

# PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO EM ALGUNS CONSELHOS GESTORES DE CURITIBA\*

Renato Monseff Perissinotto\*\*

Mario Fuks\*\*\*

Nelson Rosário de Souza\*\*\*\*

## RESUMO

*Este texto pretende trabalhar a questão do processo decisório dentro de alguns conselhos gestores de políticas públicas da cidade de Curitiba (Conselho de Saúde, de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente). Procura-se responder a duas questões: Sobre o que se decide e quem decide dentro dos conselhos analisados? A primeira parte do artigo apresenta, de forma bastante resumida, algumas conclusões acerca da distribuição de recursos entre os diversos segmentos dos três conselhos analisados. A segunda parte, mais substantiva, dedica-se a uma análise das atas dos conselhos de modo a identificar o assunto e o ator predominantes no processo decisório de cada uma das instituições aqui examinadas. Nosso objetivo é saber se existe alguma relação entre a desigualdade na distribuição de recursos (materiais, organizacionais, educacionais, cívicos) entre os segmentos que compõem os conselhos gestores e a desigualdade na distribuição da influência política no interior dessas instituições.*

**Palavras-chave:** Conselhos; Processo Decisório; Democracia.

## ABSTRACT

*This text intends to study the decision-making process inside of some local councils in Curitiba, Brazil, such as the Council of Health, Council of Social Assistance and Council of Child and the Adolescent's Rights. We intend to answer two related questions: what these councils decide about and who controls the decision-making process inside these institutions? The first one presents in a summarized form some of our conclusions concerning the distribution of resources between groups acting inside these three institutions. The second part analyses the decision-making process with the purpose to identify the subjects on which the members of the councils discuss about and who is its most influential actor. We intend to know if there is any relation between the inequality in the distribution of resources among groups and the inequality in the distribution of influence in these institutions.*

**Key words:** Councils; Decision-making Process; Democracy.

\*Este artigo é fruto da pesquisa "Democracia e Políticas Sociais no Paraná", coordenada pelo professor Mario Fuks e realizada pelo Grupo de Pesquisa "Democracia e Instituições Políticas" do Departamento de Ciências Sociais da UFPR. A pesquisa foi financiada pelo CNPq e contou com a consultoria na área de estatística e processamento de dados do professor Malco Camargos. O estudo investigou o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMS), o Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (CMAS), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba), o Conselho Municipal do Emprego e Relações de Trabalho de Curitiba (CMERT), o Conselho de Saúde da Região Sul de Londrina (Consul), o Conselho de Saúde de Londrina e o Conselho Estadual da Assistência Social do Paraná.

\*\*Sociólogo, Mestre em Ciência Política pela Unicamp, Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da UFPR. E-mail: monseff@uol.com.br

\*\*\*Filósofo, Mestre em Política de Ciência e Tecnologia pela COPPE/UFRJ, Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: mariofuks@uol.com.br

\*\*\*\*Sociólogo, Doutor em Sociologia pela USP, Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. E-mail: nrdesouza@ufpr.br

## 1 INTRODUÇÃO

No que diz respeito à retomada das regras democráticas no Brasil, a partir de meados da década de oitenta, talvez não fosse exagero afirmar que uma das mais significativas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988 foi a criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos foram criados no bojo de um movimento ao mesmo tempo em prol da descentralização administrativa e da ampliação da participação popular.

Como resultado, inscreveu-se na Constituição Federal, notadamente no seu capítulo II, dedicado à seguridade social, uma série de considerações importantes sobre os conselhos gestores. Antes de mais nada, convém observar que este capítulo da Constituição, no seu artigo 194, define seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Pela primeira vez na história republicana, as políticas sociais de saúde, previdência e assistência social deveriam ser pensadas como um conjunto integrado de medidas.

Ao lado da unificação das políticas sociais, a Constituição Federal definiu que a gestão dessas políticas deveria ser de “caráter democrático e descentralizado [...] mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (item VII do art. 194). Criavam-se, então, as instituições que deveriam participar da gestão pública das políticas sociais no Brasil. A descentralização e a participação da comunidade como traços estruturais das políticas de saúde e de assistência social foram formalmente reconhecidas, respectivamente, nos artigos 198 e 204 da Constituição Federal de 1988.

Os princípios democráticos presentes na Constituição Federal de 1988 orientaram também a elaboração de leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Trata-se de uma lei que incorpora a assistência à criança ao capítulo dos direitos sociais e aponta a necessidade do desenvolvimento de mecanismos e instrumentos políticos que viabilizem a descentralização articulada à participação política da sociedade. Entre os mecanismos de participação previstos na nova legislação destacam-se os conselhos de direitos da criança e do adolescente. O ECA regulamenta as determinações contidas na Constituição e baliza, no seu artigo 88, a formação dos conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, considerando-os “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo Leis federal, estaduais e municipais”. O estatuto prevê, ainda, a responsabilidade dos conselhos sobre a gestão dos fundos da criança e do adolescente no âmbito nacional, estadual e municipal.

No caso da assistência social, a orientação geral expressa no artigo 204 da Constituição Federal consubstanciou-se na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>1</sup>, Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que define explicitamente como deverão se

---

<sup>1</sup>Para um histórico do processo de criação da LOAS e do Conselho Nacional de Assistência Social, ver Raichelis (2000).

dar a descentralização e a participação na área em questão. Segundo esta lei (art. 15), os conselhos municipais constituem-se numa das instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social. A LOAS define ainda a estrutura geral a ser reproduzida nos níveis nacional, estadual e municipal, qual seja, a “Conferência” como instância deliberativa máxima, cuja função é avaliar a situação da política de assistência social, propor diretrizes, apreciar e aprovar proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (art. 18, incisos VI, VIII); o “Conselho de Assistência Social”, órgão colegiado e deliberativo; e o “Fundo de Assistência Social”. É importante observar que o artigo 30 da mesma lei afirma explicitamente que “é condição para os repasses aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição” de um Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, de um Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos, e de um Plano de Assistência Social.

Pode-se perceber, portanto, que de 1988 em diante houve vários incentivos institucionais (ARRETCHE, 1999) para que a descentralização e a participação comunitária na forma de conselhos gestores se espalhassem por todo o Brasil<sup>2</sup>. No entanto, trata-se de saber em que medida tais incentivos produziram, nas realidades locais, instituições que correspondiam de fato às intenções participativas da legislação. É este, exatamente, o objetivo primeiro deste artigo. Para tanto, serão utilizados como casos ilustrativos de nossa análise três conselhos gestores da cidade de Curitiba: o Conselho Municipal de Saúde (CMS)<sup>3</sup>, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)<sup>4</sup> e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Comtiba)<sup>5</sup>.

O estudo do funcionamento dessas instituições com vistas a avaliar quão efetivo é o seu caráter participativo pode ser feito a partir de diversas variáveis, como, por exemplo, a forma de eleição dos representantes da sociedade civil, a existência ou não de uma “comunidade cívica” local que transcende a realidade institucional dos conselhos, a orientação político-ideológica do Executivo local, etc. (CÔRTEZ, 1998). O presente trabalho pretende trabalhar mais enfaticamente com a questão do processo decisório dentro dos conselhos; ou seja, pretende realizar uma avaliação direta da participação política nos conselhos. Mais especificamente, pretendemos responder a duas questões: sobre o que se decide e quem decide dentro dos conselhos analisados?

<sup>2</sup>No caso da assistência social, os dados de março de 1998 relativos à instalação dos conselhos nos âmbitos estadual e municipal apontam a presença dessa instituição em todos os 27 estados da Federação e em 58,1% de um total de 5.417 municípios (RAICHELIS, 2000, p.132, nota 11). Embora apresentando dados bem diferentes, Gohn também enfatiza a importância dos conselhos como condição legal para o repasse de recursos na proliferação dessas instituições (GOHN, 2001, p.88).

<sup>3</sup>No CMS, foram entrevistados 30 conselheiros da gestão 1999-2001, tendo a seguinte distribuição por segmento: 15 usuários, 7 trabalhadores do setor, 4 prestadores de serviço e 4 gestores. Em nossa base de dados está presente a grande maioria dos conselheiros que participaram da gestão 1999-2001 do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. Apenas dois conselheiros não foram localizados e, portanto, não foram entrevistados.

<sup>4</sup>No CMAS foi analisada a gestão de 1999-2001 e foram entrevistados 17 conselheiros, dos quais 8 eram gestores, 4 representantes dos usuários e um representante dos trabalhadores. Apenas um conselheiro, representante dos gestores, não foi entrevistado.

<sup>5</sup>No caso do Comtiba a análise focalizará a segunda e terceira gestões (1997-2001). Cada gestão conta com 12 conselheiros. Foram entrevistados 12 conselheiros. As entidades não-governamentais eleitas para a segunda gestão foram reeleitas.

Descobrir quais assuntos compõem majoritariamente o conteúdo das decisões dentro dos conselhos é importante porque nos permite saber em que medida essas instituições têm servido ao fim a que a legislação lhes reservou. É preciso saber se aqueles que participam efetivamente decidem sobre os assuntos relativos à área dos conselhos gestores aqui analisados. É importante também, ainda dentro desse espírito avaliativo, saber que segmentos<sup>6</sup> têm um papel mais ativo na condução do processo decisório em cada um dos conselhos aqui analisados. A influência nesse processo é fragmentada, cabendo a cada segmento o predomínio em determinadas questões mas não em outras, ou um único segmento controla todo o processo decisório?

Esta última questão torna-se ainda mais importante em função de uma certa desigualdade de recursos de vários tipos (FUKS, 2002) que podemos encontrar entre os agentes (entidades e indivíduos) que atuam dentro dos conselhos. Nesse sentido, uma outra questão, prévia àquelas apresentadas acima, consiste em saber se tal desigualdade de recursos se expressa diretamente no processo decisório de cada um dos conselhos aqui analisados.

O artigo divide-se em duas partes. A primeira apresenta de forma bastante resumida algumas de nossas conclusões acerca da distribuição de recursos entre os diversos componentes dos três conselhos analisados. Não se trata aqui de apresentar exaustivamente os dados de nossa pesquisa (já que não é este o interesse central deste artigo), mas apenas indicar ao leitor os traços mais significativos quanto a este ponto. A segunda parte, mais substantiva, dedica-se a uma análise das atas dos conselhos de modo a identificar o assunto e o ator predominantes no processo decisório de cada uma das instituições aqui analisadas.

## 2 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO INTERIOR DOS CONSELHOS

O primeiro passo neste momento é informar ao leitor o que entendemos por “recursos”. Nesta pesquisa, definiu-se que os agentes no interior dos conselhos são portadores de três tipos de recursos: “recursos sociais”, que se referem ao perfil socioeconômico e educacional dos conselheiros; “recursos subjetivos”, que dizem respeito às motivações dos conselheiros para o engajamento político (associativismo, interesse por política, filiação partidária, engajamento eleitoral e competência política subjetiva<sup>7</sup>), e “recursos organizacionais”, que trata dos recursos possuídos pelas entidades que se fazem representar no interior dessas instituições.

---

<sup>6</sup>Tanto o CMS quanto o CMAS são compostos por quatro segmentos: os gestores (representantes do governo), os trabalhadores, os prestadores de serviço e os usuários. Há diferença, porém, no que diz respeito ao peso de cada um desses segmentos nos dois conselhos. O Comitê é formado apenas por dois segmentos: o governamental e o não-governamental, sendo este último composto apenas por prestadores de serviço.

<sup>7</sup>A “competência política subjetiva” é o recurso que se refere à auto-avaliação do indivíduo acerca de sua capacidade para influenciar o processo decisório em curso (ALMOND; VERBA, 1989).

No que diz respeito ao perfil socioeconômico, os três conselhos analisados apresentam uma grande semelhança. Interessa-nos, entretanto, saber em que medida tais recursos são (ou não) desigualmente distribuídos entre os segmentos que compõem cada um desses conselhos.<sup>8</sup>

No CMS, é possível perceber a inferioridade dos usuários no que se refere à renda e à escolaridade<sup>9</sup>. No caso da renda, 60% dos usuários ganham até 10 salários mínimos, enquanto em relação aos demais segmentos o percentual para a mesma faixa de renda não ultrapassa 30% (é o caso dos prestadores). Em relação à escolaridade, 60% dos usuários têm, no máximo, segundo grau completo (correspondente ao atual ensino médio). Esse número cai para 28,6%, no caso dos trabalhadores, sendo que, no caso dos prestadores e dos gestores, todos os conselheiros já ingressaram no ensino superior.

No caso do CMAS, entre os gestores concentram-se os indivíduos com a maior renda. Nesse segmento, 87,5% dos seus membros (sete conselheiros) têm renda acima de dez salários mínimos e apenas um se encontra na faixa entre cinco a dez salários mínimos. Entre os usuários, três dos seus quatro representantes se encontram abaixo da faixa de 10 a 20 salários mínimos. O único representante dos trabalhadores tem renda entre 10 e 20 salários mínimos; quanto aos prestadores, entre os seus quatro membros apenas um se encontra nessa mesma faixa de renda, um deles recebe entre 1 e 5 salários mínimos e os outros dois não responderam. Também no segmento dos gestores concentra-se o mais alto nível de escolaridade. Todos os membros desse segmento possuem nível superior e metade deles tem pós-graduação completa. No outro extremo encontra-se o segmento dos usuários, cujos membros se espalham igualmente na faixa que vai do primeiro grau incompleto ao segundo grau completo. Os quatro representantes dos prestadores estão, cada um deles, distribuídos em diversos níveis educacionais, desde o segundo grau incompleto até a pós-graduação completa. O único representante dos trabalhadores possui terceiro grau completo.

Quando se avaliam os dados relativos ao Comtiba, percebe-se, ao contrário, uma homogeneidade, ou seja, o perfil de elite do Conselho perpassa os dois segmentos (gestores e prestadores de serviço) quase por igual. Existe apenas uma ligeira superioridade dos gestores na questão da renda. Somente na faixa entre 20 e 40 salários mínimos encontra-se desequilíbrio, pois 16,7% dos prestadores (um único indivíduo) estão nesta faixa, contra 33,3% (dois indivíduos) dos conselheiros governamentais. No que se refere à escolaridade, encontram-se 83,3% (cinco conselheiros) dos prestadores com curso superior completo ou mais, e 100% (seis membros) dos gestores nesta mesma condição.

Se os recursos socioeconômicos (renda e escolaridade) podem ou não ser utilizados para influenciar decisões no interior das instituições, os "recursos subjetivos" (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003) remetem-nos, segundo uma certa tradição, a uma dimensão importante do conceito de poder, qual seja, a "vontade" de

<sup>8</sup>Em todos eles, os conselheiros possuem recursos de renda e escolaridade bem acima da média encontrada na população brasileira. No CMS, 53,3% dos conselheiros ganham mais de 10 salários mínimos; no CMAS, 58,9%, e no Comtiba, 75%. Quanto à escolaridade, os dados são ainda mais surpreendentes: no CMS, 56,6% têm terceiro grau completo ou mais; no CMAS encontramos 64,7% dos conselheiros na mesma situação; e, no Comtiba, 91,7%.

<sup>9</sup>Todos os dados apresentados de agora em diante, inclusive as tabelas da segunda parte deste artigo, têm como fonte o "Grupo de Pesquisa Democracia e Instituições Políticas", ligado ao Departamento de Ciências Sociais da UFPR.

exercê-lo.<sup>10</sup> Essa vontade, é claro, não é exercida de forma abstrata. Ao contrário, muito de sua eficácia depende da presença de outros recursos e até mesmo de outras motivações. Vejamos quais são esses recursos e como estão distribuídos entre os segmentos dos diversos conselhos.

No conselho de saúde, os segmentos tendem a se aproximar no campo das práticas associativas. Neste conselho, apenas dois conselheiros entrevistados não têm qualquer vínculo associativo. No segmento dos usuários, 93,3% dos conselheiros pertencem a mais de uma associação. Já os trabalhadores têm 42,9% dos seus representantes envolvidos com cinco associações, enquanto 50% dos “gestores” pertencem a três associações. Enfim, embora os usuários e os trabalhadores tenham, com maior frequência, o hábito de se associarem, o comportamento associativo está uniformemente distribuído entre os segmentos do CMS, especialmente considerando que o pertencimento a uma associação é requisito para participar do CMS apenas no caso dos usuários e dos trabalhadores.

Os recursos de associativismo dentro do CMAS encontram-se também igualmente distribuídos entre os diversos segmentos. Somente entre os prestadores de serviço e entre os gestores é que se encontra um único membro para cada um desses segmentos sem pertencer a qualquer associação.<sup>11</sup> Vale observar, entretanto, que os membros do segmento dos gestores, diferentemente do que ocorre com outros segmentos, não são obrigados a pertencer a qualquer entidade para exercerem suas funções dentro do CMAS, o que torna o alto grau de associativismo desse segmento mais significativo do que o encontrado em outros setores.

No que tange ao vínculo com associações representativas de grupos e interesses é possível afirmar, em termos gerais, que os conselheiros do Comtiba apresentam um bom ‘índice de associativismo’ (33,3% dos conselheiros têm algum vínculo associativo). Por outro lado, se se compara este índice com a expectativa inicial, de um forte poder de associação por parte daqueles que conquistaram um lugar nas novas arenas de participação, o resultado pode ser considerado fraco. Observando o associativismo em relação aos segmentos, percebe-se que a ala dos prestadores leva vantagem no ‘índice de associativismo’ (com 40,87% contra 23,81%). É preciso reconhecer, contudo, que os gestores levam vantagem justamente naquelas entidades que têm característica de associação de luta por direitos sociais e trabalhistas, o que pode traduzir-se em maior êxito nos embates no interior da arena. A superioridade dos prestadores quando se observa o ‘índice de associativismo’ no Comtiba se deve, fundamentalmente, ao vínculo destes com as ONGs (suas próprias entidades) e junto aos movimentos religiosos de caráter filantrópico, entidades de forte tradição na assistência à criança e ao adolescente.

Outro indicador da existência de uma disposição para agir é o grau de interesse por política de um determinado indivíduo. Neste ponto, os dados nos revelam o que se segue. No CMS, a resposta “muito interesse por política” predomina francamente em

---

<sup>10</sup>Como diz Mill: “Politicamente falando, uma grande parte do poder consiste na vontade... Uma pessoa com uma crença política é um poder social igual a noventa e nove outras pessoas que possuem apenas interesses” (MILL, 1981, p. 11).

<sup>11</sup>Tivemos dificuldades na aplicação de alguns questionários, o que talvez explique a informação de que um prestador de serviço não está filiado a qualquer associação. Embora não esteja claramente especificado em nenhuma peça legal, é usual que todos os segmentos, à exceção dos gestores, sejam representados por entidades e não por pessoas.

todos os segmentos, sendo mais alta entre os prestadores (85,7%) e mais baixa entre os usuários (73,3%). No CMAS, os usuários estão em franca desvantagem quanto a este ponto, pois apenas 25% deles (um único conselheiro) responderam ter um alto interesse por política. Nos outros segmentos, o número mais baixo para essa resposta ficou em 87,5%, no caso dos gestores. No Comtiba, a desagregação dos dados por segmento mostra que os prestadores de serviço têm um interesse acentuado por política: 83,3% deles (cinco conselheiros) assinalam o item 'muito interesse' nas suas respostas, contra apenas 50% dos gestores (três conselheiros).

Se os recursos de associativismo estão distribuídos de forma bastante homogênea no CMS, o mesmo não se dá com a filiação partidária. No CMS, neste item, os usuários superam, de longe, os demais segmentos: apenas 14,3% dos usuários não são filiados a nenhum partido, em comparação com os 71,4% dos trabalhadores e com os 50% dos prestadores e dos gestores.

No CMAS, a filiação partidária é um recurso que se distribui igualmente entre os segmentos: os usuários têm dois de seus membros (50%) filiados a partidos não especificados; os prestadores, dois de seus membros (50%) filiados, um ao PDT e outro ao PTB. No caso dos gestores, quatro indivíduos (pouco menos de 50%) têm filiação partidária, três ao PFL, um ao PSB. O único representante dos trabalhadores não tem qualquer vínculo partidário formal.

No Comtiba, os dados sobre filiação partidária por segmento são os seguintes: 66,7% dos gestores (quatro conselheiros) não têm qualquer filiação, número que chega a 83,3% (cinco indivíduos) no caso dos prestadores de serviço. Assim, neste conselho, a filiação partidária parece ser um recurso ausente de maneira uniforme, ainda que os gestores se encontrem em situação relativamente melhor no que diz respeito a este quesito.

Filiar-se a um partido ou a uma associação indica uma disposição subjetiva para a participação política. Mas a filiação, tanto num caso como em outro, pode ocultar uma relação puramente formal e distanciada com a instituição de que o conselheiro participa. Uma forma de compensar a fragilidade dessas variáveis quanto à sua capacidade de revelar a intensidade das disposições subjetivas para agir politicamente é saber se os conselheiros se engajaram efetivamente em alguma atividade política. Para tanto, escolhemos o "engajamento eleitoral", formado pelas seguintes variáveis: comparecer a comícios, doar dinheiro, trabalhar gratuitamente para um candidato, colar cartazes, usar broches e defender candidato.

No CMS, chama atenção a força (ativismo) dos usuários e a fraqueza (apatia) dos prestadores. O ativismo eleitoral dos usuários só é inferior ao dos gestores.<sup>12</sup> Uma parcela substantiva (73,3%) dos usuários participou de todas as atividades<sup>13</sup> referentes ao engajamento eleitoral na campanha para a prefeitura de Curitiba no ano 2000. Já os "prestadores" não contam com a participação de mais de 25% de seus representantes nas atividades de campanha eleitoral, exceto na defesa pública do candidato de sua preferência.

<sup>12</sup>O que já se previa, considerando o envolvimento político-partidário dos membros da administração pública que ocupam cargos de confiança.

<sup>13</sup>Exceto doação de dinheiro para a campanha.

No caso do CMAS ocorre o mesmo: o segmento dos usuários revela-se o mais engajado em atividades voltadas para os momentos de eleição. Todos os usuários participaram de trabalho gratuito para candidato; nas outras atividades tem-se sempre 75% dos usuários engajados, exceto para doação de dinheiro, que conta apenas com um participante (25%).

O Comtiba, por sua vez, revela um engajamento eleitoral relativamente baixo dos prestadores de serviço, o que reproduz a situação desenhada para este segmento quanto à distância em relação aos partidos e às atividades associativas. Por sua vez, os gestores demonstram um engajamento eleitoral maior do que o da ala não-governamental. Os prestadores têm o maior número dos seus membros engajados em defesa de candidato: 100% (seis conselheiros), ao passo que 85% dos gestores (cinco conselheiros) dedicam-se a uma atividade mais exigente, qual seja, o trabalho gratuito. Relembramos que o Comtiba conta apenas com estes dois segmentos.

Vejamos, ainda no campo dos recursos subjetivos, como os diversos segmentos avaliam a sua capacidade de influenciar as decisões no interior do conselho<sup>14</sup>. Nesse caso, a “competência política subjetiva” revelaria uma auto-avaliação do indivíduo acerca de sua capacidade para interferir no curso dos eventos decisórios dentro da instituição. Uma alta competência política subjetiva, é claro, não se traduz, necessariamente, em atividade efetiva, mas, combinada com outras condições vistas anteriormente, pode ser um poderoso fator de incentivo à participação e, portanto, de aquisição de influência no processo decisório.

Quando se observa o CMS, percebe-se que o segmento mais “competente” é o do gestor (50%), seguido pelos usuários e pelos prestadores. Conforme se verá mais adiante, a percepção dos gestores está em acordo com a sua efetiva força política no conselho. Os usuários também apresentam um grau expressivo tanto de percepção de sua influência como de ação política no âmbito do conselho. A discrepância entre influência política real dentro do conselho e a percepção da mesma fica por conta dos prestadores, que, embora se sintam influentes, não têm demonstrado muita disposição para colocar em prática tal habilidade.

No caso do CMAS, 75% dos prestadores – o índice mais alto entre os segmentos – afirmam ter uma grande capacidade de influenciar as decisões dentro do conselho. Os prestadores são seguidos pelos usuários, com dois de seus membros assumindo a mesma postura. Surpreende a diversidade de opiniões no interior do segmento dos gestores, que, pelas nossas observações em reuniões e pelos dados das atas, possuem altíssima capacidade de influenciar as decisões dentro do conselho. Neste segmento, 50% dos seus membros dividem-se entre uma grande e uma média capacidade de influenciar, enquanto o restante ou avalia que não tem nenhuma capacidade ou não soube responder.

No Comtiba, apenas 33,3% dos gestores (dois conselheiros) avaliaram ter ‘grande’ influência nas decisões dentro do conselho, enquanto 83,3% dos prestadores de serviço (cinco indivíduos) escolheram essa mesma resposta. Os números indicam que os prestadores têm de si próprios uma percepção de alta competência quanto ao

---

<sup>14</sup>A pesquisa trabalhou com a competência política subjetiva na política, em geral, e no conselho, em particular. Como o objetivo deste artigo é estudar o processo decisório no interior dessas instituições, avaliou-se que seria mais rentável analiticamente fazer referência apenas à competência política subjetiva dentro do conselho em que o entrevistado atuava.

desempenho político na arena. A percepção da ala não-governamental contrasta com as observações qualitativas feitas nas reuniões do Comtiba e também com dados quantitativos retirados das atas. As duas fontes citadas indicam um predomínio dos gestores no processo decisório do Conselho.

Por fim, trata-se de saber como se distribuem os recursos organizacionais entre os segmentos dos conselhos.<sup>15</sup> No CMS, as entidades dos usuários contam com menos recursos que as dos demais segmentos. Enquanto 91,7% das organizações dos usuários têm um orçamento inferior a R\$ 100.000,00, 50% das entidades dos trabalhadores e 75% dos prestadores possuem orçamentos superiores a R\$ 100.000,00. Além disso, grande parte das associações dos trabalhadores (71,4%) e todas as organizações dos prestadores de serviço possuem funcionários, diferentemente do que ocorre em relação aos usuários (13,3%). A mesma tendência ocorre em relação aos demais recursos organizacionais. No caso do CMAS, ficam evidentes as vantagens das entidades representativas do segmento dos prestadores de serviço em todos os recursos citados acima (menos no que se refere à posse de jornais, em que empata com o segmento dos trabalhadores).

Resumamos, portanto, os dados relativos aos recursos possuídos pelos diversos segmentos dos conselhos analisados neste trabalho. No que diz respeito aos "recursos sociais" (renda e escolaridade), apesar da superioridade generalizada se comparada à população em geral, o fato é que os gestores, no CMS e no CMAS, apresentam franca vantagem nesses dois quesitos, ocupando posição oposta o segmento dos usuários. Somente no Comtiba parece haver uma maior igualdade de renda e de escolaridade. Os recursos de associativismo são distribuídos de forma bastante igualitária, em todos os conselhos, entre todos os segmentos. O interesse por política é baixo entre os usuários do CMAS. No CMS todos têm um alto interesse, mas predominam os prestadores, o mesmo ocorrendo no Comtiba. No que diz respeito à filiação partidária, ela é bastante desigual no CMS, francamente favorável aos usuários, mas distribuída de modo homogêneo (embora bastante baixo) nos outros dois conselhos. Os recursos de ativismo político contam com claro predomínio dos usuários no CMS e no CMAS; no Comtiba, predominam os gestores. Por fim, a competência política subjetiva é mais alta entre os gestores, no CMS, e mais alta entre os prestadores, no CMAS e no Comtiba.

Portanto, de modo geral, os gestores parecem dominar nos recursos de renda e escolaridade; os usuários, nos recursos de ativismo político; e os prestadores, nos recursos de competência subjetiva e de interesse por política. Deve-se observar que o fato de um segmento não ocupar posição dominante em relação a um conjunto de recursos não quer dizer, de forma alguma, que ele seja totalmente desprovido desses recursos. Além disso, se é verdade que nos conselhos analisados há desigualdades na distribuição de

---

<sup>15</sup>Referimo-nos, aqui, aos recursos materiais (computador, sede, telefone, fax, vídeo e veículo de comunicação) e financeiros das entidades que representam os segmentos não-governamentais no interior dos conselhos. Por essa razão, não se fará referência aos recursos do segmento governamental que se confundem com os próprios recursos do Estado. Acreditamos, porém, que não incorreríamos em erro se afirmássemos que os representantes do governo contam com enorme vantagem no que diz respeito a este ponto. Vale observar, ainda, que a questão da desigualdade entre os segmentos não-governamentais neste ponto não se coloca ao Comtiba, que conta apenas com a presença dos prestadores de serviço.

recursos, essas desigualdades são dispersas e não cumulativas (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003): o fato de um segmento ter mais de um recurso não significa que ele tenha mais de todos os outros recursos. Talvez a desigualdade mais contundente seja aquela que se refere aos recursos organizacionais. Vimos que, nesse ponto, os prestadores assumem franca vantagem em relação aos outros segmentos, cabendo aos usuários a pior posição. No entanto, vale frisar que, apesar de não termos dados e condições de comparação, o setor governamental é francamente dominante no que diz respeito à sua infra-estrutura organizacional. Os gestores contam com todos os recursos materiais e financeiros que o Estado pode colocar à sua disposição.

A questão a ser vista a seguir é: em que medida essas desigualdades afetam o processo decisório nas três instituições?

### **3 O PROCESSO DECISÓRIO: quem decide e sobre o que se decide?**

Antes de analisar o processo decisório no CMS, CMAS e Comtiba, convém fazer alguns comentários sobre o instrumento de coleta de dados utilizado, isto é, as atas das reuniões dos três conselhos. Há limites e vantagens na utilização das atas para tentar captar o processo decisório. O limite maior reside no fato de que as atas são um registro já filtrado das discussões que ocorreram nas plenárias das três instituições. Assim, nem sempre todos os argumentos e dados importantes podem ser aí encontrados. Em alguns conselhos, como no CMS, elas apresentam um rendimento analítico maior; em outros, como no CMAS, são bastante deficientes nesse sentido. É importante observar que, em parte significativa das deliberações, não foi possível identificar o ator, pois não constava o seu nome, nem tampouco o da organização que ele representava. Decidiu-se, neste trabalho, apresentar apenas os dados referentes aos casos em que houve a identificação do ator. De qualquer forma, as atas constituem uma fonte que, ao lado das observações diretas das reuniões, permitem ao analista captar o “conselho em ação”, indo além, portanto, de uma análise estática dos recursos.

Faremos, a seguir, uma análise do processo decisório em cada conselho separadamente. Ao final, apresentaremos uma conclusão comparativa e procuraremos estabelecer uma relação entre as nossas considerações relativas aos recursos e as dedicadas ao processo decisório dentro dos três conselhos.

#### **3.1 O PROCESSO DECISÓRIO NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE**

As atas das reuniões do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba indicam que a participação mais expressiva no CMS não é protagonizada pelos seus próprios membros (tabela 1). Ao menos na gestão 1999-2001, parte significativa dos debates ocorridos dentro desta instituição foi iniciada por atores externos ao próprio conselho. Somente a soma de todas as intervenções iniciais por parte dos segmentos do conselho consegue superar, com apenas uma pequena margem, aquela proveniente de “atores externos”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Essa categoria inclui os seguintes tipos de ator: apoio técnico estatal, apoio técnico não-estatal, visitante e movimento social.

TABELA 1 - ATOR QUE INICIA O DEBATE SEGUNDO SEGMENTOS, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

SEGMENTOS	ATORES	
	Abs.	%
Gestor	30	31,6
Trabalhador	10	10,5
Usuário	12	12,6
Ator externo <sup>1</sup>	43	45,3
TOTAL	95	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

(1) O 'ator externo' não representa propriamente um segmento dentro dos conselhos gestores; contudo, foi incluído como tal a fim de facilitar a exposição dos dados.

Uma análise superficial do processo decisório do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba revelaria, então, que se trata de uma instituição altamente permeável à participação da população. Este conselho (ou, ao menos, esta gestão) pareceria ser um espaço de ampla mobilização social e de participação política ampliada. Mas, na verdade, esses números apenas indicam que houve intensa participação, no conselho, de atores estatais que atuam no CMS como "apoio técnico" (tabela 2), apresentando programas governamentais, oferecendo esclarecimentos, transmitindo informações do governo e emitindo parecer a respeito de assuntos de sua competência (como, por exemplo, a prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde).<sup>17</sup>

O que se pode concluir a respeito da iniciativa de debate é que os atores governamentais se fazem presentes em 60,2% dos casos (o segmento gestor em 31,6%, e o apoio técnico estatal em 28,6).

Além de identificar quem iniciou o debate, os dados coletados permitem também trabalhar com informação a respeito do ator que dá seqüência ao debate.<sup>18</sup> Se se pensar essa questão a partir dos segmentos (tabela 3), pode-se perceber a presença marcante do usuário (45% do total de intervenções). Impressiona a passividade do segmento dos prestadores de serviço que, mesmo sendo membros do conselho, têm uma participação igual à do "visitante". Fica claro, então, que a dinâmica do conselho obedece à seguinte lógica: os atores estatais iniciam o debate e, em seguida, entram no debate os usuários e, com menor freqüência, os trabalhadores.

<sup>17</sup>Freqüentemente, quadros técnicos da Administração participam das comissões internas do conselho e, nessa condição, fazem uso da palavra.

<sup>18</sup>Tecnicamente o procedimento adotado foi o de identificar o segundo ator a fazer uso da palavra, dando prosseguimento ao tema em pauta. Portanto, não foram consideradas as intervenções de outra ordem, tais como o pedido de esclarecimento, a solicitação de adiamento da discussão, encaminhamentos, questões de ordem, informes e outras formalidades. Pode-se questionar a importância do segundo ator a fazer uso da palavra. Não há relação necessária entre a ordem da fala e o grau de importância da intervenção no debate. Se seguissemos essa linha de raciocínio, teríamos apenas uma alternativa: registrar, na planilha, todas as intervenções ocorridas nos dois anos da gestão em estudo. Escolhemos uma solução intermediária. Se, de um lado, ela parece um tanto quanto arbitrária, de outro acreditamos que, conforme o leitor terá oportunidade de avaliar, a análise revelou a utilidade de tal procedimento, apontando certos padrões de intervenção dos segmentos do CMSC, do CMAS e do Comtiba.

TABELA 2 - ATOR QUE INICIA O DEBATE SEGUNDO CATEGORIAS, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

CATEGORIAS	ATORES	
	Abs.	%
Mesa Diretora	14	14,3
Membro de Comissão	18	18,4
Membro do Conselho	33	33,7
Apoio Técnico Estatal	28	28,6
Visitante	5	5,1
TOTAL	98	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

TABELA 3 - INTERLOCUTOR SEGUNDO SEGMENTOS, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

SEGMENTOS	INTERLOCUTORES	
	Abs.	%
Gestor	5	8,3
Prestador	4	6,7
Trabalhador	18	30,0
Usuário	27	45,0
Ator Externo	6	10,0
TOTAL	60	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

Quando agregamos os dados referentes à participação em debate, fica evidente quais são os segmentos mais ativos nas reuniões do CMS (tabela 4). Nesse caso, os usuários ultrapassam o gestor em número de intervenções. Chama a atenção o fato de que o "ator externo" tem maior participação do que qualquer segmento do CMS. Conforme já observado, isso ocorre, em grande medida, devido à participação ativa dos quadros técnicos do governo municipal nos debates do conselho.

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NO DEBATE SEGUNDO SEGMENTOS, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

SEGMENTOS	PARTICIPAÇÃO	
	Abs.	%
Gestor	35	22,6
Prestador	4	2,6
Trabalhador	28	18,1
Usuário	39	25,2
Ator externo	49	31,6
TOTAL	155	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

É importante observar que, em 54,5% dos casos, o debate não teve seqüência, ou seja, mais da metade dos assuntos da agenda do conselho não gerou debate.

Além disso, a contestação, tal como definida por nossa metodologia<sup>19</sup>, ocorre em apenas 11,9% dos assuntos de pauta. Isso não significa, necessariamente, um esvaziamento da qualidade da experiência participativa no conselho, considerando que vários pontos de pauta não visam ao debate nem tampouco estimulam a contestação (informes, apresentação e esclarecimento a respeito de programas e de projetos governamentais em andamento), enquanto outros entram, de imediato, em votação, como, por exemplo, a escolha de representantes do conselho para participar de algum evento.

As contestações são protagonizadas por dois segmentos (tabela 5): os usuários (40% dos casos) e os gestores (33,3%). Os trabalhadores e o ator externo (neste caso, todos são visitantes) atuam como coadjuvantes (ambos com 13,3%). Desse modo, nossa análise revela não apenas uma preponderância de dois segmentos (gestores e usuários), mas uma polarização entre eles. Esses dois atores não são apenas ativos no sentido de participarem do debate, mas também porque são os que mais conferem a esse debate a qualidade de confrontação de idéias.

TABELA 5 - CONTESTAÇÃO DOS ATORES SEGUNDO SEGMENTOS, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

SEGMENTOS	CONTESTAÇÕES	
	Abs.	%
Gestor	5	33,3
Trabalhador	2	13,3
Usuário	6	40,0
Ator Externo	2	13,3
TOTAL	15	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

A distribuição da participação dos diferentes segmentos ao longo do processo decisório do CMS tende a ser estável. O prestador mantém-se praticamente invisível durante todo o processo, tanto no debate como no encaminhamento de propostas para deliberação. O trabalhador e, especialmente, o usuário têm maior presença, fazendo contraponto às intervenções iniciais do gestor e competindo com ele no campo da apresentação de propostas a serem votadas. Como se pode observar, o gestor encaminha para a votação quase o mesmo número de propostas (36,7%) que os demais segmentos do conselho juntos (tabela 6). Embora esse número não seja tão expressivo quanto o da iniciativa no campo do debate, ele consolida a liderança do gestor no processo decisório do conselho.

A qualidade da deliberação do CMS pode ser avaliada em termos do tipo predominante de decisão (tabela 7). A prevalência de modalidades "fracas"

<sup>19</sup>A presença de "contestação" foi registrada sempre que a intervenção do segundo ator se opôs explicitamente à do que iniciou o debate.

(encaminhamentos, 22,4%, e moção, 3,1%) e intermediárias (aprovação<sup>20</sup>, 70,4%), restando apenas um número reduzido de resolução (1%) e de prestação de contas (3,1%), parece indicar que o CMS é um conselho forte no debate, mas fraco em termos de deliberações.

TABELA 6 - PROPOSTAS ENCAMINHADAS PELOS ATORES SEGUNDO SEGMENTOS, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

SEGMENTOS	PROPOSTAS	
	Abs.	%
Gestor	18	36,7
Trabalhador	9	18,4
Usuário	10	20,4
Ator Externo	12	24,5
TOTAL	49	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

TABELA 7 - DELIBERAÇÕES DOS ATORES, SEGUNDO TIPOS DE DELIBERAÇÃO, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

TIPOS DE DELIBERAÇÃO	DELIBERAÇÕES	
	Abs.	%
Resolução	1	1,0
Prestação de Contas	3	3,1
Moção	3	3,1
Encaminhamentos	22	22,4
Aprovação	69	70,4
TOTAL	98	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

A única resolução que foi apresentada ao conselho durante a gestão investigada foi de autoria do segmento gestor. Ou seja, é exatamente aquele segmento que já dispõe de meios próprios para instituir normas legais que tem a iniciativa de apresentar o único tipo de deliberação do CMS que assume a forma de norma estatal. Por outro lado, parte significativa das propostas apresentadas por indivíduos ou grupos (41,7%) que não são membros do conselho é encaminhada para outras instituições. Trata-se das questões que envolvem a temática do controle social, especialmente os casos tais como prestação de serviços na área de saúde e a responsabilização médica.

Além da identificação dos principais atores, da existência de debate e de contestação e dos tipos de deliberação, outra forma de se qualificar o processo decisório do CMS é por meio da análise de sua agenda. A qualidade do processo decisório não depende apenas de "quem" e de "como" se debate e se delibera, mas define-se também em termos de "o quê" ocupa maior espaço na pauta das reuniões.

<sup>20</sup>A "aprovação" é uma categoria genérica, que se refere a todas as decisões tomadas pelo conselho que não são nem de ordem meramente formal (como os encaminhamentos e as moções), nem de ordem marcadamente substantiva, como as resoluções e a prestação de contas. De certa forma, a aprovação constituiu-se, na pesquisa, como uma espécie de "vala comum" para as deliberações com essa qualidade intermediária. Em todo o caso, não causa surpresa o predomínio da "aprovação", pois deliberações dessa ordem ocorrem com muita frequência em reuniões (por exemplo, escolher um representante do conselho para atuar junto a algum órgão, aprovar uma determinada proposta de organização da Conferência Municipal de Saúde).

Em termos da classificação mais ampla dos assuntos tratados pelo CMS, há um claro predomínio dos “assuntos públicos” (107 casos) em relação aos “assuntos internos” (27 casos). Entre os assuntos internos, predomina a discussão em torno da formação de comissões e da participação no conselho (74,1%). A participação dos conselheiros em atividades externas ao conselho, com ênfase na organização da Conferência Municipal de Saúde<sup>21</sup>, e o debate a respeito de políticas públicas na área de saúde, em especial sobre saúde pública, constituem os principais assuntos públicos da agenda do CMS, ocupando, praticamente, 60% da pauta das reuniões do conselho.

Considerando a prevalência do debate sobre assuntos públicos e, especialmente, a natureza desses, pode-se supor que a agenda do CMS foi, na maior parte do tempo, ocupada por temas substantivos. Além da discussão a respeito das políticas de saúde e da organização da Conferência Municipal de Saúde, os conselheiros preocuparam-se com questões referentes ao “controle social” em relação à prestação de serviços à população, aos programas governamentais municipais e, não menos importante, às finanças da área de saúde, especialmente às prestações de contas do Fundo Municipal de Saúde.

Em relação à distribuição de assuntos por tipo de deliberação, tem-se o seguinte quadro: 1) conforme esperado, a “prestação de contas” refere-se, exclusivamente, a “finanças”; 2) parte substantiva da “aprovação” (53,1%) vincula-se ao tema “participação”; 3) os “encaminhamentos” referem-se, em sua maioria (57,9%), ao “controle social”.

Essa contextualização dos tipos de deliberação contribui para a sua qualificação. Se, por um lado, o CMS não parece muito preocupado em conferir qualidade normativa às suas deliberações, na forma de “resoluções”, por outro, ele dedica um tempo considerável aprovando decisões referentes à organização da principal instância de participação da sociedade civil na área da saúde municipal e às políticas públicas de saúde. Em menor grau, o conselho também encaminha denúncias da sociedade referentes à prestação de serviço para os órgãos governamentais competentes e, eventualmente, emite parecer sobre a prestação de contas na área de finanças. A predominância de “encaminhamentos” em relação à “prestação de serviço” (72% dos casos de “controle social”) confirma a atuação do conselho como canal de encaminhamento de denúncias para outras instâncias.

Quando se considera a distribuição da participação dos segmentos por assunto, chama atenção o fato de que a predominância do gestor sobre o usuário deve-se à sua participação nos debates referentes a assuntos internos. Além disso, quando se analisam apenas os assuntos públicos, descobre-se que a presença do “ator externo” torna-se bem mais marcante. Das 49 intervenções do “ator externo”, 48 estão associadas a assuntos públicos, enquanto das 35 intervenções do gestor, apenas 23 referem-se a assuntos públicos. No caso do usuário, em 27 das 39 ocasiões em que participou do debate o tema em foco era de natureza pública. O trabalhador também atua pouco em debates a respeito de assuntos internos, o que o aproxima do gestor e do usuário quando se trata de sua participação na discussão sobre assuntos públicos.

---

<sup>21</sup>A Conferência constitui a instância superior na estrutura deliberativa municipal que envolve a participação da sociedade civil na definição e controle sobre as políticas de saúde.

É interessante o fato de o gestor concentrar a sua atuação no tema “participação” (47,8%), deixando o assunto em que se esperaria maior participação desse segmento (os programas governamentais) para ser tratado pelos assistentes técnicos do governo. Isso ocorre em virtude da predominância da discussão entre gestores e usuários em torno da organização da Conferência Municipal da Saúde. A participação do usuário concentra-se em temas associados ao exercício da cidadania (nos debates sobre participação e controle social) e políticas públicas.

Considerando a distribuição dos temas específicos em debate por segmento, percebe-se que o peso do debate em torno da prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde deve-se à atuação do trabalhador (em 33,3% dos casos) e do ator externo (em 66,7% dos casos). Já a presença da temática referente às conferências na agenda do conselho deve-se, em grande medida, ao gestor e ao usuário. A saúde pública tem estado na agenda do conselho como o principal tema no âmbito do debate a respeito da elaboração e discussão de políticas públicas graças à ação do ator externo (em 46,2% dos casos) e do usuário (em 19,2% dos casos). Já os principais responsáveis por alimentar a discussão a respeito do plano municipal e relatório de atividades municipais na pauta do conselho são o usuário (30%), o ator externo (30,8%) e o gestor (15,4%). Isso mostra o papel da sociedade civil na discussão sobre políticas públicas no conselho. O gestor é quem mais se ocupa do debate sobre programas governamentais municipais, enquanto o ator externo (57,1%), o usuário (21,4%) e o trabalhador (14,3%) trazem para o debate questões associadas à prestação de serviço na área de saúde.

A distribuição das deliberações por segmento indica uma convergência: todos os segmentos concentram as suas propostas referentes aos assuntos internos em questões associadas à estrutura de participação do conselho. A “participação” também é o assunto público dominante, especialmente entre o gestor e, em menor grau, o usuário. Surpreende, mais uma vez, a ênfase que o gestor dá a esse assunto, não apenas no debate, mas também na deliberação. Já o trabalhador – e, em menor proporção, o usuário – encaminha, com maior frequência, propostas referentes à elaboração e discussão de políticas públicas, enquanto atores externos ao conselho, em especial o “visitante”, preocupam-se com assuntos relativos ao controle social. Em grande medida, esses dados indicam que os segmentos são coerentes ao longo do processo decisório: cada segmento propõe deliberações referentes aos assuntos que mais debate.

Em relação à deliberação de temas específicos, chama a atenção, mais uma vez, a presença marcante, na agenda, de propostas sobre as conferências na área de saúde, sendo o gestor o segmento que mais encaminhou propostas referentes a esse tema. Outro tema específico que, mais uma vez, marca presença e está bem distribuído entre os segmentos (exceto, é claro, os prestadores de serviço que, como sempre, estão ausentes) é a política de saúde pública.

Quanto à existência de debate<sup>22</sup> precedendo à deliberação, vale observar que as propostas encaminhadas para deliberação pelo usuário são as que, com maior

---

<sup>22</sup>O critério utilizado para determinar se uma dada deliberação do CMS foi precedida por debate foi a existência de, ao menos, duas intervenções em relação ao tema em pauta de reunião do CMS.

freqüência, são precedidas por debate (80%). O contrário ocorre com os atores que não são membros do conselho, com debate em apenas 25% das propostas que encaminham na reunião. Nesse caso, a maioria dos casos (8 em 9) em que não há debate refere-se à atuação do apoio técnico estatal enquanto membro de comissão. Considerando serem o usuário e o gestor os principais fomentadores de debate (tabela 8) e de contestação no CMS, pode-se afirmar que esses segmentos são os que mais se envolvem em conflitos durante as reuniões do conselho. Por outro lado, pode-se supor que a ação dos técnicos estatais inibe o debate e a contestação.

TABELA 8 - EXISTÊNCIA DE DEBATE SEGUNDO SEGMENTOS QUE ENCAMINHARAM PROPOSTAS PARA DELIBERAÇÃO, NO CMS DE CURITIBA - 1999-2001

SEGMENTOS	EXISTÊNCIA DE DEBATE				TOTAL	
	Sim		Não		Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%		
Gestor	9	50,0	9	50,0	18	100,0
Trabalhador	4	44,4	5	55,6	9	100,0
Usuário	8	80,0	2	20,0	10	100,0
Ator Externo	3	25,0	9	75,0	12	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

### 3.2 O PROCESSO DECISÓRIO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Antes de apresentarmos os nossos dados sobre o processo decisório dentro do CMAS, vale observar que os problemas por nós apontados no que diz respeito às atas como fonte para pesquisa dos conselhos são particularmente significativos no caso do CMAS, cujo ambiente interno era marcado por uma profunda "harmonia" entre os representantes. Nesse sentido, o rendimento analítico encontrado nas atas do CMS não pôde se repetir no caso do Conselho de Assistência Social.

Quando submetemos as atas do CMAS à análise sistemática, o nosso objetivo era saber quem iniciava as falas no interior da instituição; se tais falas eram seguidas ou não por debates e por contestações e, caso isso ocorresse, quem era o agente debatedor; se era possível diferenciar aquele que fala inicialmente daquele que conduz a deliberação; se poderíamos identificar os assuntos sobre os quais se delibera dentro do CMAS e que tipo de deliberação é produzido pela instituição.

De um total de 106 entradas registradas nas atas do CMAS, observa-se que 22,6% não são objeto de qualquer deliberação (assuntos que envolvem, em geral, informes diversos). Desse total de 22,6%, 37,5% das iniciativas são oriundas da mesa diretora e 33,3% de algum membro do Conselho. A entidade que mais atua nesse momento é a Fundação de Ação Social (FAS), órgão governamental a que está ligado o Conselho. Os dois segmentos mais atuantes, ainda neste momento de início de um assunto que não se traduz em deliberação, são, em primeiro lugar, os gestores, com 58,3% das iniciativas, seguidos pelos prestadores de serviço, com 12,5%. As iniciativas restantes aparecem como origem não identificada em nossos dados.

Pouquíssimas vezes as iniciativas para discussão de um dado assunto dentro do conselho foram seguidas por uma reação de algum outro ator dentro do conselho. Temos apenas dois casos (que perfazem menos de 2% do total das 106 entradas registradas) de um segundo ator que busca dialogar, de alguma forma, com aquele que inicia a discussão de determinado tema dentro do CMAS. Essa informação é importante, pois expressa uma das formas que assume a “harmonia” entre os segmentos dentro do conselho. Tanto a análise das atas como a observação direta que empreendemos em algumas reuniões revelam a quase absoluta ausência de debates dentro da instituição. Além disso, nos dois únicos casos em que pudemos identificar um segundo ator, a sua intervenção não tem qualquer sentido de contestação da fala do ator inicial. Ou seja, a contestação é, esta sim, *absolutamente* ausente da instituição em questão, durante a gestão analisada.

Isso não quer dizer que o CMAS não delibera; quer, sim, dizer que ele delibera sem debate ou contestação. Do total das 106 iniciativas registradas em nossas planilhas, 82 (77,4%) transformaram-se em deliberação.<sup>23</sup> No entanto, a quase totalidade dessas deliberações não foi apartada por nenhum outro ator. A deliberação foi conduzida por aquele que iniciou a apresentação do assunto sem que esse primeiro ator sofresse a interferência da fala de qualquer outro ator dentro do conselho. Dentro do total de 77,4% de deliberações, temos a presença dos seguintes atores: 15,9% das deliberações foram conduzidas pela mesa diretora; também 15,9% foram conduzidas por algum membro do CMAS; 12,2% por atores que representavam apoio técnico estatal; 2,4% foram conduzidas por visitantes; e 53,7% das deliberações não têm o ator identificado.

No entanto, se olharmos apenas para as deliberações cujos atores conseguimos identificar (37, num total de 82 deliberações), a presença do setor governamental é quase que absoluta: este setor, por meio da FAS e de outras secretarias municipais, é responsável por 75,6% das deliberações, enquanto o setor não-governamental, com predomínio dos prestadores, é responsável por apenas 24,4% das deliberações. Entre os atores governamentais, a FAS é a entidade mais atuante, sendo responsável, ela sozinha, por 59,4% das deliberações dentro do CMAS (das deliberações, vale repetir, cuja autoria foi identificada). Portanto, segundo os nossos dados, se há um segmento que conduz as deliberações dentro do Conselho, durante as gestões analisadas, este é o segmento dos gestores. Como vimos, esse controle é exercido sem que qualquer debate ou contestação sejam suscitados.

Mas, quais assuntos são objeto de deliberação do CMAS?

Pelos dados das tabelas 9 e 10 podemos ver que o CMAS, durante o período aqui analisado, dedicou-se a discutir, majoritariamente, assuntos relacionados à área de política pública em que atua. Esse é um dado importante, pois podemos ver que, nesse ponto, o CMAS é bastante atuante, isto é, não se perde em questões voltadas exclusivamente para procedimentos internos. No entanto, como vimos anteriormente, não há debate dentro do CMAS, o que faz do Conselho uma instância estritamente decisória e não uma arena pública de debate em torno do que deve ser uma política pública de assistência social. Isso se evidencia no tipo de assunto sobre o qual mais se

---

<sup>23</sup>As deliberações do CMAS são, na sua esmagadora maioria, “aprovações”. Durante a gestão analisada, encontramos apenas 3 resoluções.

decidiu no CMAS: credenciamento e finanças. O credenciamento refere-se à concessão ou renovação de autorização para que a entidade de assistência social possa, ao ser credenciada, ter como pleitear acesso a recursos públicos para serem aplicados em suas atividades assistenciais. Quando se decide sobre finanças, decide-se, fundamentalmente, pela aprovação da prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social.

TABELA 9 - DELIBERAÇÕES DOS ATORES, SEGUNDO OS GRANDES ASSUNTOS DE MAIOR FREQUÊNCIA NO CMAS DE CURITIBA - 1999-2001

GRANDES ASSUNTOS	DELIBERAÇÕES	
	Abs.	%
Assuntos internos	18	17,0
Assuntos públicos	88	83,0
TOTAL	106	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

TABELA 10 - DELIBERAÇÕES DOS ATORES, SEGUNDO OS ASSUNTOS DE MAIOR FREQUÊNCIA, NO CMAS DE CURITIBA - 1999-2001

ASSUNTOS	DELIBERAÇÕES	
	Abs.	%
Estrutura de participação/comissão	10	9,4
Capacitação	4	3,8
Outros	4	3,8
Finanças	25	23,6
Participação	8	7,5
Elaboração e Discussão de Políticas Públicas	4	3,8
Programas Governamentais	10	9,4
Contratos e Convênios	4	3,8
Credenciamento	28	26,4
Controle Social	2	1,9
Outros (assuntos de pouca relevância)	7	6,6
TOTAL	106	100,0

FONTE: Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

### 3.3 O PROCESSO DECISÓRIO NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

No caso do Comtiba, os primeiros dados recolhidos das atas permitem indicar as características do ator que inicia a fala no interior do Conselho. Consideramos que essa capacidade está associada, provavelmente, ao poder de controle da agenda e da dinâmica da arena. Assim, do total de 653 registros, 144 (22,1%) tiveram um primeiro ator.<sup>24</sup> A categoria que mais iniciou a fala foi a dos 'membros da mesa diretora', empatada com o grupo do 'apoio técnico estatal', cada qual com 30,6% dos casos. Os membros do Conselho

<sup>24</sup>Os registros que não tiveram um primeiro ator estão relacionados a deliberações que não foram precedidas de debates, segundo a ata. Neste caso a planilha registra a ocorrência na rubrica ator/deliberação. A existência de um primeiro ator não significa, obrigatoriamente, a ocorrência de debate e/ou deliberação.

tiveram 9,7% dos registros desta rubrica e os que atuam nas comissões tiveram outros 9,7%. Os demais registros correspondem a visitantes e outros atores não identificados.

Os números acima indicam uma concentração do início da fala, fenômeno que redundava num desequilíbrio a favor da diretoria do Comtiba (composta por duas pessoas), e do apoio técnico estatal (principalmente funcionários da Prefeitura e, em grau muito menor, do Ministério Público). Mesmo os membros das comissões aparecem muito atrás da categoria dos técnicos estatais. Podemos afirmar, então, que a tendência à centralização no interior do Conselho, associada à existência de apenas dois segmentos e à composição da mesa diretora com apenas dois conselheiros, ganha força a partir dos primeiros dados advindos das atas. Mais uma informação a reforçar este perfil indica que a Secretaria Municipal da Criança (SMC) foi a entidade que mais iniciou a fala no interior do Conselho, com o índice de 63,2% das iniciativas. Em números absolutos significa que a SMC, principal entidade da ala governamental no Conselho, foi primeiro ator em 91 dos 144 registros. Os números são ainda mais imponentes quando o critério é o segmento que mais apareceu como primeiro ator; neste caso, os gestores apresentam ampla vantagem, com 71,5% de presenças, sendo que o número absoluto aqui é 103. As cifras iniciais indicam que a ligeira superioridade nos recursos sociais e subjetivos parece traduzir-se efetivamente em vantagem estratégica para o grupo governamental no interior da arena. Não significa, é claro, uma relação causal unívoca e determinante.

Para verificar a existência de debate, como já observado, a planilha reservou espaço para identificar o segundo ator, aquele que toma a fala após a intervenção do primeiro ator. Dos 144 registros para primeiro ator aconteceram debates em 79 (54,9%). É um número que deve ser relativizado, pois não podemos esquecer que ele corresponde a apenas 12,1% do universo total de 653 registros. De todo modo, devemos assinalar a existência de debates no Comtiba, ainda que em níveis não elevados. A categoria que aparece em destaque como segundo ator é a de 'apoio técnico estatal', com 20 intervenções nesta condição, o que corresponde a 25,3% do total. Na seqüência temos a 'mesa diretora', com 18 presenças como segundo ator (22,8%). Vemos a repetição dos índices que informam o predomínio do setor governamental no Conselho e a centralização das ações na 'mesa diretora'. Nas vezes em que houve diálogo na arena, digno de registro na ata, aconteceu uma centralização da fala em grupos ligados ao Estado e/ou à direção do Conselho. A forte presença que vem se registrando pelo grupo de apoio técnico pode indicar um baixo índice de politização na arena. O fato de uma entidade da ala não-governamental aparecer em destaque como segundo ator – o Lar Batista Esperança, com 20 incidências (25,3%) – indica uma certa pluralidade no debate, mas é importante lembrar que a SMC também tem forte presença nesta condição, com um escore de 17 (21,5%). Se observarmos a situação dos segmentos quanto à variável segundo ator, teremos mais um alicerce a sustentar a vantagem dos gestores. Este grupo surge com o índice de 51,9% contra 29,1% de vezes nas quais os prestadores de serviço apareceram como segundo ator.<sup>25</sup> Os números indicam, portanto, que existiu debate no Comtiba durante as gestões analisadas e que este mobilizou, principalmente, a ala governamental. Vejamos os dados a respeito da incidência de conflito no interior da arena investigada.

---

<sup>25</sup>Visitantes e não identificados completam o índice de segundo ator.

Quando indagamos as atas sobre a ocorrência de contestação no interior do Conselho, fica mais patente a harmonia entre os atores, segmentos e entidades que o compõem. A planilha registrou apenas 14 casos em que o debate se transformou em confronto a partir de interesses divergentes. São apenas 2,2% do total de registros que levaram à disputa entre os atores. Ou seja, em 17,7% dos casos em que ocorreu diálogo entre os atores verificou-se a existência de conflito. Não é muito para uma arena participativa e de decisão sobre políticas públicas municipais. É preciso atentar para o fato de que 6 das 14 contestações foram realizadas por membros da mesa diretora do Conselho, sendo que o segmento gestor foi responsável por 7 contestações contra apenas 2 dos prestadores de serviço. Mais uma vez a hegemonia da ala governamental se confirma. As observações e os dados qualitativos nos permitem afirmar que pelo menos uma parte das situações de conflito foi gerada por representantes do Ministério Público e pelos prestadores de serviço. Mas, no caso da ala não-governamental, a motivação para o conflito limitou-se, quase que exclusivamente, ao tema do reajuste dos recursos financeiros que a Prefeitura destinava às entidades.

A tabela 11 informa sobre a dinâmica das deliberações no Comtiba. É importante perceber que, apesar das baixas taxas de debate e contestação, percebemos que 86,8% dos registros (em números absolutos, 567) tiveram como desfecho uma deliberação. É preciso mencionar que, deste total de deliberações, 392 (60%) referem-se a aprovações, 100 (15,3%) a resoluções e 72 (11%) a encaminhamentos.<sup>26</sup> Não deve passar despercebido que, no momento de encaminhar as decisões, a categoria que aparece em destaque como agente iniciador deste procedimento é o 'apoio técnico estatal', com 60,7% dos casos, seguida da 'mesa diretora', com 14,6% das deliberações. Mais uma vez, os gestores apresentam ampla vantagem sobre os prestadores; neste caso, são 84% contra apenas 4,4% de responsabilidade no encaminhamento das deliberações. O predomínio da ala governamental fica mais evidente se atentarmos para o fato de que só em 79 (13,9%) das 567 deliberações tivemos a presença de um segundo ator debatendo e dividindo a responsabilidade no encaminhamento da mesma. Isto significa que, no mais das vezes, os atores do 'apoio técnico estatal', os membros da 'mesa diretora' e os 'gestores' tiveram caminho livre para encaminhar uma deliberação desde a fala inicial até a decisão final. Mesmo quando existiu um segundo ator da deliberação, reproduziu-se a vantagem da categoria 'apoio técnico estatal', com 20 incidências (25,3%), seguida da 'mesa diretora', com 18 aparições (22,8%). Os 'membros do Conselho' aparecem com 15 casos (19%) e os 'membros de comissões' registram 10 casos (12,7%). Se o critério for o segmento, os gestores surgem à frente, como seria fácil prever, com 41 intervenções (51,9%) na condição de segundo ator da deliberação, enquanto os prestadores registram apenas 23 aparições (29,1%) nesta situação. Fica evidente, então, que o Comtiba delibera muito, sob controle da ala governamental<sup>27</sup> e com centralização na mesa diretora.

<sup>26</sup>Em três registros não foi possível identificar o tipo de deliberação.

<sup>27</sup>Poderíamos relativizar o domínio estatal ao considerarmos que na categoria 'apoio técnico estatal' está incluído o Ministério Público, entidade autônoma e de defesa dos direitos dos cidadãos até mesmo contra o governo. Ocorre que nos episódios em foco a presença dos atores desta instituição foi diminuta. Como primeiro ator da deliberação, representantes do Ministério Público apareceram apenas duas vezes do total de 567. Como segundo ator da deliberação os mesmos representantes têm 7 registros para um total de 79.

TABELA 11 - DELIBERAÇÕES DOS ATORES SEGUNDO SEGMENTOS NO COMTIBA - 1997-2001

SEGMENTOS	DELIBERAÇÕES	
	Abs.	%
Gestor	476	84
Prestador	25	4,4
Ator Externo	1	0,2
Não Identificado	65	11,4
TOTAL	567	100,0

FONTE: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (Atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

Outra questão que surge é: sobre o que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba delibera? Para respondê-la iremos recorrer à planilha, especificamente às rubricas dedicadas a catalogar o 'grande assunto' e o 'assunto' onde se enquadra cada deliberação.

Numa primeira clivagem, denominada 'grande assunto' (tabela 12), encontramos uma forte incidência dos 'assuntos públicos', com 629 casos, ou seja, 96,3% de todos os registros, enquanto os 'assuntos internos', referentes à organização interna, à estrutura das comissões, ao regimento, entre outros, tiveram apenas 24 registros. Neste aspecto o Comtiba segue a tendência dos demais conselhos pesquisados. Os números indicam, também, que o alto índice de deliberações do Comtiba está ligado a temas que ultrapassam as fronteiras internas da instituição; sob este critério, o Conselho parece cumprir o seu papel. Torna-se, então, mais estranho o fato de as deliberações serem precedidas de índices não muito elevados de debate, e de pouca contestação.

TABELA 12 - DELIBERAÇÕES DOS ATORES SEGUNDO OS GRANDES ASSUNTOS DE MAIOR FREQUÊNCIA, NO COMTIBA - 1997-2001

GRANDES ASSUNTOS	DELIBERAÇÕES	
	Abs.	%
Assuntos Internos	24	3,7
Assuntos Públicos	629	96,3
TOTAL	653	100,0

FONTE: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

Os dados da tabela 13 apresentam mais um recorte e permitem a visualização com mais detalhes dos temas deliberados pelo Comtiba.

O cruzamento dos índices da tabela com outros dados quantitativos e qualitativos informa que o Conselho dedica boa parte das energias à função cartorial de credenciar as entidades de assistência à criança e adolescentes do município para que as mesmas possam funcionar e pleitear recursos aos órgãos públicos e ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. O item credenciamento aparece com a forte incidência de 39,8% dos casos sobre os quais se deliberou; em números absolutos são 260 do total de 653 deliberações. Esta informação desfaz, ao menos em parte, a estranheza quanto aos

índices de debate e contestação. Credenciamento é um item que não desperta controvérsias. Em segundo lugar temos o número de 181 (27,7%) registros referentes às finanças. Neste caso, trata-se, majoritariamente, de deliberações referentes a pedidos de auxílio ao fundo municipal, doações dirigidas<sup>28</sup> a este mesmo fundo e de projetos relacionados ao fundo estadual da criança e do adolescente. O terceiro maior assunto objeto das deliberações refere-se aos recursos humanos, com 89 registros (13,6%). As deliberações concernentes a esta rubrica dizem respeito, quase que exclusivamente, aos conselheiros tutelares. Um papel que ocupa grande parte do tempo do Comtiba é o controle e fiscalização do Conselho Tutelar do Município. Função curiosa, uma vez que em outras cidades o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos encontram-se numa relação horizontal, ocupando o mesmo *status* junto ao poder público.

TABELA 13 - DELIBERAÇÕES DOS ATORES, SEGUNDO OS ASSUNTOS DE MAIOR FREQUÊNCIA, NO COMTIBA - 1997-2001

ASSUNTOS	DELIBERAÇÕES	
	Abs.	%
Estrutura de Participação/Comissão	10	1,5
Capacitação	2	0,3
Finanças	181	27,7
Recursos Humanos/Funcionalismo	89	13,6
Participação	26	4,0
Elaboração e Discussão de Políticas Públicas	28	4,3
Programas Governamentais	21	3,2
Contratos e Convênios	1	0,2
Credenciamento	260	39,8
Controle Social	5	0,8
Outros (assuntos de pouca relevância)	30	4,6
TOTAL	653	100

FONTE: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (atas de reuniões)

NOTA: Dados sistematizados pelos autores.

A análise dos dados da tabela 13 indica, portanto, que o Comtiba, por meio das suas deliberações, assume uma função fundamentalmente cartorial de controle e fiscalização de entidades, conselheiros tutelares e de acesso ao fundo municipal. Isto significa, na prática, que os conselheiros da criança e do adolescente em Curitiba abriram mão de deliberar sobre as políticas públicas e programas governamentais, itens que aparecem com taxas pequenas, 4,3% e 3,2% das deliberações respectivamente, atrás mesmo da rubrica 'assuntos de pouca relevância', que aparece com 30%.

Em resumo, a ação política no Comtiba é marcada pela hegemonia da ala governamental, com forte presença do setor técnico do Estado e da mesa diretora do Conselho. O índice de debate não é alto e o de conflito é pequeno. Apesar de debater pouco, o Conselho delibera muito, mas sobre assuntos burocráticos, assumindo uma

<sup>28</sup>'Doação dirigida' é o mecanismo pelo qual uma empresa privada pode fazer uma doação ao fundo e resgatá-la em 90% para uso em projeto próprio, desde que aprovado pelo Comtiba. O procedimento possibilita à empresa fazer abatimentos fiscais. Para uma análise deste mecanismo, ver Souza (2003).

função cartorial que pouco, ou nada, incomoda o poder executivo municipal. O Conselho abre mão daquela que seria a sua principal função enquanto instância de democracia participativa, qual seja, debater e deliberar sobre as políticas públicas e pressionar o poder executivo pela execução das mesmas de forma reta.

## CONCLUSÃO

Este artigo buscou realizar uma ampla apresentação dos dados quantitativos coletados no município de Curitiba pela pesquisa “Democracia e Políticas Sociais no Paraná” referentes ao Conselho Municipal de Saúde (CMS), ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (Comtiba). Na primeira parte deste texto, apresentamos os dados relativos à distribuição de recursos (sociais, subjetivos e organizacionais) entre os membros dos conselhos analisados. A segunda parte teve como objetivo responder a duas questões: sobre o que se decide e quem decide dentro dos conselhos analisados? Nesta conclusão pretendemos fazer breves considerações sobre a relação entre essas duas dimensões do nosso artigo, isto é, em que medida a distribuição de recursos entre os membros do conselho afeta a distribuição de influência política no processo decisório dessas instituições.

Talvez com a exceção do Comtiba, poderíamos dizer que os recursos de diversos tipos no interior dos conselhos aqui analisados assumem uma dupla configuração: trata-se de uma distribuição desigual, porém fragmentada. Ou seja, alguns segmentos possuem mais recursos do que outros, mas nenhum deles concentra uma maior quantidade de todos os recursos juntos e nenhum deles é completamente desprovido de todos os recursos. Para usar uma expressão cara à ciência política, encontramos uma desigualdade dispersa e não cumulativa.

Desse modo, se tomarmos todos os conselhos aqui analisados, os gestores parecem dominar nos recursos de renda e escolaridade; os usuários, nos recursos de ativismo político; e os prestadores, nos recursos de competência subjetiva e de interesse por política. Isso não quer dizer que os gestores, por exemplo, sejam totalmente desprovidos de recursos de ativismo e de competência política subjetiva, mas sim que os possuem em menor quantidade, de acordo com os nossos dados.

Mas a desigualdade dispersa que encontramos no caso dos recursos não aparece quando analisamos o processo decisório nos três conselhos. Quanto a este ponto, percebemos, essencialmente, duas coisas: primeiro, os conselhos debatem pouco (exceto o CMS) e deliberam muito sobre assuntos relativos às políticas públicas de sua área de atuação; segundo, apesar de algumas diferenças entre os três conselhos, observa-se um claro predomínio dos agentes estatais (seja na forma de gestores, seja na condição de apoio técnico estatal) na condução do processo decisório (sobretudo iniciativa do debate e deliberação). Como explicar essa defasagem entre desigualdade dispersa de recursos e predomínio dos atores estatais na condução das decisões? Duas respostas seriam possíveis.

A primeira delas diria que os recursos em que os gestores predominam – isto é, recursos socioeconômicos e educacionais – teriam importância estratégica no processo decisório. Se é verdade que os recursos educacionais são fundamentais no que diz respeito

ao apoio técnico estatal, é preciso dizer que tanto o alto nível educacional quanto o alto nível de renda são atributos também de outros segmentos que, no entanto, são praticamente ausentes do processo decisório, como é o caso dos prestadores de serviço no CMS e no CMAS (a exceção aqui é o Comtiba, em que os prestadores, por serem o único segmento não-governamental, têm papel mais destacado no processo decisório).

A segunda resposta consiste em apontar para a supremacia absoluta dos gestores no que tange aos recursos organizacionais. Como dissemos anteriormente, os nossos instrumentos de coleta de dados não nos permitem comparar esses recursos do Estado com os das organizações da sociedade civil. Contudo, acreditamos não incorrer em erro se afirmarmos que os gestores, na qualidade de membros do aparelho estatal, têm à sua disposição todos os recursos organizacionais necessários para o exercício de suas funções de representação, contando-se aí o elenco de técnicos do Estado prontos para produzirem pareceres qualificados sobre os mais diversos assuntos e que, como vimos, é um importante instrumento na condução do processo decisório. Some-se a isso o fato de que a atividade dos gestores dentro dos conselhos constitui parte de sua jornada de trabalho e não um tempo adicional, como no caso dos representantes dos outros segmentos, o que permite uma profissionalização da representação governamental. A vontade para agir dentro dos conselhos é, no caso dos gestores, não uma motivação voluntária, mas o resultado necessário de sua inserção profissional.

No que diz respeito aos usuários, no entanto, fica claro que a relação entre posse de recursos e atuação no interior do conselho não é tão direta. No caso específico do CMS, os usuários são um segmento bastante ativo, apesar de possuir uma quantidade bem menor de recursos organizacionais, socioeconômicos e educacionais. Os usuários, entretanto, possuem em alto grau recursos de ativismo, o que denota uma disposição significativa para agir politicamente. No entanto, essa situação de ativismo no interior dos conselhos, por meio, sobretudo, da participação em debates na plenária, verifica-se apenas no CMS, mas não no CMAS (os usuários, como já dissemos, estão ausentes do Comtiba). Essa diferença, a nosso ver, não pode ser explicada pela variável "recursos", mas sim pela história específica do processo de constituição dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social em Curitiba e das lutas (e das forças nelas envolvidas) que configuraram cada uma dessas áreas de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Nova York: Sage, 1989.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.14, n.40, p.111-141, jun. 1999.

CÔRTEZ, S. M. V. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro: ABRASCO, v.3, n. 1, p.6-17, 1998.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p.245-272.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: UFPR/Departamento de Ciências Sociais, n.21, p.125-145, nov. 2003.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Ed. da UnB, 1981.

PERISSINOTTO, Renato M. Participação e democracia: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 211-44.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Nelson Rosário. **Democracia participativa e política pública no contexto neoliberal: o caso do Conselho da Criança e do Adolescente de Curitiba**. Texto apresentado ao 26.º Encontro Anual da ANPOCS, 2003, Caxambu, no Grupo de Trabalho 03-Controles Democráticos e Cidadania.