresentado acima, nota-se que cabe ao município a divulgação das resoluções. Contudo, nas competências do Conselho não consta nenhum elemento sobre resoluções, apenas em relação à emissão de pareceres que, conforme afirmado anteriormente, não possuem força de lei.

Em relação ao COMJUS, no decreto de 2011 que regulamenta o funcionamento do Conselho, consta que:

Art. 6º As decisões do COMJUS serão dadas sob a forma de pareceres, moções e resoluções (PORTO ALEGRE, 2011, n.p).

Entretanto, caso haja pareceres e resoluções do COMJUS, estes não foram localizados nos sítios eletrônicos consultados. Assim, não foi possível realizar uma análise acerca destes documentos.

Em relação ao COMAM, entre 2017 e 2019, foram localizadas quatro resoluções disponíveis no *site* da prefeitura. Três delas propõem as diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente. Uma delas versa sobre o Programa de Regularização de Empreendimentos de Instalações Náuticas existentes na orla - Prina, compreendendo marinas, clubes náuticos, garagens, deck, estaleiros, trapiches, descidas e

rampas de acesso aos corpos hídricos dentre outros, mediante licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade de Porto Alegre<sup>23</sup>.

Cabe salientar que na lei de criação do COMAM não há nenhum elemento que versa a respeito das resoluções, tampouco em seu Regimento Interno.

Em relação ao COMTU, no decreto que regulamentou seu Regimento Interno, em relação às resoluções, consta:

Art. 14 – As deliberações do COMTU serão consubstanciadas através de **Resoluções**, que deverão ser publicadas no Diário Oficial do Município, sempre que for necessário.

[...]

Art. 19 – A Secretaria Executiva do Conselho deverá organizar, no mínimo mensalmente, para publicação no Diário Oficial do Município, uma súmula com todas as **Resoluções** do Conselho naquele período.

Art. 20 – Aos membros do Conselho compete:

[...]

V - Propor e deliberar sobre resoluções do Conselho;

Art. 21 – Ao Presidente(a) do Conselho compete:

[...]

V - Assegurar o encaminhamento das **resoluções** do Conselho (PORTO ALEGRE, 2001, n.p, grifo nosso).

Já na lei do Conselho consta apenas o que segue:

Art. 9º Todas as **resoluções** do Conselho serão enviadas, conjuntamente, à Câmara Municipal e aos meios de comunicação social (PORTO ALEGRE, 1994, n.p, grifo nosso).

Entretanto, caso haja pareceres e resoluções do COMTU, estes não foram localizados nos sítios eletrônicos consultados. Assim, não foi possível realizar uma análise acerca destes documentos.

Neste subcapítulo, buscou-se apresentar informações acerca de resoluções, pareceres e indicações emitidas pelos Conselhos. O CMS, o CMAS e o COMAM atuam por meio da elaboração de resoluções. Já o CME possui como um elemento primordial os pareceres, nos quais autoriza o funcionamento de entidades de Assistência Social. Em relação ao CMC, CMDUA, COMATHAB, COMJUS e COMTU, não foi possível localizar as resoluções e pareceres. No caso do CMDUA, observou-se a presença de atas, nas quais as resoluções e os pareceres são mencionados. Por fim, o COMATHAB foi o Conselho que se obteve mais dificuldade para localizar seus documentos, uma vez que nem seu Regimento Interno foi localizado.

<sup>23</sup> Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p\\_secao=184](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam/default.php?p_secao=184). Acesso em 07 dez. 2020.

Assim, após a análise destes documentos, nota-se que o tipo de documento varia conforme cada Conselho e que não há uma norma geral estipulando, por exemplo, que casos devem ser oficializados por meio de resoluções, que casos devem ser oficializados por meio de pareceres, etc. Este elemento acaba se tornando um obstáculo para a análise, haja vista que não há um padrão a ser tomado como parâmetro para a análise, uma vez que não existe uma lei geral sobre Conselhos. Uma questão importante a ser analisada é a comparação entre as resoluções do Conselho e as competências do Conselho que estão previstas em lei, buscando verificar em que medida as resoluções são vinculantes por parte do Poder Executivo Municipal, uma vez que a lei seria o documento oficial, que garante o cumprimento, por parte do Poder Executivo Municipal. Tal elemento será verificado no próximo capítulo, que busca, a partir dos subsídios obtidos neste capítulo de caracterização geral dos Conselhos, entender o quanto o Poder Executivo Municipal vincula suas ações às decisões dos Conselhos. Neste contexto, um ponto importante que pode contribuir com esta caracterização dos Conselhos é uma análise em relação ao grau de autonomia, o que será apresentado a seguir.

#### 3.3.4 Grau de autonomia

Em relação ao grau de autonomia dos Conselhos, o ponto de referência utilizado no trabalho é o organograma da Secretaria Municipal da Política Pública de cada Conselho. Assim, partiu-se do pressuposto de que se o Conselho está presente no organograma da secretaria, isto seria um ponto negativo em relação à autonomia do Conselho. Entretanto, é claro que há diversos elementos que devem ser levados em conta, alguns já citados acima, ao fazer essa afirmação.

Em relação ao organograma da Secretaria Municipal de Saúde, o CMS aparece no organograma, ao lado do Gabinete dos Secretários<sup>24</sup>. Tal fator pode corroborar para a afirmação de que possa existir alguma subordinação do Conselho ao Poder Executivo Municipal, uma vez que o Conselho deveria ser um órgão colegiado e autônomo.

Em relação à Secretaria Municipal de Educação, o CME não está presente no organograma<sup>25</sup>. Isto é um ponto positivo, uma vez que denota a inexistência de uma subordinação do Conselho à Secretaria Municipal de Saúde. Entretanto, há outros fatores abordados neste trabalho, como a escolha dos representantes, que também pode influenciar a subordinação do Conselho ao Poder Executivo Municipal.

---

<sup>24</sup> Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu\\_doc/sms\\_organograma2020.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu_doc/sms_organograma2020.pdf). Acesso em: 16 nov. 2020.

<sup>25</sup> Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/2018/01/smed.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/2018/01/smed.pdf). Acesso em: 16 nov. 2020.

Em relação ao CMAS, no *site* da prefeitura é possível encontrar o organograma da FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania, onde o CMAS não aparece<sup>26</sup>, contribuindo para sua autonomia em relação ao Poder Executivo Municipal. Da mesma forma, o CMC não está presente no organograma da Secretaria Municipal de Cultura<sup>27</sup>, o que denota, como já afirmado, maior autonomia do Conselho.

Em relação ao CMDUA, nota-se, no organograma da Secretaria Municipal de Urbanismo de Porto Alegre - SMURB, a presença do Conselho<sup>28</sup>. Tal fator denota, como no caso do CMS, um prejuízo à autonomia do Conselho em relação ao Poder Executivo Municipal. Entretanto, cabe fazer uma ressalva: o CMDUA está no mesmo nível que o Secretário Municipal, denotando, em termos de organograma, não-hierarquia.

Em relação ao COMATHAB, o órgão que se constitui como Poder Executivo Municipal é o Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB. Nesse sentido, não há um organograma, apenas uma lei, que dispõe sobre a estrutura do DEMHAB, onde o COMATHAB não está presente.

Em relação ao COMAM, ao observar o organograma da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade - SMAMS, nota-se que o COMAM não está presente, o que, a exemplo de alguns Conselhos citados acima, é um fator positivo para a autonomia do Conselho<sup>29</sup>, embora não seja o único.

Em relação ao COMJUS, ao observar o organograma da secretaria, pode-se perceber que o COMJUS não está presente<sup>30</sup>. E, por fim, em relação ao COMTU, caso estivesse na estrutura de alguma secretaria, estaria no organograma da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana. Entretanto, ao consultar o organograma, observou-se que o COMTU não está presente<sup>31</sup>.

Assim, pode-se observar que, dos nove Conselhos analisados neste trabalho, dois deles estão presentes no organograma das respectivas secretarias: CMS e CMDUA. Os outros sete Conselhos (CMC, CME, CMAS, COMATHAB, COMJUS, COMAM e COMTU), ou seja,

---

<sup>26</sup> Disponível em: [http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/761\\_ce\\_59724\\_2.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/761_ce_59724_2.pdf). Acesso em: 16 nov. 2020.

<sup>27</sup> Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/2018/01/smc.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/2018/01/smc.pdf). Acesso em: 16 nov. 2020.

<sup>28</sup> Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/organograma.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/organograma.pdf). Acesso em: 16 nov. 2020.

<sup>29</sup> Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/2018/01/smams.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/2018/01/smams.pdf). Acesso em 07 dez. 2020.

<sup>30</sup> Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/2018/01/smseg.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/2018/01/smseg.pdf). Acesso em: 07 dez. 2020.

<sup>31</sup> O tamanho do organograma impossibilitou que fosse colocado no trabalho. Ele pode ser acessado através do link: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo\\_municipal/usu\\_doc/smim\\_-\\_organograma\\_atual.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/smim_-_organograma_atual.pdf). Acesso em: 07 dez. 2020.

quase 80% dos Conselhos, não estão presentes no organograma das respectivas secretarias, o que denota um ponto positivo em relação à autonomia do Conselho frente ao Poder Executivo Municipal.

Entretanto, obviamente, apenas o fato do Conselho não estar presente no organograma não define integralmente que o Conselho é autônomo em relação ao Poder Executivo Municipal. Diversos outros elementos foram abordados até agora neste sentido. Por isso, a seguir, buscar-se-á fazer uma caracterização dos Conselhos, com base nos elementos abordados até o presente momento.

#### 3.4 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO

Como foi observado até então, os Conselhos analisados neste trabalho possuem diversas semelhanças e diferenças. Por esse motivo, buscou-se elaborar um quadro contendo uma síntese dos elementos apontados neste capítulo sobre os Conselhos, tendo por intuito uma tentativa de caracterização dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

O quadro 01, na próxima página, apresenta a síntese dos elementos abordados até presente momento, buscando caracterizar os Conselhos.



**Quadro 01 – Caracterização dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas**

Conselho	Indicador				
	Legislação	Paridade	Forma de escolha dos conselheiros	Deliberações	Grau de autonomia
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Resoluções	Está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Educação</b>	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Predominam os pareceres	Não está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	Aprovada por Resolução	Não	Indicação	Resoluções	Não está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Cultura</b>	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, mas não foram localizados	Não está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental</b>	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Foi localizada apenas uma resolução e nenhum parecer	Está no organograma da secretaria, mas no mesmo nível que o secretário
<b>Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação</b>	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, não foram localizados	Não está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Meio Ambiente</b>	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Quatro resoluções, embora não haja elemento que verse sobre as resoluções	Não está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Justiça e Segurança</b>	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Pareceres, moções <sup>32</sup> e resoluções, não foram localizados	Não está no organograma da secretaria
<b>Conselho Municipal de Transportes Urbanos</b>	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, mas não foram localizados	Não está no organograma da secretaria

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

<sup>32</sup> Moção: Proposta apresentada a uma assembleia parlamentar, ou deliberativa, por um dos seus membros, para que ela se manifeste sobre determinada questão, ou incidente ali verificado, ou a respeito de ato, de interesse comum, que exprime o seu pensamento ou vontade: moção de apoio, de solidariedade, de desconfiança etc. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/291855/mocao#:~:text=Proposta%20apresentada%20a%20uma%20assembl%C3%A9ia,de%20solidariedade%2C%20de%20desconfian%C3%A7a%20etc..> Acesso em 07 dez. 2020.

Ao analisar o quadro, que possui como objetivo principal a caracterização dos Conselhos, nota-se, como já observado no decorrer do capítulo 3, que os Conselhos, mesmo que a análise tenha sido feita apenas em relação aos Conselhos de Políticas Públicas, possuem diferenças. Desse modo, a seguir será detalhado cada elemento apontado no quadro, visando caracterizar os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Para caracterizar os Conselhos em relação aos elementos vinculantes, será tomado como parâmetro o seguinte: os elementos que caracterizam os Conselhos serão aqueles presentes em mais de 50% dos Conselhos.

Em relação à legislação do Conselho, tendo em vista que a lei será abordada no próximo capítulo, visando verificar o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal aos Conselhos, neste primeiro momento buscou-se verificar se o Regimento Interno de cada Conselho foi aprovado por Resolução do próprio Conselho ou por Ato Administrativo (Decreto do Poder Executivo). Nesse sentido, dos 9 Conselhos de Políticas Públicas existentes no município de Porto Alegre, 4 tiveram seu Regimento Interno aprovado por Ato Administrativo (CME, CMC, COMAM e COMTU) e 5 tiveram seu Regimento Interno aprovado por Resolução do próprio Conselho (CMS, CMAS, CMDUA, COMATHAB e COMJUS). Assim, visto que este elemento se faz presente em mais de 50% dos Conselhos, tem-se a primeira característica dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas: legislação de funcionamento aprovada por Resolução do Conselho.

O segundo elemento analisado foi a paridade nos Conselhos. Para analisar o elemento da paridade, buscou-se realizar uma divisão entre representantes do Estado e representantes da Sociedade Civil. Neste caso, como as entidades e organizações não-governamentais, em tese, representam a Sociedade Civil, constatou-se que apenas um dos Conselhos não possui paridade: o Conselho Municipal de Assistência Social. Por esse motivo, a paridade é um elemento que caracteriza os Conselhos Municipais de Políticas Públicas. Para melhor explicação dos critérios adotados:

- O CMS, em sua totalidade, é composto por 86 membros, sendo 43 representantes dos usuários (50% dos conselheiros), 27 representantes dos trabalhadores em saúde, 6 representantes dos prestadores e 10 do Estado;
- O CME possui 29 membros, sendo 26 representantes da Sociedade Civil;
- Dos 45 representantes do CMAS, 25 são representantes do Estado;
- O CMC é composto por 38 membros, sendo 5 representantes do Estado;
- O COMATHAB é composto por 27 conselheiros, sendo dois terços representantes da Sociedade Civil;
- O CMDUA é composto por 28 membros e 18 representam a comunidade;

- O COMAM é composto por 27 membros, sendo 19 representantes da Sociedade Civil;
- O COMJUS é composto por 39 membros, 1 representante e cada um dos 17 Fóruns de Justiça e Segurança de Porto Alegre - FRJS (17 representantes de cada região do Orçamento Participativo) e 22 representantes de outras entidades, como a Brigada Militar, a Guarda Municipal, a Ufrgs, a Fasc, dentre outros. Pode-se afirmar, como hipótese, que há paridade;
- O COMTU é composto por 21 membros, sendo 20 representantes da Sociedade Civil (entidades).

Assim, ao analisar a composição do plenário dos Conselhos analisados, pode-se observar que não há paridade em apenas um dos Conselhos. Um ponto positivo é que, nos casos onde há um número consistente de membros da Sociedade Civil, eles são escolhidos em processo eleitoral, em suas respectivas regiões do OP.

Desse modo, com base na definição de Sociedade Civil adotada e com base na composição dos Conselhos, conclui-se que a paridade caracteriza os Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre, uma vez que apenas um dos Conselhos não é paritário.

O terceiro elemento abordado no quadro de caracterização dos Conselhos é a forma de escolha dos conselheiros. Nesse caso, pode-se observar que na maioria esmagadora dos Conselhos, predomina a indicação, mesmo que, em alguns deles, os usuários sejam escolhidos por processo eleitoral da respectiva região, embora isso não signifique que eles representem mais da metade do plenário. Por isso, o processo eleitoral para escolha dos representantes não é uma característica dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre. O que caracteriza estes Conselhos é o processo de escolha por indicação. Entretanto, uma ressalva importante se faz necessária em relação à origem das indicações, haja vista que elas podem ser oriundas tanto do Estado quanto da Sociedade Civil. Isto porque faz diferença no relacionamento com o governo se os Conselhos têm grande representação do próprio governo (mais de um terço) ou se é possível que trabalhadores, entidades e usuários, juntos, possam formar maiorias sólidas. No caso dos Conselhos analisados neste trabalho, analisando Sociedade Civil como a institucionalização da esfera pública (não apenas usuários, mas trabalhadores e entidades, juntos), o processo de indicação pode ter representação considerável da Sociedade Civil.

O quarto elemento analisado no quadro de caracterização dos Conselhos é a forma pela qual o Conselho elabora suas decisões. Nesse interim, foram identificadas algumas formas de emissão de decisões do Conselho:

- **Resoluções:** documentos normativos que contêm um comando geral, visando a correta aplicação da lei. Por serem gerais e abstratos, têm a mesma normatividade da lei, possuem data e prazo<sup>33</sup>;
- **Pareceres:** documentos enunciativos que se limitam a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado, não possuindo força de lei<sup>34</sup>;
- **Indicações:** documentos através dos quais os Conselhos propõem medidas a serem tomadas pelo Executivo Municipal, não possuindo força de lei<sup>35</sup>;
- **Moções:** propostas apresentadas a uma assembleia parlamentar, ou deliberativa, por um dos seus membros, para que ela se manifeste sobre determinada questão, ou incidente ali verificado, ou a respeito de ato, de interesse comum, que exprime o seu pensamento ou vontade: moção de apoio, de solidariedade, de desconfiança etc<sup>36</sup>.

Nos nove Conselhos analisados, foram localizadas as formas de manifestação mencionadas acima. Entretanto, um elemento que prejudicou a análise foi o fato de que, em relação a muitos dos Conselhos analisados, os documentos não estavam disponíveis nos sítios eletrônicos consultados.

Em relação aos documentos, o CMS, CMAS e o COMAM são os únicos Conselhos que atuam, na maior parte das deliberações, através de resoluções. Esse é um ponto positivo, uma vez que as resoluções possuem força de lei, data e prazo. Entretanto, cabe salientar que em relação ao COMAM, foram localizadas quatro resoluções, mas não há na lei de criação do Conselho, tampouco em seu Regimento Interno, nenhuma menção às resoluções.

Em relação ao CME, este atua com base em pareceres que, em tese, não possuem força de lei. No entanto, no caso específico do CME, os pareceres, em sua maior parte, buscam autorizar o funcionamento e credenciar escolas. Desse modo, uma escola só estará autorizada pelo Poder Executivo Municipal se o Conselho emitir o parecer. Por esse motivo, os pareceres são vinculantes.

Em relação aos demais Conselhos (CMC, CMDUA, COMATHAB, COMJUS e COMTU), destaca-se que, em sua maior parte predominam resoluções e pareceres, conforme

<sup>33</sup> Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/291855/mocao#:~:text=Proposta%20apresentada%20a%20uma%20assembl%C3%A9ia,de%20solidariedade%2C%20de%20desconfian%C3%A7a%20etc.> Acesso em: 08 dez. 2020.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Disponível em: [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p\\_secao=614](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=614). Acesso e, 08 dez. 2020.

<sup>36</sup> Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/291855/mocao#:~:text=Proposta%20apresentada%20a%20uma%20assembl%C3%A9ia,de%20solidariedade%2C%20de%20desconfian%C3%A7a%20etc..> Acesso em: 08 dez. 2020.

legislação do Conselho. Entretanto, os documentos não foram localizados e, por esse motivo, não é possível realizar as respectivas análises.

Em vista disso, conclui-se que uma das características dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas é a tomada de decisão final através da elaboração de resoluções e/ou pareceres. Entender se estes documentos são vinculantes pelo Poder Executivo Municipal é tarefa para o próximo capítulo, com base na análise das leis de cada um dos Conselhos.

Por fim, o último elemento que contribui para a caracterização dos Conselhos é o fato deles estarem, ou não, no organograma das respectivas secretarias. Assim, foi constatado que, dos nove Conselhos analisados, dois deles estão presentes no organograma da secretaria: o CMS e o CMDUA. Os demais Conselhos (CME, CMAS, CMC, COMATHAB, COMAM, COMJUS e COMTU) não estão presentes nos organogramas das respectivas secretarias. Assim, uma das características dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas é a autonomia em relação ao organograma da Secretaria Municipal.

Tendo em vista o que foi abordado até o presente momento, abaixo estão apresentadas as características dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas:

- Legislação de funcionamento aprovada por Resolução do Conselho;
- Há paridade entre Estado e Sociedade Civil;
- Forma de escolha dos representantes se dá através de indicação;
- Manifestação através da elaboração de Resoluções e/ou Pareceres;
- Autonomia em relação ao organograma da Secretaria Municipal.

Como foi observado, os Conselhos Municipais de Políticas Públicas possuem diversas diferenças entre si. Entretanto, há algumas características, que denotam tanto pontos positivos em relação ao avanço da participação, quanto pontos negativos. Em vista disso, buscou-se definir, com base nesta caracterização dos Conselhos e à luz da literatura sobre participação, um Conselho Municipal de Política Pública, o que será apresentado nas próximas páginas.

### 3.5 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO

Na literatura<sup>37</sup>, observa-se que não há estudos que busquem caracterizar e definir os Conselhos, haja vista que, como foi observado, eles são bastante variados e possuem características distintas. De modo geral, as pesquisas partem do Conselho como algo dado, uma vez que a premissa central é de que os Conselhos são mecanismos de participação ou que eles não conseguem efetivar a participação.

<sup>37</sup> Com base em uma pequena pesquisa dos estudos acerca dos conselhos, usando os bancos de dados *Scielo* e *Redalyc*.

Entretanto, constatou-se, neste estudo, que os Conselhos estão mais relacionados ao Controle Social do que à Participação Direta da Sociedade Civil, haja vista que deliberam acerca de demandas que chegam aos Conselhos. Pode-se afirmar, neste caso, que os Conselhos são mecanismos de Controle Social, caracterizados por uma ideia forte de participação. Ou seja, os Conselhos Municipais de Políticas Públicas estão mais no plano da representação do que da participação.

Ademais, foi possível observar que os Conselhos possuem como principais características a forma de manifestação através da elaboração de resoluções, a escolha dos representantes por indicação, a aprovação da legislação de funcionamento (Regimento Interno) através de Resolução do próprio Conselho, a paridade e a autonomia em relação ao organograma das respectivas secretarias.

Com base na definição de Sociedade Civil adotada neste trabalho, que considera Sociedade Civil como sendo a institucionalização da *esfera pública*, em tese, há plena participação da Sociedade Civil, mesmo que seja através das entidades.

De outra banda, com relação às resoluções dos Conselhos, foi observado que eles são ferramentas que possuem caráter deliberativo em relação a alguns pontos importantes, desde programas governamentais até em relação a recursos. Entretanto, ainda não é possível afirmar se essas deliberações são vinculantes pelo Poder Executivo Municipal. Logo, os Conselhos estariam caracterizados como ferramentas de Controle Social, que deliberam sobre temas variados.

Tendo em vista estes pressupostos, os Conselhos Municipais de Políticas Públicas podem ser definidos como ferramentas de Controle Social, que deliberam (em graus variados) acerca de temáticas distintas, relacionadas às respectivas Políticas Públicas. Ademais, caracterizam-se pela elaboração de resoluções e pareceres a respeito do que foi deliberado em assembleia. A escolha de seus representantes se dá por indicação, havendo paridade e, em tese, possuem autonomia em relação ao Poder Executivo Municipal.

Em vista dos elementos apresentados até o presente momento, e visto que, neste momento há subsídios que possibilitam a análise do grau de vinculação das ações do Poder Executivo Municipal aos Conselhos, nas páginas que seguem, será apresentada a análise da vinculação das decisões dos Conselhos às decisões do Poder Executivo Municipal.

#### **4 O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE VINCULA SUAS AÇÕES ÀS DECISÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

O presente capítulo tem como objetivo principal investigar em que medida as ações do Poder Executivo Municipal de Porto Alegre vinculam as decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. O parâmetro de análise foi a comparação entre as resoluções aprovadas pelos Conselhos e as competências dos Conselhos.

As competências tomadas como parâmetro foram as competências previstas na lei de criação de cada Conselho, uma vez que a lei é o documento oficial, que deve ser levado em consideração pelo Poder Executivo Municipal. As resoluções foram tomadas como parâmetro uma vez que, conforme identificado no capítulo 3, elas são a ferramenta através da qual os Conselhos manifestam suas deliberações. Nesse sentido, foram realizadas comparações em relação aos verbos presentes nas competências dos Conselhos, como, por exemplo: aprovar, decidir, e as resoluções dos Conselhos e, quando houvesse convergência entre lei e resolução, foi considerado como vinculante.

Nesse sentido, buscou-se, dentre os verbos presentes nas competências dos Conselhos, elencar aqueles que apontam para elementos decisórios, vinculantes ou deliberativos. Sendo vinculantes: aprovar, autorizar, cancelar, decidir, efetuar, instituir. Entretanto, também é necessário observar ao que os verbos se referem, pois não basta os Conselhos deliberarem sobre questões pertinentes ao seu próprio funcionamento e não sobre elementos da implementação de uma política. Também é importante estabelecer a diferença entre deliberar e vincular, haja vista que se o Conselho delibera acerca de determinado elemento, não significa que o Poder Executivo Municipal deve acatar essa deliberação. Os elementos que caracterizam uma deliberação podem ser expressos por termos como: acompanhar, apreciar, apresentar, avaliar, contribuir, deliberar, definir, diagnosticar, encaminhar, elaborar, estabelecer, examinar, formular, manifestar-se, propor, sugerir, votar.

Além da análise das competências dos Conselhos, foi realizado um mapeamento a respeito das notícias divulgadas pela mídia sobre os Conselhos, visando encontrar elementos que versem sobre o que foi deliberado nos Conselhos e sua vinculação, por parte do Poder Executivo Municipal. Entretanto, sabe-se que a mídia também é um ator no processo de formação de opinião pública e, por esse motivo, é necessário identificar as mídias analisadas, pois a mídia não detém o *santo graal*, podendo a descrição que os veículos fazem estar filtrada pela linha editorial do veículo de comunicação. Por esse motivo, este capítulo inicia identificando as mídias analisadas, conforme será apresentado a seguir.

Parte-se da afirmação de que os meios de comunicação não são canais neutros que registram uma realidade que lhes é externa, mas também não são intrusos que perturbam a realidade política. Eles podem ser identificados como agentes políticos plenos, com poder para reorganização do jogo político (MIGUEL, 2002).

A tabela 01 apresenta o número de reportagens analisadas em relação a cada Conselho.

**Tabela 01 – Número de Reportagens analisadas de cada Conselho**

CONSELHO	NÚMERO DE REPORTAGENS
Conselho Municipal de Saúde	19
Conselho Municipal de Educação	10
Conselho Municipal de Assistência Social	04
Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação	-
Conselho Municipal de Cultura	-
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental	03
Conselho Municipal de Justiça e Segurança	-
Conselho Municipal do Meio Ambiente	01
Conselho Municipal de Transportes Urbanos	18

Fonte: elaborada pela autora, com base na análise das reportagens.

\*Nota: em relação ao CMDUA, CMC e COMJUS, não foram localizadas reportagens que falassem especificamente dos Conselhos.

As empresas que publicaram as reportagens analisadas foram: Zero Hora, Sul 21, G1, Correio do Povo, Diário Gaúcho, Brasil 247, Brasil de Fato, Extra Classe, Jornal do Comércio e Agência Brasil.

Conforme afirmado anteriormente, a mídia também é um ator que faz parte da disputa de significados. Neste trabalho, houve predominância de alguns veículos de comunicação, como Zero Hora e Sul 21, mas também houve outros veículos de comunicação que publicaram reportagens relacionadas aos Conselhos.

Nesse interim, buscou-se salientar o posicionamento das mídias as quais mais se obteve dados sobre os Conselhos, visando, basicamente, entender qual o posicionamento do veículo de comunicação em relação à participação. Para tanto, buscou-se reunir dados das mídias que apresentaram o maior número de notícias e, portanto, suficientes para a realização da análise, ou aquelas onde a posição em relação aos Conselhos se mostrou de forma mais



clara nas reportagens publicadas, quais sejam: Zero Hora, Sul 21, Correio do Povo, Brasil 247 e Brasil de Fato.

- Zero Hora: observou-se um posicionamento, via de regra, contrário aos Conselhos, haja vista que algumas tratavam as greves, por exemplo, como algo negativo ou, ainda, enfatizavam informações sobre momentos em que determinada verba para uma Política Pública não chegou por não ser aprovada pelo Conselho, ou ainda, enaltecendo a necessidade de terceirizações;
- SUL 21: observou-se um posicionamento a favor da participação e da existência dos Conselhos, haja vista que as matérias publicadas por este veículo de informação traziam denúncias em relação às ações do Poder Executivo Municipal que eram contrários aos Conselhos. Ademais, havia matérias enaltecendo a participação e valorizando ferramentas como o Orçamento Participativo;
- Correio do Povo: observou-se um posicionamento mais neutro, que buscou trazer os dados sem transparecer uma opinião. Entretanto, como foram poucas notícias deste veículo de comunicação, não se pode generalizar;
- Brasil 247: posicionamento mais alinhado à governos populares e favorável aos Conselhos;
- Brasil de Fato: se posiciona claramente contra a gestão do Executivo Municipal e a favor da ampliação dos canais de participação.

Desse modo, ao observar a linha editorial de alguns veículos de comunicação, nota-se que, ao analisar o que a mídia afirma sobre determinado Conselho, é necessário fazer ressalvas, haja vista que a mídia também possui determinada ideologia política. Nesse sentido, buscou-se abordar as informações apresentadas pela mídia apenas em relação ao que foi divulgado sobre a aprovação, ou não, de pautas dos Conselhos, não analisando o discurso no qual a divulgação destas notícias se inseria. Em vista disso, apresentar o grau de vinculação das ações do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos é o que se pretende a seguir.

#### 4.1 GRAU DE VINCULAÇÃO DAS AÇÕES DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ÀS RESOLUÇÕES/PARECERES DOS CONSELHOS

Para deduzir o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às resoluções/pareceres dos Conselhos, houve uma separação em diferentes possibilidades relativas ao grau de vinculação (ver Quadro 02), variando desde os Conselhos que não possuem nenhum grau de vinculação até aqueles que possuem um alto grau de vinculação.

Os critérios foram definidos em relação ao percentual das resoluções dos Conselhos que estão presentes nas competências dos Conselhos (as competências previstas na lei, e não no Regimento Interno):

- Menos de 10%: não há vinculação, ou seja, nenhum grau;
- De 10% a 50%: níveis baixos de vinculação;
- De 50% a 75%: níveis médios de vinculação;
- Mais de 75%: níveis altos de vinculação.

Em vista disso, a seguir será apresentada a análise do percentual das resoluções vinculantes para, posteriormente, definir o grau de vinculação.

#### 4.1.1 CME - Conselho Municipal de Educação

Criado em 1991, através da Lei Complementar 248 de 1991, o CME possui as seguintes competências:

Art. 6º Ao Conselho Municipal de Educação compete:

- a) elaborar o seu Regimento Interno;
- b) zelar e incentivar o aprimoramento da qualidade de ensino no Município;
- c) promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais;
- d) estabelecer critérios para a conservação e, quando necessário, ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Município;
- e) estudar e **sugerir** medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino no Município;
- f) traçar normas para os planos municipais de aplicação de recursos em educação;
- g) **emitir parecer** sobre:
  - \* assuntos e questões de natureza educacional que lhe forem submetidos pelo Poder Executivo Municipal;
  - \* concessão de auxílios e subvenções educacionais;
  - \* convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais que o Poder Público Municipal pretenda celebrar;
- h) estabelecer critérios para concessão de bolsas de estudo a serem custeadas com recursos municipais;
- i) manter intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos municipais de educação;
- j) exercer as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação;
- l) **aprovar** e fiscalizar a aplicação trimestral dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino em conformidade com o § 2º do art. 183 da Lei Orgânica Municipal;
- m) traçar normas para os planos municipais de educação, conforme o art. 216, § 2º e § 4º da Constituição Estadual, bem como o art. 34, inciso III das Disposições Transitórias da mesma;
- n) **deliberar** sobre alterações no currículo escolar respeitando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Conselho Estadual de Educação (PORTO ALEGRE, 1991, n.p, grifo nosso).

Ao analisar as competências do CME, pode-se observar duas competências relevantes para o caráter deliberativo e, talvez, vinculante do Conselho. São elas: aprovar e fiscalizar a

aplicação trimestral dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino e deliberar sobre alterações no currículo escolar.

Ao comparar as competências com as resoluções aprovadas pelo Conselho, que foram sobre as diretrizes curriculares para a oferta da educação e para os Direitos Humanos no Sistema Municipal de Ensino e alterando diretrizes sobre credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições que ofertam as diferentes etapas da Educação Básica e suas modalidades, nota-se certa vinculação em relação às diretrizes curriculares.

Entretanto, no caso específico CME, cabe salientar a elaboração dos pareceres sobre credenciamento e autorização de funcionamento de escolas, uma vez que as escolas municipais apenas obtêm autorização formal da prefeitura mediante o credenciamento e autorização do Conselho. Caso não seja autorizada, a escola até pode estar em funcionamento, mas não vai ter o *status* de escola credenciada.

Nesse sentido, cabe salientar algo que está previsto no Regimento Interno e que é vinculante por parte do Poder Executivo Municipal, mesmo que o Regimento Interno não possua força de lei: “§2º - Parecer é pronunciamento sobre matéria submetida ao CME, **podendo ser vinculante** ou opinativo, dependendo da natureza da mesma” (PORTO ALEGRE, 1999, n.p, grifo nosso). No caso específico da autorização e credenciamento das escolas, os pareceres do CME são vinculantes. Este é um ponto positivo em relação ao CME.

Dito isso, fazendo uma análise geral das competências do CME, cabe salientar que, das 13 competências do CME, apenas duas são deliberativas e apenas uma é vinculante. Entretanto, cabe salientar os pareceres sobre autorização e credenciamento das escolas que, apesar de não estarem nas competências, são vinculantes por parte do Poder Executivo Municipal. Apesar disso, como o objetivo deste trabalho é a análise das resoluções versus competências, o CME foi classificado como um Conselho com nenhum grau de vinculação ao Poder Executivo, por apresentar menos de 10% das resoluções nas competências previstas em lei.

Em relação às reportagens encontradas sobre o CME, no período analisado neste estudo (2017-2019), foram localizadas 10 reportagens. Através da leitura das reportagens, foi observado que na gestão que se iniciou em 2017 no Executivo Municipal, houve uma ênfase na terceirização dos serviços públicos, através de leis e decretos que permitiam a prestação destes serviços por entidades de direito privado, sobretudo, entidades do “terceiro-setor”.

Nesse sentido, houve notícias que falavam sobre a realização de parcerias com instituições privadas sem a consulta ao CME, ou tendo a reprovação do Conselho (CUNHA, 2018) suspensão de modalidades de ensino em escolas, sem aprovação do Conselho (SGARBOSSA, 2019a). Também foi observada a deliberação acerca de temáticas relevantes

da educação, como a educação dos filhos em casa, que foi reprovada pelo Conselho e julgada ilegal pelo STF (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Assim, pode-se observar que, além do CME possuir apenas uma competência vinculante e a exceção, e relação a outros Conselhos, de seus pareceres serem vinculantes, há registros da mídia de massa alegando situações em que o Poder Executivo Municipal agiu desrespeitando as decisões dos Conselhos. O caso de parcerias com entidades privadas e autorização e inauguração de escolas que não foram aprovadas por parecer do CME é um exemplo.

Conclui-se, portanto, que o CME é deliberativo nas competências **e**, **g**, e **n**, e vinculante na competência **I**. Ou seja, o CME não possui vinculação ao Poder Executivo Municipal.

A seguir será apresentada a análise do CMS.

#### 4.1.2 CMS - Conselho Municipal de Saúde

Criado pela Lei Complementar 277, de 1992, o CMS possui as seguintes competências:

- I – **definir** as prioridades de saúde, observadas as normas da Lei Orgânica Municipal;
- II – **estabelecer e aprovar** as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Saúde, do Plano Plurianual e do Orçamento;
- III – **formular** estratégias e controlar a execução da política de saúde;
- IV – **propor** critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;
- V – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de saúde prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SUS no Município;
- VI – **definir** critérios para a elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde, no que tange à prestação de serviço de saúde;
- VII – apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;
- VIII – **definir** critérios de qualidade e quantidade para o funcionamento dos serviços de saúde públicos e privados no âmbito do SUS;
- IX - **estabelecer e aprovar** diretrizes quanto à localização e o tipo de unidade de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;
- X – elaborar seu Regimento Interno;
- XI – exercer outras atribuições que lhe forem delegadas por Lei (PORTO ALEGRE, 1992, n.p, grifo nosso).

Ao observar as 11 competências do CMS, nota-se que apenas duas possuem caráter vinculante: estabelecer e **aprovar** as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Saúde, do Plano Plurianual e do Orçamento e estabelecer e **aprovar** diretrizes

quanto à localização e o tipo de unidade de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS; e cinco possuem caráter deliberativo.

Ao comparar as competências do Conselho com suas resoluções, nota-se que não há nenhuma vinculação, uma vez que, das 26 resoluções elaboradas pelo Conselho em 2017, nenhuma delas está presente nas competências do Conselho. Ou seja, o CMS não foi vinculante em nenhuma resolução. Pode ser que o Poder Executivo Municipal tenha acatado as resoluções do Conselho, mas isso não quer dizer que seja obrigado a fazê-lo, uma vez que apenas as competências definem o que deve ser seguido, obrigatoriamente.

Em relação à análise das reportagens, a partir da análise de 20 reportagens, foi possível confirmar a hipótese de que as decisões do Conselho não são vinculantes por parte do Poder Executivo Municipal, uma vez que, com base no que foi noticiado pela mídia, o Poder Executivo Municipal não tem acatado deliberações de grande impacto do CMS, como em relação à atuação do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família - IMESF, entidade de direito privado que tem atuado na Atenção Básica de 2011 a 2020, sem a autorização do Conselho.

Desde o surgimento do Imesf até a atualidade, o CMS tem tentado argumentar a favor da absorção destes trabalhadores na gestão municipal, em cargos públicos. Mesmo assim, o executivo municipal sempre defendeu a terceirização, seja por uma Fundação Pública de Direito Privado, seja por uma Organização Social (OS), o que já aconteceu em Porto Alegre, seja por outros meios (SUL21, 2019). Para alguns cargos, a prefeitura abriu edital de concurso público. Entretanto, a maioria dos funcionários deve ser demitida ou absorvida por entidades de direito privado, contrariando o CMS (CORREIO DO POVO, 2019).

Ademais, também foram encontradas notícias de casos nos quais a prefeitura tomou uma decisão sem considerar a opinião dos membros do Conselho ou, até mesmo, sem consultar o CMS, como parcerias com empresas privadas (FLECK, 2018; VARGAS, 2018b). Casos de descaso da prefeitura em relação à situação precária de determinados postos de saúde também foram encontrados nas notícias relacionadas à área da saúde, alegando reformas paradas há muito tempo, sem uma definição da situação por parte do poder executivo municipal (GOMES, 2018).

Cabe mencionar que, a partir de 2019, o número de notícias relacionadas às limitações da participação nos Conselhos teve um aumento significativo. Uma hipótese é de que, a partir deste período, houve mudança de governo em nível federal, o que pode ter refletido nas gestões estaduais e municipais.

Em relação às reportagens, pode-se observar que, de modo geral, a pauta foi a terceirização da Política Pública da saúde, mais especificamente na atenção básica, mas

também em outros níveis de complexidade, como é o caso do HPS (Hospital de Pronto Socorro). Já no início de 2019, estava em pauta o repasse da gestão do HPS para uma consultoria paulista especializada, repasse visto com reservas pelo CMS (GAUCHAZH, 2019c). Em nível local, foram encontradas reportagens que mostravam a oposição, tanto do CMS quanto de outras entidades da Sociedade Civil, como sindicatos, em relação à terceirização dos serviços de saúde (GAUCHAZH, 2019c; CORREIO DO POVO, 2019). Além disso, também foram realizados protestos pelas unidades básicas de saúde contra mudanças na gestão, sem consulta ao CMS (NETO, 2019).

Sendo assim, em vista dos elementos abordados na análise, foi observado que há duas competências vinculantes no CMS. Ao realizar uma comparação com as resoluções do CMS e suas competências, observou-se que não há competências vinculantes em relação às resoluções elaboradas, ou seja, o Poder Executivo Municipal, caso queira, pode não acatar as resoluções do CMS. Ademais, foi observado nas reportagens que o Poder Executivo Municipal tem agido contrariamente ao que foi deliberado no CMS.

Conclui-se, portanto, que o CMS é deliberativo em relação às competências **I, II, III, IV, VI, VIII e IX** e vinculante em relação às competências **II e IX**, do total de 11 competências. Ou seja, o CMS possui algum grau de vinculação por parte do Poder Executivo Municipal, mesmo que baixo, em relação a alguns elementos da Política Pública da saúde. Entretanto, ao analisar as resoluções elaboradas pelo Conselho, observou-se que nenhuma está presente nas competências, não tendo grau de vinculação. Desse modo, por mais que algumas competências do Poder Executivo Municipal vinculem o Conselho, inclusive em relação ao orçamento, não houve resoluções acerca destas competências. No entanto, cabe fazer a ressalva de que não foram localizadas as resoluções do CMS elaboradas em 2018 e 2019.

A seguir será apresentado o CMAS.

#### 4.1.3 CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

Criado em 1995, através de Lei Complementar 352, o CMAS possui as seguintes competências:

- I - **deliberar** sobre a política municipal de assistência social;
- II - fixar diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o Município de Porto Alegre, conforme deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social;
- III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada de assistência social;
- IV - regular critérios de funcionamento das entidades e organizações de assistência social;
- V - fixar normas e **efetuar o registro de entidades não-governamentais** de assistência social;

- VI - **efetuar a inscrição e aprovar** os programas de assistência social das Organizações Não-governamentais - ONG`s - e dos órgãos governamentais;
- VII - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social;
- VIII - **cancelar o registro** das entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei nº 8742/93 e desta Lei;
- IX - zelar pela efetivação do Sistema Municipal de Assistência Social;
- X - **instituir** e regulamentar o funcionamento das Comissões Regionais de Assistência Social - CRAS;
- XI - articular-se com as instâncias deliberativas do Município, tendo em vista a organicidade da política de assistência social com as demais políticas setoriais para a integração das ações;
- XII - **deliberar** sobre o Fundo Municipal de Assistência Social;
- XIII - **deliberar** sobre a transferência de recursos financeiros as entidades não-governamentais de assistência social;
- XIV - **emitir parecer** sobre o orçamento municipal destinado à assistência social;
- XV - convocar, a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, com objetivo de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SMAS;
- XVI - incentivar a realização de estudos e pesquisas na área, sugerindo medidas de prevenção, controle e avaliação;
- XVII - elaborar e **deliberar** sobre seu Regimento Interno;
- XVIII - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas por lei;
- XIX - apresentar ao Chefe do Poder Executivo propostas que viabilizem a regulamentação desta Lei (PORTO ALEGRE, 1995, n.p, grifo nosso).

Ao observar as 19 competências do CMAS, nota-se que há quatro competências vinculantes: fixar normas e **efetuar o registro de entidades não-governamentais** de assistência social, **efetuar a inscrição e aprovar** os programas de assistência social das Organizações Não-governamentais - ONG`s - e dos órgãos governamentais, VII - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, VIII - **cancelar o registro** das entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei nº 8742/93 e desta Lei, **instituir** e regulamentar o funcionamento das Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS. Logo, pouco mais de 20% das competências são vinculantes.

Em relação às resoluções, foram encontradas resoluções autorizando o registro de entidades e aprovando a inscrição, como também aprovando Regimentos de funcionamento das Comissões Regionais. Ou seja, observou-se uma grande vinculação entre as resoluções do Conselho e suas competências. Contudo, em relação às resoluções sobre verbas e recursos, não há vinculação por parte do Poder Executivo Municipal. Logo, ele não é obrigado a acatar.

Também há competências deliberativas (I, XII, XIII, XIV e XVII). Desse modo, o CMAS possui um grau baixo de vinculação de suas decisões por parte do Poder Executivo Municipal.

Em relação às notícias publicadas pela mídia a respeito do Conselho, foi localizado um total de 06 reportagens relacionadas ao CMAS, entre os anos 2017 e 2019. Um ponto que

chamou atenção sobre os Conselhos foi uma reportagem do ano de 2017, a qual informava que o município teria verba para receber, aguardando para ser gasta com famílias de baixa renda, mas o Conselho não deliberava a respeito em suas reuniões, devido à questões ideológicas. De outra banda, os conselheiros rebateram argumentando que, em se tratando desta verba, era algo importante, que não poderia ser definido de última hora (GERMANO, 2017). Ademais, também houve queixas do CMAS em relação à prefeitura por falta de diálogo, o que acabou fazendo com que algumas parcerias com a iniciativa privada não pudessem ser renovadas, por falta de documentação. Em relação a isso, o CMAS alega que a prefeitura não estabelece um diálogo e a proposição de uma solução para empasses que possam ocorrer, o que acaba gerando problemas (WEBER, 2017).

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo Municipal possui um grau de vinculação baixo às decisões do CMAS. O Conselho opina sobre questões relevantes como, por exemplo, o orçamento. Foram observadas competências deliberativas em relação ao orçamento, mas não vinculantes, ao contrário do que foi observado no CME e no CMS, que possuem vinculação pelo Executivo em questões de orçamento municipal.

Ademais, um ponto positivo em relação ao CMAS é que houve uma grande convergência entre muitas resoluções e competências do Conselho, o que é um avanço em relação à participação.

A seguir será apresentado o COMATHAB.

#### 4.1.4 COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação

Criado pela Lei complementar 337 de 1995, o COMATHAB possui as seguintes competências:

- I - propor, deliberar e fiscalizar diretrizes, planos e programas da Política Habitacional de interesse social do Município;**
- II - propor e participar da deliberação,** junto ao processo de elaboração do Orçamento Municipal, sobre a execução de projetos e programas de urbanização, construção de moradias e de regularização fundiária em áreas irregulares, nos termos do § 1º, do art. 116 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre;
- III - propor** o plano de aplicação e fiscalizar o gerenciamento do Banco de Terras;
- IV - apreciar** as propostas e projetos de intervenção do Governo Municipal relativas às ocupações e assentamentos de interesse social;
- V - propor** os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento - FMD de que trata o art. 10 da Lei Complementar 315, de 10 de janeiro de 1994, bem como encaminhá-los ao processo de elaboração do orçamento para apreciação e deliberação;
- VI - apreciar** as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares;
- VII - propor** ao órgão competente a criação de Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS;



- VIII - **propor** convênios destinados à execução dos projetos habitacionais, urbanização e regularização fundiária;
- IX - constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, quando julgar necessário, para o desempenho das suas funções;
- X - exercer a fiscalização da administração financeira e contábil do FMD, podendo a qualquer momento, na forma do Regimento Interno, realizar perícias e verificações do caixa, bem como solicitar informações acerca de operações financeiras, licitações, convênios, contratos, fixação de preços públicos, desapropriação, alienações e permutas;
- XI - estabelecer relações com os órgãos, Conselhos e fóruns municipais afetos à elaboração do Orçamento Municipal e à definição da Política Urbana do Município;
- XII - **apreciar e emitir pareceres** sobre projetos de lei referentes à Política Habitacional do Município (PORTO ALEGRE, 1995; n.p, grifo nosso).

Observando as 12 competências do COMATHAB, pode-se observar que nenhuma delas é vinculante por parte do Poder Executivo Municipal. Em relação ao caráter deliberativo das competências, das 12 competências consultadas, observa-se que 7 são deliberativas, quais sejam: I, II, III, V, VII, VIII e XII. Em relação às notícias publicadas pela mídia a respeito do Conselho, não foram localizadas reportagens relacionadas especificamente às deliberações do COMATHAB. Também não foram localizadas as resoluções do Conselho.

Dito isso, cabe duas observações acerca do COMATHAB: a primeira é que a falta de divulgação de informações impossibilita a análise comparativa entre as resoluções e as competências previstas em lei. A segunda é que na lei não existem competências vinculantes, apenas deliberativas. Portanto, pode-se concluir que o COMATHAB não é vinculante por parte do Poder Executivo Municipal.

A seguir será apresentado o CMC.

#### 4.1.5 CMC - Conselho Municipal de Cultura

Criado pela Lei Complementar 399, de 1997, o CMC possui as seguintes competências:

- I - **propor** e fiscalizar ações e políticas públicas de desenvolvimento da cultura, a partir de iniciativas governamentais e/ou em parceria com agentes privados, sempre na preservação do interesse público;
- II - promover e incentivar estudos, eventos, atividades permanentes e pesquisas na área da cultura;
- III - **contribuir na definição** da política cultural a ser implementadas pela Administração Pública Municipal, ouvida a população organizada;
- IV - **propor** e analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos para o setor cultural;
- V - colaborar na articulação das ações entre organismos públicos e privados da área da cultura;
- VI - **dar pareceres** aos projetos destinados a instituir ações ou políticas públicas de promoção cultural desenvolvidas pela Secretaria Municipal da Cultura (SMC);
- VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações culturais desenvolvidas no Município;

- VIII - estudar e **sugerir medidas** que visem à expansão e ao aperfeiçoamento das atividades e investimentos realizados pela Secretaria Municipal da Cultura;
- IX - incentivar a permanente atualização do cadastro das entidades culturais do Município;
- X - **elaborar e aprovar** seu Regimento Interno (PORTO ALEGRE, 1997; 2010, grifo nosso).

Ao observar as 10 competências do CMC, pode-se observar que apenas uma é vinculante: “[...] X - **elaborar e aprovar** seu Regimento Interno” (PORTO ALEGRE, 1997; 2010, grifo nosso). Entretanto, esta competência se refere ao próprio Conselho, e não à implementação da Política Pública. Por esse motivo, pode-se afirmar que o CMC não possui nenhuma competência vinculante.

Em relação ao caráter deliberativo, das 10 competências do Conselho, 5 delas são deliberativas, estando uma delas relacionada ao orçamento: “[...] IV - **propor** e analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos para o setor cultural” (PORTO ALEGRE, 1997; 2010, grifo nosso).

Em relação às notícias publicadas pela mídia a respeito do Conselho, não foram localizadas reportagens relacionadas especificamente às deliberações do CMC.

Por fim, em relação às resoluções ou pareceres do Conselho, estes documentos não foram localizados, o que impossibilita a realização da análise comparativa entre lei e resolução do Conselho. No entanto, analisando a inexistência de competências vinculantes, já é possível perceber que o Poder Executivo Municipal não vincula as decisões do CMC.

A seguir será apresentado o CMDUA.

#### 4.1.6 CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental

Criado pela Lei Complementar 434 de 1999, o CMDUA possui as seguintes competências:

- I - zelar pela aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano ambiental, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDDUA;
- II - promover, através de seus representantes, debates sobre os planos e projetos que incidam nas Regiões de Gestão do Planejamento;
- III - **propor, discutir e deliberar** sobre os planos e projetos relativos ao desenvolvimento urbano ambiental;
- IV - **receber e encaminhar para discussão** matérias oriundas de setores da sociedade que sejam de interesse coletivo;
- V - **propor** ao SMGP a elaboração de estudos sobre questões que entender relevantes;
- VI - instalar comissões para assessoramento técnico compostas por integrantes do CMDUA, podendo-se valer de órgãos componentes do SMGP, bem como de colaboradores externos;
- VII - zelar pela integração de políticas setoriais que tenham relação com o desenvolvimento urbano ambiental do Município;

VIII - propor a programação de investimentos com vistas a assessorar a implantação de políticas de desenvolvimento urbano ambiental para o Município;  
 IX - **aprovar** Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus, bem como indicar as alterações que entender necessárias; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)

X - **aprovar** os estoques construtivos do Solo Criado;

XI - **aprovar** critérios e parâmetros para avaliação de Projetos Especiais de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Graus; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)

XII - **aprovar** a metodologia para definição do valor do Solo Criado;

XIII - **aprovar** os valores semestrais do Solo Criado;

XIV - **aprovar** os planos de aplicação dos recursos do Solo Criado de acordo com o disposto nos incs. I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores. (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010) (PORTO ALEGRE, 1999, n.p, grifo nosso).

Ao observar as 14 competências do CMDUA, nota-se um avanço na vinculação por parte do Poder Executivo Municipal, quando comparado aos Conselhos apresentados até aqui. Das 14 competências do Conselho, 6 delas são vinculantes (identificadas pela palavra aprovar), portanto, 42%. Ademais, foram identificadas três competências deliberativas. Ainda em relação às competências vinculantes, das 6 competências identificadas, apenas uma é em relação ao orçamento (competência XIV). Em relação às competências deliberativas, nenhuma delas é relativa ao orçamento.

Em relação às notícias publicadas pela mídia a respeito do Conselho, foram localizadas poucas reportagens que versam sobre o CMDUA (um total de 03 no período analisado). Foram identificadas nas reportagens que os órgãos colegiados têm passado a serem legitimadores do processo de mercantilização da cidade, seja no momento de escolha dos representantes, seja consultando o Conselho apenas quando convém (GUARNIERI, 2017). Ademais, pode-se observar queixas semelhantes ao que foi encontrado em relação aos outros Conselhos, sobretudo, no que se refere à falta de consulta ao Conselho, por parte do Poder Executivo Municipal. No caso do CMDUA, um documento importante é o Plano Diretor do Município, que passou para o processo de revisão, em 2019, sem ao menos ter passado pelo CMDUA. O argumento da Sociedade Civil é de que, atualmente, é muito difícil que um grande empreendimento no município seja vetado, mesmo não cumprindo as disposições legais (ISAÍAS, 2019b).

De outra banda, foram identificadas questões relacionadas ao solo urbano que não estão sendo respeitadas pelo Poder Executivo Municipal. Neste caso, alegou-se que os mecanismos legais, como a constituição e a legislação municipal, são infringidos pelo Poder Executivo Municipal, transformando o Conselho num Conselho proibido de aconselhar (ALFONSIN, 2019). Aqui, há, claramente, um caso no qual o Conselho deveria ser vinculante para o Poder Executivo Municipal (com base nas competências sobre o solo urbano), o que não foi acatado pelo Poder Executivo Municipal. Logo, nota-se que, mesmo nos casos onde

há vinculação entre o Conselho e o Executivo Municipal, tais mecanismos legais não são cumpridos na prática. Ademais, as resoluções do Conselho não foram localizadas, o que impossibilita analisar a convergência entre resolução e competência.

Assim, em relação ao CMDUA, pode-se afirmar que o Poder Executivo Municipal vincula o CMDUA em 42% de suas competências, possuindo, portanto, níveis baixos de vinculação. Entretanto, mesmo que haja competências vinculantes na lei do Conselho, ao analisar algumas notícias dos veículos de comunicação de massa, nota-se que competências vinculantes na lei do Conselho não são respeitadas pelo Poder Executivo Municipal na prática. Ademais, não ter localizado as resoluções e também o fato do Poder Executivo Municipal, conforme observado nas notícias, agir sem considerar o Conselho, deixa a hipótese de que não basta possuir competências vinculantes para que o Poder Executivo Municipal aja em consonância com as decisões do Conselho.

A seguir será apresentado o COMJUS.

#### 4.1.7 COMJUS - Conselho Municipal de Justiça e Segurança

Criado pela Lei Complementar 656, de 7 de dezembro de 2010, o COMJUS possui as seguintes competências:

- I - **encaminhar** aos Poderes Públicos do Município de Porto Alegre as demandas relacionadas às políticas públicas de sua competência;
- II - sistematizar e **encaminhar** as demandas da população aos órgãos que compõem o sistema de proteção social e de segurança pública, por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU), da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (SSP/RS) e do Conselho Estadual da Justiça e da Segurança;
- III - diagnosticar as causas e as consequências da violência urbana, visando à formulação da política municipal de segurança pública;
- IV - participar das reuniões dos CCJSs, por iniciativa própria ou a partir de solicitação desses Conselhos;
- V - estimular a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no Município de Porto Alegre;
- VI - representar um espaço permanente de debate entre os órgãos públicos e a comunidade;
- VII - **diagnosticar e avaliar** as ações referentes à segurança pública no Município de Porto Alegre;
- VIII - estabelecer canais de comunicação com órgãos públicos para demandar serviços e providências;
- IX - **apreciar e votar** relatórios semestrais de gestão da SMDHSU;
- X - **apreciar, propor e votar** todos os projetos no âmbito da Segurança Pública Municipal;
- XI - **elaborar e aprovar** o Regimento dos FRJSs e dos CCJSs; e
- XII - **elaborar e aprovar** o seu Regimento (PORTO ALEGRE, 2010, n.p, grifo nosso).

Ao observar as 12 competências do COMJUS, pode-se afirmar que cinco são deliberativas e duas são vinculantes, ou seja, 16%. Entretanto, as competências vinculantes são em relação a documentos do próprio Conselho, ficando a hipótese de que não há nenhum grau de vinculação. Todavia, pelos critérios adotados neste trabalho, o COMJUS possui um grau baixo de vinculação pelo Poder Executivo Municipal.

Em relação às reportagens publicadas pelos veículos de comunicação de massa a respeito dos Conselhos, não foi localizada nenhuma reportagem no recorte temporal analisado. Ademais, em relação à comparação entre resoluções do Conselho e competências do Conselho, não foram localizadas as resoluções do Conselho, tampouco os pareceres. Isso impossibilita analisar o grau da vinculação entre as competências do Conselho e o que foi aprovado por ele.

Em vista disso, a respeito do COMJUS, pode-se afirmar que este Conselho possui um grau baixo de vinculação por parte do Poder Executivo Municipal, haja vista que possui apenas duas competências vinculantes. Ademais, documentos importantes como as resoluções do Conselho não foram localizados, dificultando a análise acerca do Conselho.

A seguir, será apresentada a análise do COMAM.

#### 4.1.8 COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente

Criado pela Lei Complementar 369 de 16 de janeiro de 1996, o COMAM possui as seguintes competências:

- I - **propor e formular** políticas municipais do meio ambiente e acompanhar a sua execução;
- II - **propor e formular** normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, obedecidas as leis e diretrizes gerais municipais, estaduais e federais;
- III - **deliberar em última instância administrativa**, em grau de recurso, sobre as penalidades e licenças ambientais emitidas pelo Poder Público Municipal;
- IV - **propor e formular** diretrizes e normas de aplicação do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente;
- V - **apresentar** propostas para reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor de Meio Ambiente e Saneamento do Município, no que se refere às questões ambientais;
- VI - **sugerir** a criação de Unidades de Conservação;
- VII - **examinar** qualquer matéria em tramitação no Município que envolva questões ambientais, a pedido do Prefeito ou por solicitação de 1/3 (um terço) de seus membros;
- VIII - **encaminhar** ao Prefeito sugestões para a adequação de leis e demais atos municipais às normas vigentes sobre proteção ambiental e de uso e ocupação do solo;
- IX - **manifestar-se** sobre convênios de gestão ambiental entre o Município e organizações públicas ou privadas;
- X - **acompanhar** e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros e materiais destinados pelo Município à gestão ambiental;

- XI - promover encontros, palestras, seminários e outras eventos sobre temas ligados ao meio ambiente;
- XII - estabelecer integração com órgãos estaduais, federais e internacionais, bem como com municípios da região metropolitana, no que diz respeito a questões ambientais;
- XIII - participar de atividades correlatas de competência de outros órgãos ou Conselhos Municipais;
- XIV - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas (PORTO ALEGRE, 1996, n.p, grifo nosso).

Ao analisar as 14 competências do COMAM, pode-se observar que o Conselho possui uma competência vinculante: “III - **deliberar em última instância administrativa**, em grau de recurso, sobre as penalidades e licenças ambientais emitidas pelo Poder Público Municipal” (PORTO ALEGRE, 1996, n.p, grifo nosso). Nota-se que a competência é caracterizada pela palavra deliberar. Entretanto, este trabalho considera como competência vinculante em vista do contexto da frase formulada. Ademais, o COMAM possui 9 competências deliberativas, o que é um número alto, embora não caracterize grau de vinculação pelo Poder Executivo Municipal.

Em relação às resoluções do Conselho, entre 2017 e 2019, recorte temporal deste trabalho, foi possível observar que foram elaboradas quatro resoluções, sendo três delas sobre as diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente e uma sobre o Programa de Regularização de Empreendimentos de Instalações Náuticas existentes na orla – PRINA. Ou seja, o Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente está presente nas competências do Conselho, embora em caráter deliberativo. Essa convergência corrobora para a afirmação de que, nesse elemento, o COMAM é vinculante para o Poder Executivo Municipal. Já em relação ao Programa de Regularização de Empreendimentos de Instalações Náuticas existentes na orla, tal elemento não foi localizado nas competências, não podendo afirmar que esta resolução foi vinculante.

Nesse caso, pode-se afirmar que 75% das resoluções elaboradas pelo COMAM são vinculantes para o Poder Executivo Municipal, com base nas resoluções localizadas no *site* da prefeitura e no recorte temporal desta pesquisa. Portanto, o COMAM é vinculante para o Executivo Municipal. Entretanto, foi localizada, na pesquisa das reportagens, uma reportagem afirmando que foi elaborada uma resolução do COMAM acerca da aprovação de percentual de arborização do município (VARGAS, 2018a), o que dá a entender que foram elaboradas outras resoluções, além das que estão presentes no *site*, deixando, em relação às reportagens, a análise passível de ressalvas.

A seguir, será apresentado o COMTU.

#### 4.1.9 COMTU - Conselho Municipal de Transportes Urbanos

Criado pela Lei Complementar 318, de 28 de março de 1994 o COMTU possui as seguintes competências:

Art. 5º - Compete, ainda, ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos (COMTU) **propor, fiscalizar, opinar e deliberar, sem prejuízo da competência superior**, sobre:

- a) Critérios gerais sobre reivindicações dos munícipes, especialmente quanto ao atendimento da população, qualidade e eficiência dos serviços, adequação de equipamentos, educação e informação;
- b) Critérios gerais para credenciamento e acompanhamento da fiscalização comunitária dos serviços de transportes urbanos, inclusive com a promoção de censos de passageiros, quando necessário;
- c) Atos da administração pública, notadamente questões de cumprimento de horários, disponibilidade de veículos condizentes com as necessidades da população, respeito ao passageiro, cumprimento da legislação em vigor, qualidade ambiental, estudos globais e racionalização de trajetos de linhas;
- d) Critérios de outorga da permissão, cassação ou modificação das permissões de exploração dos serviços de transportes públicos;
- e) Resultados financeiros das permissionárias, especialmente receitas advindas da venda do vale-transporte, passagem escolar e outras antecipações adotadas pela administração Municipal;
- f) Quaisquer outros assuntos afins ao sistema de transportes urbanos, apresentados pela Secretaria Municipal dos Transportes (SMT).

Art. 6º - Compete, exclusivamente, ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos (COMTU), propor, fiscalizar e deliberar sobre o seu Regimento Interno, bem como proceder a escolha de seu presidente, nos termos da Lei Complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992 (PORTO ALEGRE, 1994, p. 02-03, grifo nosso).

Ao analisar as competências do COMTU, nota-se que nenhuma delas é vinculante, tendo em vista os verbos apresentados já no artigo 5º. Tendo em vista os mesmos verbos, pode-se afirmar que todas são deliberativas. Entretanto, nenhuma delas está relacionada diretamente ao orçamento.

Ao analisar as notícias sobre o COMTU, foi localizado um número grande de notícias, totalizando 18. Destas, 12 notícias versam sobre o aumento da passagem, seja afirmando que o Conselho aprovou, seja mencionando quando os valores seriam analisados pelo Conselho (BITENCOURT, 2019; CORREIO DO POVO, 2019; FARINA, 2019; GAUCHAZH, 2017a; 2018; 2019d; G1, 2017; 2018b; 2019; LUZ, 2018; ROSA, 2019); uma notícia alegando o aumento da passagem, mesmo após anuência do Conselho (JACOBSEN, 2019); uma notícia informando o novo valor da passagem, conforme aprovado pelo Conselho; duas notícias alegando que era necessário que o COMTU inspecionasse o valor do aumento da passagem (SUL21a; GAUCHAZH, 2017); uma notícia falando a criação, pela prefeitura, de app para calcular o valor da passagem e sobre o aumento da passagem passar pela apreciação do

COMTU (SUL21b, 2017); uma notícia sobre alteração na cor dos táxis e corridas compartilhadas, que seria submetida à análise do Conselho (G1, 2018a).

Ao observar as notícias sobre o COMTU, nota-se que a maioria das deliberações do Conselho se refere ao valor da passagem, opinando, esporadicamente, sobre outras temáticas. No entanto, conforme observado em algumas notícias, não é do costume do Poder Executivo Municipal ouvir o que o Conselho tem a dizer, indo muitas vezes, ao contrário do que foi deliberado pelo Conselho.

Em relação às resoluções do Conselho, caso haja pareceres e resoluções do COMTU, estes não foram localizados nos sítios eletrônicos consultados. Assim, não foi possível realizar uma análise acerca destes documentos. Além disso, conforme já afirmado, o COMTU não possui nenhuma competência vinculante. Portanto, o COMTU não é vinculante para o Poder Executivo Municipal.

Apresentar e discutir os resultados dessa pesquisa é o que se pretende nas próximas páginas.



## 4.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O quadro 02 sintetiza o resultado da análise sobre o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos.

### Quadro 02 – Grau de vinculação do Poder Executivo Municipal de Porto Alegre às decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas

Conselho	Grau de Vinculação			
	Nenhum	Baixo	Médio	Alto
CME - Conselho Municipal de Educação	X			
CMS - Conselho Municipal de Saúde		X		
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social		X		
COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação	X			
CMC - Conselho Municipal de Cultura	X			
CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental		X		
COMJUS - Conselho Municipal de Justiça e Segurança		X		
COMAM - Conselho Municipal de Meio Ambiente				X
COMTU - Conselho Municipal de Transportes Urbanos	X			

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa.

Ao observar o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos, nota-se que eles possuem níveis variados de vinculação, haja vista que quatro não são vinculantes, quatro possuem um grau baixo de vinculação e um possui um grau alto. Contudo, há algumas ressalvas que devem ser feitas a respeito desta classificação.

A primeira vai ao encontro do recorte temporal. Na literatura, há estudos analisando os Conselhos em períodos distintos. Entretanto, não foi possível localizar nenhum estudo que analisa os Conselhos na gestão anterior ao recorte da pesquisa. Caso fosse localizado algum estudo, seria pertinente realizar comparação. Este fator limita a análise sobre a escolha dos representantes. Como a organização e disponibilidade dos documentos de cada Conselho varia muito, fica difícil afirmar que em determinado governo houve uma diminuição ou um aumento da participação da Sociedade Civil. Realizar entrevistas e uma pesquisa exploratória visando encontrar o perfil dos representantes de cada gestão seria pertinente para analisar a participação. Esta é uma limitação deste estudo, que poderia ter sido mais aprofundado, caso não houvesse a limitação devido à pandemia da Covid-19.

Em relação às reportagens, foi observado que muitas delas mostravam que questões encaminhadas pelo Conselho não foram adotadas pelo Poder Executivo Municipal. Houve notícias que mencionavam tensões entre Estado e Sociedade Civil, ao alegar que o Poder Executivo Municipal tinha posição contrária à participação. Para a análise, só foram levadas em conta reportagens que falavam sobre o primeiro caso, evitando a distorção da análise pela linha editorial do veículo de comunicação de massa.

Em relação aos resultados, cabe fazer a ressalva de que os resultados obtidos foram em relação aos documentos que foi possível localizar na *internet*, uma vez que a pandemia da Covid-19 impossibilitou o comparecimento às plenárias dos Conselhos e a realização de entrevistas. Não foi possível localizar o Regimento Interno do COMATHAB e não foi possível localizar resoluções, pareceres ou indicações do CMDUA, CMC, COMATHAB, COMJUS e COMTU. O fato destes documentos não terem sido localizados é um elemento que deve ser levado em conta. Caso houvesse a realização de entrevistas junto aos conselheiros, estes documentos poderiam ter sido solicitados, fator que poderia, ou não, influenciar os resultados da pesquisa.

Em relação ao fato do Conselho estar presente no organograma da respectiva secretaria, foi observado que dois Conselhos estão presentes (CMS e CMDUA). Entretanto, tal fator, embora seja considerado um entrave à participação, deve ser analisado em maior profundidade.

Dito isso, no próximo capítulo, buscar-se-á apresentar as considerações finais deste estudo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou realizar um mapeamento a respeito dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre, caracterizando os Conselhos e realizando uma tentativa de definição dos Conselhos de Políticas Públicas. Posteriormente, buscou-se identificar o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre, tendo como problema de pesquisa: Em que medida o Poder Executivo Municipal de Porto Alegre vincula as decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas?

Para responder o problema de pesquisa, o estudo teve como objetivo principal analisar o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas do município de Porto Alegre e como objetivos específicos: caracterizar os Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Porto Alegre, realizar mapeamento de reportagens publicadas pelos veículos de comunicação de massa acerca das deliberações dos Conselhos, comparar os documentos oficiais com força de lei dos Conselhos, e, por fim, deduzir o grau de vinculação das ações do Poder Executivo Municipal aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

A pergunta foi respondida e os objetivos foram atingidos através de análise documental das leis de criação dos Conselhos, dos Regimentos Internos dos Conselhos, das informações presentes no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, de um breve levantamento bibliográfico de estudos anteriores a respeito dos Conselhos, da análise das reportagens dos veículos de comunicação de massa a respeito dos Conselhos e, por fim, da comparação das competências presentes nas leis dos Conselhos com suas respectivas resoluções, possibilitando atingir o objetivo central e responder o problema de pesquisa.

Em relação às hipóteses deste trabalho, quais sejam: (1) os níveis de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos são baixos; (2) a gestão que entrou em 2017 não possui o interesse de incentivar a vinculação das decisões do Poder Executivo Municipal ao que foi deliberado pelos Conselhos, a primeira hipótese foi confirmada em parte, uma vez que quatro dos nove Conselhos analisados não possuem vinculação ao Poder Executivo Municipal (CME, COMATHAB, CMC e COMTU), quatro possuem graus baixos de vinculação (COMJUS, CMDUA, CMS e CMAS) e um possui um grau alto de vinculação (COMAM). Em relação à segunda hipótese, utilizando critérios subjetivos, como as notícias da mídia, pode-se dizer que ela se confirma, uma vez que houve diversas reportagens denunciando ações unilaterais do Poder Executivo Municipal.

Em relação à caracterização dos Conselhos, foi possível chegar a algumas conclusões: em sua maioria, a legislação de funcionamento dos Conselhos é aprovada por Resolução do Conselho, não há paridade entre Estado e Sociedade Civil, a escolha dos representantes se dá por indicação, os Conselhos manifestam-se através de resoluções e/ou pareceres e possuem autonomia em relação ao organograma das respectivas Secretarias Municipais. Entretanto, foi possível observar que os Conselhos possuem diversas diferenças entre si, mas é possível estabelecer uma definição padrão dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, com base nas características que predominaram na análise: ferramentas de Controle Social, que deliberam (em graus variados) em relação a Políticas Públicas distintas e elaboram resoluções e pareceres, sendo a escolha dos representantes por indicação, havendo paridade entre Estado e Sociedade Civil e, do ponto de vista institucional, do organograma da secretaria, possuem autonomia em relação ao Poder Executivo Municipal.

No tocante ao objetivo principal deste trabalho, analisar o grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos, foi possível observar que os Conselhos possuem graus variados de vinculação. A análise foi feita através da comparação das resoluções dos Conselhos em relação às competências dos Conselhos, presentes nas leis de criação. Se as competências são vinculantes, o Poder Executivo Municipal é obrigado a acatá-las. Portanto, foi verificado o que estava presente nas resoluções e também nas competências. Isto foi verificado a partir da seleção dos verbos presentes nas competências. Contudo, foi observada uma diferença bem discrepante, pois quatro dos nove Conselhos analisados não possuem vinculação ao Poder Executivo Municipal (CME, COMATHAB, CMC e COMTU), quatro possuem graus baixos de vinculação (COMJUS, CMDUA, CMS e CMAS) e um possui um grau alto de vinculação (COMAM).

Entretanto, como já mencionado, é necessário fazer a ressalva de que a falta de documentos pertinentes de alguns Conselhos impossibilita realizar uma análise mais detalhada. Caso fossem localizadas as resoluções, isso poderia ter influenciado os resultados em relação ao COMATHAB, CMC, COMJUS e COMTU. Esta é a primeira limitação deste estudo. A questão dos documentos é problemática, uma vez que os Conselhos são instituições públicas, devendo esclarecimento ao público. Por isso, os Conselhos só cumprem sua função adequadamente se sua atividade vem para a esfera pública, é divulgada e debatida. Caso contrário, são praticamente inócuos.

Adicionalmente, mesmo que, formalmente, o COMAM, por exemplo, possua um nível alto de vinculação por parte do Poder Executivo Municipal, a pesquisa das notícias publicadas pelos veículos de comunicação de massa possibilitou observar algumas divergências. Caso fosse realizada uma pesquisa em maior profundidade, com entrevistas e observação das

plenárias dos Conselhos, seria possível identificar como se dão essas disputas internas e se, de fato, essas decisões são respeitadas pelo Poder Executivo Municipal. Até o momento, com base nos dados consultados, fica a hipótese de que o Poder Executivo Municipal, mais especificamente a gestão 2017-2020, não respeita as decisões dos Conselhos.

Por fim, ainda em relação aos resultados desta pesquisa, e considerando que o objetivo principal do trabalho foi identificar em que medida o Poder Executivo Municipal vincula suas ações às decisões dos Conselhos, fica uma reflexão e possível hipótese para estudos futuros: ao invés do Poder Executivo Municipal vincular suas ações aos Conselhos, poderia ser afirmado que acontece o contrário – os Conselhos, por meio de suas indicações, acabam por elaborar decisões que vão ao encontro do Poder Executivo Municipal, em detrimento da Sociedade Civil?

Em relação às limitações deste estudo, além das já mencionadas nos parágrafos acima, também há algumas limitações teóricas, como, por exemplo, a falta de uma categoria de análise que verse sobre os graus de participação dos Conselhos, mais especificamente no contexto latino-americano.

Outra debilidade é a impossibilidade de realização de entrevistas, o que teria possibilitado identificar as disputas internas de cada Conselho. Além disso, não foram encontrados estudos a respeito da gestão anterior ao ano de 2017, apenas dos governos até a gestão de 2012. Essa pesquisa poderia ter analisado a gestão 2013-2016, haja vista que a coleta de dados foi finalizada antes do fim da gestão, em virtude da possível influência da pandemia da covid-19 na participação popular.

Com base nestas limitações, este estudo propõe como sugestões para estudos futuros, especialmente, a criação de uma categoria de análise que objetive analisar as especificidades da participação nos países latino-americanos. Isto pode ser elaborado à luz de um mapeamento de estudos sobre os Conselhos no caso brasileiro, levando, também, como subsídio, a caracterização dos Conselhos criada neste trabalho. Além disso, sugere-se a realização de entrevistas em profundidade e a identificação de cada nome presente nas representações dos Conselhos, visando confirmar ou negar a afirmação referente à paridade.

## REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, J. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. **Revista Análise Social**, vol. 43. Lisboa: 2008, p. 159-180.

AGÊNCIA BRASIL. Supremo julga nesta quinta se pais podem educar filhos em casa. **Diário Online**. 29 ago. 2018. Disponível em: <https://diarionline.com.br/?s=noticia&id=104736>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ALFONSIN, J. T. Como sacrificar política e socialmente o solo urbano. **SUL21**. Opinião Pública. 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/02/como-sacrificar-politica-e-socialmente-o-solo-urbano-por-jacques-tavora-alfonsin/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

AMARAL, E. Alternativas para Imesf são debatidas em Porto Alegre. **Correio do Povo**. 23 out. 2019a. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/alternativas-para-imesf-s%C3%A3o-debatidas-em-porto-alegre-1.374942>. Acessado em: 23 jul. 2020.

AMARAL, E. CMS debate relação entre atendimentos do SUS e iniciativa privada em Porto Alegre. **Correio do povo**. 18 out. 2019b. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/CMS-debate-rela%C3%A7%C3%A3o-entre-atendimentos-do-sus-e-iniciativa-privada-em-porto-alegre-1.373504>. Acessado em: 23 jul. 2020.

ARAGONÈS, E.; SANCHEZ-PAGES, S. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. **European Economic Review**, n. 53, 2009, p. 56-72.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp/Revan, 2000.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, São Paulo, 2000. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 02 dez. 2020.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, Campinas, jun. 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&tlng=pt). Acessado em: 01 jul. 2020.

BEMFICA, F. Cresce tensão entre professores municipais e prefeitura de Porto Alegre. **Extra Classe**. Educação. 24 mar. 2017. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/educacao/2017/03/cresce-a-tensao-entre-professores-municipais-e-prefeitura-de-porto-alegre/>. Acessado em: 28 jul. 2020.

BEHER *et al.* The participatory democracy turn: a introduction. **Journal of Civil Society**, v. 12, n. 3. 2016, p. 225-230.

BEZERRA, C. P. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n.100, São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092019000200511&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092019000200511&script=sci_arttext). Acessado em: 21 jul. 2020.

BICCA, R. D.; GONZÁLEZ, R. S. **Efetivação de direitos, cultura política e participação: possibilidades e limites do exercício controle social no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre.** XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea. I Mostra Nacional de Trabalhos Científicos. UNISC. 2015.

BITENCOURT, T. Passagens de ônibus e lotações já estão mais caras em Porto Alegre. **GAUCHAZH**. 13 mar. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/03/passagens-de-onibus-e-lotacoes-ja-estao-mais-caras-em-porto-alegre-cjt71g4kl02tk01ujloyzo1d9.html>. Acesso em 05 dez. 2020.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

**BRASIL247**. Fortunati critica derrubada de veto sobre Conselhos. 03 nov. 2014. Disponível em: <https://www.brasil247.com/geral/fortunati-critica-derrubada-de-veto-sobre-Conselhos>. Acessado em 01 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em 20 out. 2019.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em 05 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto 9759/19 | Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acessado em 05 jun. 2019.

BRITTO, J. Postos de saúde de Porto Alegre têm defasagem de funcionários. **GAUCHAZH**. 29 jul. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/07/postos-de-saude-de-porto-alegre-tem-defasagem-de-funcionarios-cjynpcug800rw01pbc26jin24.html>. Acessado em 27 jul. 2020.

CARRION, R. M.; COSTA, P. A. **Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis**. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009. Disponível em: <http://cdsa.aacademica.org/000-062/950.pdf>. Acessado em: 15 jul. 2020.

CARTA PÚBLICA. Conselhos municipais em ação: Fortalecendo a participação e as redes de solidariedade. **SUL 21**. Opinião Pública. 13 nov. 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/11/Conselhos-municipais-em-acao-fortalecendo-a-participacao-e-as-redes-de-solidariedade-carta-publica/>. Acessado em: 23 jul. 2020.

COHEN, J. Democracy and Liberty. In: ELSTER, J. (org.). **Deliberative Democracy**. p. 185-231. Cambridge studies in the theory of democracy, Cambridge University Press, 1998.

CONSELHEIRAS REPRESENTANTES DA ATEMPA NO CME/POA. A educação municipal exige respeito de quem deve zelar por ela. **SUL21**. Opinião Pública. 03 set. 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/09/a-educacao-municipal-exige-respeito-de-quem-deve-zelar-por-ela-por-isabel-leticia-pedroso-de-medeiros-e-clarice-gorodicht/>. Acessado em: 28 jul. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE. **Regimento Interno**. Porto Alegre, 10 jul. 2008. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu\\_doc/Regimentointerno2008.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu_doc/Regimentointerno2008.pdf). Acessado em 17 jul. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE. **Perguntas e respostas frequentes**. s/d. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMS/default.php?p\\_secao=74](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMS/default.php?p_secao=74). Acessado em 10 jul. 2020.

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMS/default.php?p\\_secao=2295](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMS/default.php?p_secao=2295)

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE. **Reuniões Ordinárias do Plenário do CMS/POA**. s/d. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMS/default.php?p\\_secao=74](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/CMS/default.php?p_secao=74). Acessado em 10 jul. 2020.

**CORREIO DO POVO**. Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre rejeita terceirização de postos. 10 maio 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/Conselho-municipal-de-sa%C3%BAde-de-porto-alegre-rejeita-terceiriza%C3%A7%C3%A3o-de-postos-1.338275>. Acessado em: 27 jul. 2020.

CÔRTEZ, S. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de Conselhos municipais de políticas públicas. **Revista Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Editora UFPR. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>. Acessado em: 01. ago. 2020.

CUNHA, A. Prefeitura de Porto Alegre faz primeira parceria com escola privada de Ensino Fundamental; saiba como funciona. **GAUCHAZH**. 19 fev. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/02/prefeitura-de-porto-alegre-faz-primeira-parceria-com-escola-privada-de-ensino-fundamental-saiba-como-funciona-cjds2y7am02j101rvhpzklnzs.html>. Acesso em 27 jul. 2020.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.



DAHL, R. A. Um prefácio à teoria democrática. Ruy Jugmann (trad). Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

DIÁRIO GAUCHO. Educandário São João Batista faz campanha para não fechar as portas. **GAUCHAZH**. 11 dez. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/12/educandario-sao-joao-batista-faz-campanha-para-nao-fechar-as-portas-cjpk4e1pr0knf01rxgkt7nfhy.html>. Acessado em 29 jul. 2020.

EKMAN, J.; AMNA, E. Political participation and civic engagement: towards a new tipology. **Human Affairs**, v. 22, 2012, p. 283-300.

ELSTUB, S. **Deliberative and participatory democracy**. Oxford Handbooks on-line. Oxford University Press, 2018.

FARINA, J. Novo valor da passagem de ônibus de Porto Alegre será decidido amanhã. **GAUCHAZH**. 08 mar. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/03/novo-valor-da-passagem-de-onibus-de-porto-alegre-sera-decidido-amanha-cjeina0dx019e01p4q7yg62u6.html>. Acesso em: 28 nov. 2020.

FARINA, J. EPTC propõe tarifa de R\$ 4,70 nos ônibus de Porto Alegre. **GAUCHAZH**, 14 fev. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/jocimar-farina/noticia/2019/02/eptc-propoe-tarifa-de-r-470-nos-onibus-de-porto-alegre-cjs4fozji03kf01li7cwgnsv1.html>. Acesso em 10 dez. 2020.

FEDOZZI, L. J. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998.

FEDOZZI, L. J. MARTINS, A. L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Revista Lua Nova**. São Paulo. n. 95. p. 181-223, 2015. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/68c1/1f36b0860549adf9ddb6f9908cfc4026144c.pdf>. Acessado em 20 jul. 2020.

FERNANDES, A. S. A. Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos Conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, set. 2010, p. 438-452.

FERNANDES, M.; PURICELLI, H.; GOMES, L. A. Regimento Interno do CMDUA. s/d. Disponível em: [http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2758\\_ce\\_245728\\_1.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2758_ce_245728_1.pdf). Acessado em: 04 jul. 2020.

FERREIRA, M. Moradores em situação de rua protestam contra remoções e mortes em Porto Alegre. **BRASIL DE FATO**. 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/08/22/moradores-em-situacao-de-rua-protestam-contraremocoes-e-mortes-em-porto-alegre>. Acessado em: 29 jul. 2020.

FLECK, G. Em parceria com a Bayer, MP ofertará a jovens abrigadas contraceptivo reprovado por Comissão do SUS. **SUL 21**. Últimas notícias. 20 jul. 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/07/em-parceria-com-a-bayer-mp->

ofertara-a-jovens-abrigadas-contraceptivo-reprovado-por-comissao-do-sus/. Acessado em: 27 jul. 2020.

FONSECA, C. Excluído de decisões sobre Imesf, Conselho Municipal de Saúde estuda ações jurídicas. **GAUCHAZH**. 20 dez. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/12/excluido-de-decisoes-sobre-imesf-Conselho-municipal-de-saude-estuda-acoes-juridicas-ck4djoclw03i101qhnun2na9d.html>. Acessado em 27 jul. 2020.

FÓRUM MUNICIPAL DOS CONSELHOS DA CIDADE. O desmonte do controle social e da gestão democrática em Porto Alegre. **SUL 21**. Opinião Pública. 02 set. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/09/o-desmonte-do-controle-social-e-da-gestao-democratica-em-porto-alegre-do-forum-municipal-dos-Conselhos-da-cidade/>. Acessado em: 27 jul. 2020.

**G1**. Prefeito sanciona reajuste na tarifa de ônibus e lotações em Porto Alegre. 29 mar. 2017a. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/prefeito-sanciona-reajuste-na-tarifa-de-onibus-e-lotacoes-em-porto-alegre.html>. Acesso em: 28 nov. 2020.

**G1**. Escola de educação infantil de Porto Alegre prevê fechar vagas do turno integral. 14 nov. 2017b. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/escola-de-educacao-infantil-de-porto-alegre-preve-fechar-vagas-do-turno-integral.ghtml>. Acessado em: 27 jul. 2020.

**G1**. Vereadores de Porto Alegre aprovam alteração na cor dos táxis e corridas compartilhadas. 28 mar. 2018a. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/vereadores-de-porto-alegre-aprovam-alteracao-na-cor-dos-taxis-e-corridas-compartilhadas.ghtml>. Acessado em: 27 jul. 2020.

**G1**. Passagem de ônibus em Porto Alegre passa a custar R\$ 4,30 nesta terça. 13 mar. 2018b. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/passagem-de-onibus-em-porto-alegre-passa-a-custar-r-430-nesta-terca.ghtml>. Acesso em: 09 dez. 2020.

**G1**. Prefeitura de Porto Alegre sugere revisão da tarifa de ônibus para R\$ 4,50. 02 mar. 2018c. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/prefeitura-de-porto-alegre-sugere-revisao-da-tarifa-de-onibus-para-r-450.ghtml>. Acesso em: 09 dez. 2020.

**G1**. Conselho aprova nova tarifa de R\$ 4,70 para os ônibus de Porto Alegre. 21 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/02/21/Conselho-aprova-nova-tarifa-de-r-470-para-os-onibus-de-porto-alegre.ghtml>. Acesso em: 08 dez. 2020.

**GAUCHAZH**. Nova tarifa de ônibus é aprovada e deve subir para R\$ 4,70 em Porto Alegre. 21 fev. 2019a. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/02/nova-tarifa-de-onibus-e-aprovada-e-deve-subir-para-r-470-em-porto-alegre-cjsem0sah034d01mrckpit5qf.html>. Acesso em: 09 dez. 2020.

**GAUCHAZH**. Secretário da Saúde confirma consultoria para analisar gestão do Hospital de Pronto Socorro. 10 abr. 2019b. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/04/secretario-da-saude-confirma-consultoria-para-analisar-gestao-do-hospital-de-pronto-socorro-cjubwgo3u011x01o1fhae5fqs.html>. Acessado em: 27 jul. 2020.

**GAUCHAZH.** Simers entra na Justiça para impedir terceirização na gestão dos pronto-atendimentos Bom Jesus e Lomba do Pinheiro. 11 abr. 2019c. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/04/simers-entra-na-justica-para-impedir-terceirizacao-na-gestao-dos-pronto-atendimentos-bom-jesus-e-lomba-do-pinheiro-cjud4v8wz01fi01o1v2eq673e.html>. Acessado em: 27 jul. 2020.

**GAUCHAZH.** Se tarifa de R\$ 4,70 for aprovada, passagem de ônibus terá aumento de 91,8% em 10 anos; veja o histórico. 14 fev. 2019c. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/02/se-tarifa-de-r-470-for-aprovada-passagem-de-onibus-tera-aumento-de-918-em-10-anos-veja-o-historico-cjs4pix0v03np01lihuxz110.html>. Acesso em 15 dez. 2020.

GERMANO, P. Porto Alegre tem R\$ 5,1 milhões para políticas de assistência social, mas Conselho não aprova liberação. **GAUCHAZH.** 06 jun. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2017/06/porto-alegre-tem-r-5-1-milhoes-para-politicas-de-assistencia-social-mas-Conselho-nao-aprova-liberacao-9808876.html>. Acessado em: 29 jul. 2020.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política.** São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, L. E. Ao deixar Prefeitura, Fortunati fala sobre transição para Marchezan e projeta candidatura ao Senado. **SUL 21.** Entrevistas. 02 jan. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2017/01/ao-deixar-prefeitura-fortunati-fala-sobre-transicao-para-marchezan-e-projeta-candidatura-ao-senado/>. Acessado em: 29 jul. 2020.

GOMES, L. E. Sob constantes denúncias de precariedade, Postão da Cruzeiro tem projeto de reforma parado desde 2007. **SUL 21.** Últimas notícias. 30 maio 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/05/sob-constantas-denuncias-de-precariedade-postao-da-cruzeiro-tem-projeto-de-reforma-parado-desde-2007/>. Acessado em: 27 jul. 2020.

GOMES, L. E. Sindicatos defendem que decisão do STF não autoriza Marchezan a terceirizar serviços do Imesf. **SUL 21.** Política. 18 set. 2019a. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2019/09/sindicatos-defendem-que-decisao-do-stf-nao-autoriza-marchezan-a-terceirizar-servicos-do-imesf/>. Acessado em: 23 jul. 2020.

GOMES, L. E. Prefeitura vê escola Lumiar como modelo para terceirização e mudanças pedagógicas em Porto Alegre. **SUL21.** 28 jun. 2019b. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2019/06/prefeitura-ve-escola-lumiar-como-modelo-para-terceirizacao-e-mudancas-pedagogicas-em-porto-alegre/>. Acessado em: 28 jul. 2020.

GUARNIERI, P. A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. **SUL21.** Opinião Pública. 09 abr. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2017/04/efwfwfrwconstituicao-federal-o-estatuto-da-cidade-e-o-plano-diretor-por-paulo-guarnieri/>. Acessado em: 31 jul. 2020.

GUILHERME, W. D.; SANTOS, S. M. O Conselho Nacional de Educação: 1931 a 1936. **Rev. Bras. Hist. Educ.** v. 19, Maringá, 23 maio 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-00942019000100204](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-00942019000100204). Acesso em: 29 set. 2020.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n.36, São Paulo, 1995. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003). Acessado em: 18 jul. 2020.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Entre Facticidade e Validade. Trad. Flávio Sibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMERSKI, B. **A presença do setor privado na saúde pública no município de Porto Alegre: o caso do IMESF**. 2018. 108p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Escola de Administração. Porto Alegre, 2018.

HAUPTMANN, E. Can less be more? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy. **Polity**, v. 33, n. 3, 2001, p. 397-421.

HOBBS, T. *Leviatã*. Trad. Eunice Ostrenky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOROCHOVSKI, R. R *et al.* Democracia deliberativa no Brasil: A expansão de um campo concentrado. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.** v. 19, n. 3, Porto Alegre, Set./Dez. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-60892019000300583](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892019000300583). Acesso em 19 dez. 2020.

ISAÍAS, C. Manifestantes protestam contra mudança na gerência da Clínica da Família na zona Sul de Porto Alegre. **CORREIO DO POVO**. 28 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/manifestantes-protestam-contra-mudan%C3%A7a-na-ger%C3%A2ncia-da-cl%C3%ADnica-da-fam%C3%ADlia-na-zona-sul-de-porto-alegre-1.361847>. Acesso em: 27 jul. 2020.

ISAÍAS, C. Processo de reavaliação do Plano Diretor de Porto Alegre começa na quinta-feira. **CORREIO DO POVO**. 07 ago. 2019b. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/processo-de-reavalia%C3%A7%C3%A3o-do-plano-diretor-de-porto-alegre-come%C3%A7a-na-quinta-feira-1.356919>. Acessado em: 30 jul. 2020.

JACOBSEN, G. Preço da passagem de ônibus de Porto Alegre subirá em 13 de março. **GAUCHAZH**. 22 fev. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/02/preco-da-passagem-de-onibus-de-porto-alegre-subira-em-13-de-marco-cjsg9fbog00dx01p89sap1oan.html>. Acesso em: 28 nov. 2020.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LOSURDO, D. **Contra-História do Liberalismo**. Trad: Giovanni Semeraro. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006.

LOUREIRO DOS SANTOS, S. **Participação (?) nos Conselhos municipais de Políticas Públicas: uma análise da experiência de Porto Alegre**. Trabalho de Conclusão de Curso

(Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Escola de Administração. Porto Alegre, 2018.

LUZ, Y. Rodoviários de Porto Alegre aceitam proposta e terão reajuste salarial de 3,4%. **GAUCHAZH**, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/01/rodoviaros-de-porto-alegre-aceitam-proposta-e-terao-reajuste-salarial-de-34-cjr9jrlio001801o4498njnff.html>. Acesso em 10 dez. 2020.

MASSARO, H.; MACHADO, C. Conselho aprova aumento da passagem de ônibus para R\$ 4,70 em Porto Alegre. **Correio do Povo**. 21 fev. 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%3%ADcias/geral/Conselho-aprova-aumento-da-passagem-de-%3%B4nibus-para-r-4-70-em-porto-alegre-1.321813>. Acesso em: 02 dez. 2020.

MATOS, E. Prefeitura modifica regras para vistorias em unidades de saúde e Sindicato Médico fala em retaliação. **GAUCHAZH**. 14 ago. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/prefeitura-modifica-regras-para-vistorias-em-unidades-de-saude-e-sindicato-medico-fala-em-retaliacao-cjzbpqxi02i001pap4aiu90a.html>. Acessado em: 27 jul. 2020.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. **Revista Lua Nova**, n. 55-59, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a07n5556.pdf>. Acesso em 10 dez. 2020.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**; crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NETO, A. Clínica da Família da Restinga passa a tarde fechada após anúncio de mudança de gestão. **GAUCHAZH**. 23 ago. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/clinica-da-familia-da-restinga-passa-a-tarde-fechada-apos-anuncio-de-mudanca-de-gestao-cjzops10505so01qmw2bsy18s.html>. Acesso em 27 jul. 2020.

NUNES, L. N. **Modelos de democracia implementados em Porto Alegre**: experiências de governança e participação cidadã. 2009. 112p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1916/1/000415721-Texto%2bCompleto-0.pdf>. Acessado em: 12 jul. 2020.

NUÑEZ, D. Liminar do TJ suspende terceirização na saúde de Porto Alegre. **JORNAL DO COMÉRCIO**. Política. 23 jul. 2019. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/politica/2019/07/694569-liminar-do-tj-suspende-terceirizacao-na-saude-de-porto-alegre.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/07/694569-liminar-do-tj-suspende-terceirizacao-na-saude-de-porto-alegre.html). Acessado em: 27 jul. 2020.

PAGNO, M. Passagem de ônibus de Porto Alegre pode superar os R\$ 4. **GAUCHAZH**. 25 fev. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/02/passagem-de-onibus-de-porto-alegre-pode-superar-os-r-4-9730326.html>. Acesso em 01 dez. 2020.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PATEMAN, C. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, 2012, p. 07-19.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. **Comparative Politics**, v. 46, n. 3, abril de 2014, p. 313-332.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 248 de 1991**. Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1991. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu\\_doc/leiCME.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/leiCME.pdf). Acessado em: 15 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 277 de 1992**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu\\_doc/lei\\_complementar\\_277,\\_de\\_20-05-1992,\\_com\\_alteracoes.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu_doc/lei_complementar_277,_de_20-05-1992,_com_alteracoes.pdf). Acessado em: 27 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei complementar 337 de 1995**. Cria o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/lei\\_complementar\\_337\\_CO\\_MATHAB.doc](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/lei_complementar_337_CO_MATHAB.doc). Acessado em: 13 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 352 de 1995**. Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu\\_doc/leicomplementar352comtodasalteracoes.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu_doc/leicomplementar352comtodasalteracoes.pdf). Acessado em: 03 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Regimento Interno do CMAS**. Dispõe sobre as competências do Conselho, sua composição, seu funcionamento e atribuições. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu\\_doc/Regimento\\_interno.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu_doc/Regimento_interno.pdf). Acessado em: 01 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 399 de 1997**. Cria o Conselho Municipal de Cultura (CMC) e o Sistema Municipal de Cultura, etc. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997. Disponível em: [http://snc.cultura.gov.br/media/Regimentos/LEI\\_COMPLEMENTAR\\_N%C2%BA\\_399\\_de\\_14\\_de\\_janeiro\\_de\\_1997.pdf](http://snc.cultura.gov.br/media/Regimentos/LEI_COMPLEMENTAR_N%C2%BA_399_de_14_de_janeiro_de_1997.pdf). Acessado em: 20 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei complementar 434 de 1999**. Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no município de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 1999. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/pddua\\_-\\_texto\\_alterado\\_ate\\_lc\\_667\\_final\\_revisado\\_teresinha.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/pddua_-_texto_alterado_ate_lc_667_final_revisado_teresinha.pdf). Acessado em: 10 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Decreto 12403 de 1999**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Cultura. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012778.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em: 12 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Decreto 12405 de 1999**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012780.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em: 14 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 20.458, de 13 de Janeiro de 2020**. Inclui o inc. VI no art. 4º e o art. 6º-A no anexo do Decreto nº 11.638, de 12 de dezembro de 1996, que aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu\\_doc/decreto\\_20.458.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/decreto_20.458.pdf). Acesso em: 20 out. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 563 de 2007**. Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor – Condecon. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 30 jan. 2007. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000028964.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em: 03 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 577 de 2007**. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 16 out. 2007. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000029338.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acessado em: 03 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 580 de 2007**. Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 12 nov. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2007/58/580/lei-complementar-n-580-2007-cria-o-Conselho-municipal-dos-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-de-porto-alegre-comdepa-e-o-fundo-municipal-dos-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-dispoe-sobre-politicas-dos-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-determina-o-apoio-a-organizacao-da-semana-municipal-das-pessoas-com-deficiencia-e-a-realizacao-da-conferencia-municipal-dos-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-e-da-outras-providencias>. Acessado em: 03 ago. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 585 de 2007**. Institui o Conselho Municipal da Juventude – CMJ. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 28 dez. 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2007/58/585/lei-complementar-n-585-2007-institui-o-Conselho-municipal-da-juventude-cmj-determina-sua-competencia-composicao-a-escolha-de-seus-conselheiros-e-a-realizacao-da-conferencia-municipal-da-juventude-e-da-outras-providencias>. Acessado em: 03 ago. 2007.

PORTO ALEGRE. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 20 out. 2008. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu\\_doc/Regimentointerno.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMS/usu_doc/Regimentointerno.pdf). Acessado em 10 jul. 2020.

PORTO ALEGRE. **Região Sul do OP escolhe habitação como prioridade.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 14 ago. 2015. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_noticia=179866&REGIAO+SUL+DO+O P+ESCOLHE+HABITACAO+COMO+PRIORIDADE](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_noticia=179866&REGIAO+SUL+DO+O P+ESCOLHE+HABITACAO+COMO+PRIORIDADE). Acessado em: 01 ago. 2020.

RÁDIO GUAÍBA. Após fim do Imesf, Prefeitura protocola projeto que cria 864 cargos de agentes de saúde. **CORREIO DO POVO.** 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/ap%C3%B3s-fim-do-imesf-prefeitura-protocola-projeto-que-cria-864-cargos-de-agentes-de-sa%C3%BAde-1.377197>. Acessado em: 23 jul. 2020.

RBS TV. Com metodologia diferenciada, escola comunitária é inaugurada em Porto Alegre. **G1.** 30 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/04/30/com-metodologia-diferenciada-escola-comunitaria-e-inaugurada-em-porto-alegre.ghtml>. Acessado em 28 jul. 2020.

REIS, J. T. Por uma educação baseada em decência para Porto Alegre. **SUL21.** Opinião Pública. 23 mar. 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/03/por-uma-educacao-baseada-em-decencia-para-porto-alegre-por-jonas-tarcisio-reis/>. Acessado em: 28 jul. 2020.

ROSA, E. Como a EPTC chegou ao valor de R\$ 4,70 para a passagem de ônibus de Porto Alegre. **GAUCHAZH.** 14 fev. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/02/como-a-eptc-chegou-ao-valor-de-r-470-para-a-passage-de-onibus-de-porto-alegre-cjs54j3ee01ef01mr5qygtnti.html>. Acesso em: 09 dez. 2020.

SARTORI, J. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo.** São Paulo, Editora Ática, 1994.

SCAVO, D. G. Uma análise crítica da relação entre liberalismo e democracia – Entrevista com Domenico Losurdo. **Revista Crítica Marxista**, n. 39, 11 set. 2014, p. 173-183. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/entrevista2015\\_11\\_09\\_16\\_38\\_4563.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/entrevista2015_11_09_16_38_4563.pdf). Acesso em: 02 dez. 2020.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SGARBOSSA, M. Acabar com Ensino Médio é a nova briga de Marchezan. **SUL21.** Opinião Pública. 18 jun. 2019a. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/06/acabar-com-ensino-medio-e-a-nova-briga-de-marchezan-por-marcelo-sgarbossa/>. Acessado em: 28 jul. 2020.

SGARBOSSA, M. Marchezan compra mais uma briga na educação. **SUL21.** Opinião Pública. 09 nov. 2019b. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/11/marchezan-compra-mais-uma-briga-na-educacao/>. Acessado em: 28 jul. 2020.

SOBOTTKA, E. A. Organizações e movimentos sociais. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 2, n. 1, p. 05-11. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.



**SUL21.** Prefeitura de Porto Alegre lança plataforma para divulgar cálculo da tarifa de ônibus. 13 fev. 2017a. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2017/02/prefeitura-de-porto-alegre-lanca-plataforma-para-divulgar-calculo-da-tarifa-de-onibus/>. Acesso em 09 dez. 2020.

**SUL21.** TCE-RS pede inspeção especial sobre tarifa de ônibus de Porto Alegre antes de reajuste. 13 mar. 2017b. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2017/03/tce-rs-pede-inspecao-especial-sobre-tarifa-de-onibus-de-porto-alegre-antes-de-reajuste/>. Acesso em 09 dez. 2020.

**SUL 21.** UERGS sedia conferência em defesa da Saúde Pública e dos trabalhadores do IMESF. Últimas notícias. 11 out. 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2019/10/uergs-sedia-conferencia-em-defesa-da-saude-publica-e-dos-trabalhadores-do-imesf/>. Acessado em: 27 jul. 2020.

TOCQUEVILLE, A., 1805-1859. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático.** Trad. Eduardo Brandão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VARGAS, B. Com pouca ação da prefeitura, praga que enfraquece árvores de Porto Alegre prolifera. **GAUCHAZH.** 02 mar. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/03/com-pouca-acao-da-prefeitura-praga-que-enfraquece-arvores-de-porto-alegre-prolifera-cjea7rqzs01xg01qoklhb6pml.html>. Acesso em: 08 dez. 2020.

VARGAS, B. Parceria que oferece DIU hormonal para adolescentes abrigadas de Porto Alegre gera controvérsia na área da saúde. **GAUCHAZH.** 27 jul. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/07/parceria-que-oferece-diu-hormonal-para-adolescentes-abrigadas-de-porto-alegre-gera-controversia-na-area-da-saude-cjk4dkimj01zy01qcfejrxxoow.html>. Acessado em: 27 jul. 2020.

VENÂNCIO, C. Em 25 anos, Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo e rompeu lógica clientelista da política. **SUL21.** Política. 13 set. 2014. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/areazero/2014/09/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>. Acessado em: 01 ago. 2020.

VILAS BOAS, M. S. The Genesis of Participatory Democracy in Brazil: a Scientific (Re)Construction. **Review Essay**, v. 11, n. 1, 2017, p. 01-28.

VOLPATO DUTRA, D. J. Da função da sociedade civil em Hegel y Habermas. **Utopia y Praxis Latinoamericana.** v. 11 n. 35 Maracaibo dic. 2006. Disponível em: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-52162006000400004](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162006000400004). Acessado em: 10 jun. 2020.

WEBER, J. R. Casas de assistência social de Porto Alegre temem perder recursos no fim do ano e ter de interromper atividades. **GAUCHAZH.** 17 dez. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/12/casas-de-assistencia-social-de-porto-alegre-temem-perder-recursos-no-fim-do-ano-e-ter-de-interromper-atividades-cjbb9vego012o011ss00qlahx.html>. Acessado em: 29 jul. 2020.

WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: Estudo Genético-Histórico. **Cad. Pesq.** n. 103, p. 123-135, março de 1998.

WERLE, D. L. Razão e democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, v. 36, Marília, 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010131732013000400010&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010131732013000400010&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 01 ago. 2020.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)