

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

30 de Agosto a 2 de Setembro 2016

Brasília (DF)

Área Temática: Participação Política

**O CONSELHO GESTOR COMO ESPAÇO DE ARTICULAÇÃO
POLÍTICA: O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA
BAHIA**

Diego Matheus Oliveira de Menezes

Doutorando em Ciências Sociais da UFBA

Resumo:

Os conselhos gestores são definidos como instrumentos participativos compostos de forma plural e paritária pela sociedade civil e pelo Estado, com a função de formular e fiscalizar a execução de políticas públicas setoriais. Esse mecanismo tem sido um dos principais instrumentos implementados pelo governo federal e governos estaduais e municipais para atender as demandas por maior participação dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo nas políticas públicas.

Esse trabalho tem o intuito de contribuir com as análises sobre conselhos gestores a partir da proposta de investigar os conselhos gestores como espaços de articulação política. Estamos no referindo, portanto, ao papel do conselho de aproximar atores e criar espaços de participação e mobilização, possibilitando que estes utilizem dos conselhos gestores como amplo espaço de pressão institucional.

Para isso, a partir das atas, entrevistas e observação direta, buscamos analisar o caso do Conselho Estadual das Cidades da Bahia, resgatando uma narrativa sobre este conselho para entender possíveis relações entre sua capacidade de articulação política e sua capacidade de deliberação. Como resultado encontramos que, no caso proposto, os tipos analisados (conselho como espaço de mobilização; conselho como espaço de criação; conselho como espaço para articular diálogo) se fortalecem para suprir as lacunas da baixa capacidade de deliberação do ConCidades/Ba.

Palavras-chave: **Conselhos gestores, Participação**

Introdução

Nos últimos anos se consolidou no Brasil um amplo campo de estudos sobre instituições participativas, construído a partir da observação e reflexão sobre experiências empíricas de formas de participação política sem precedência fora da América Latina. A partir principalmente de estudos de caso, análises comparativas e levantamento histórico os novos mecanismos e instrumentos que têm como prerrogativa possibilitar uma maior participação da sociedade civil nos espaços estatais, como conselhos gestores, orçamentos participativos, planos plurianuais participativos, etc, têm sido rigorosamente analisados. Entre as diversas experiências de instituições participativa, os conselhos gestores de políticas públicas destacam-se como uma das experiências de participação mais enraizadas em nossa democracia (GOHN, 2000; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2007; LAVALLE, 2011). Dentre grande diversidade de possibilidades de análise, têm ganhado destaque como principal eixo de entendimento sobre o papel do conselho a sua capacidade de gerar decisão a partir de mecanismos deliberativos.

Analisar a capacidade deliberativa de um conselho significa verificar se a participação tem como resultado maior impacto da sociedade civil no processo decisório possibilitando que os conselheiros consigam intervir e efetivamente participar no processo de elaboração de políticas públicas, programas, etc. Nessa perspectiva, a efetividade desse instrumento participativo estaria relacionada com sua capacidade de gerar decisões a partir de deliberação pública.

Contudo, a partir das observações de campo de uma pesquisa de mestrado financiada pela CAPES e concluída em 2015, constatamos que a análise da capacidade deliberativa era insuficiente para o caso do Conselho Estadual das Cidades da Bahia. Além dela portanto, nos propusemos a observar outras possíveis variáveis presentes, propondo um novo eixo para complementar a análise. A este denominamos de articulação política, o qual se refere ao papel do conselho de aproximar atores e criar espaços de participação e mobilização, possibilitando à sociedade civil utilizar desses instrumentos como amplo espaço de pressão institucional. Este trabalho, portanto, apresenta algumas reflexões posteriores e algumas preliminares acerca de resultados obtidos na pesquisa mencionada.

Reforçamos, portanto, que pretendemos propor uma análise sobre conselhos gestores que leve em consideração os dois eixos apresentados. Para isso investigamos, como estudo de caso, o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba), que tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo em relação às políticas estaduais de desenvolvimento urbano na Bahia, é composto por 61 conselheiros, sendo destes 40 da sociedade civil organizada e está relacionado com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Para isso, analisamos as atas e os documentos oficiais da ConCidades/Ba,

realizamos entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros e utilizamos da técnica da observação direta, participando de reuniões do Pleno e dos grupos de trabalho.

Tendo dito isso, apresentaremos algumas variáveis relevantes para análise dos conselhos gestores e discutiremos o caso proposto. Partimos inicialmente do estudo sobre sua efetividade deliberativa, para em seguida tecer algumas considerações sobre o eixo analítico proposto por esse trabalho.

Algumas considerações sobre os estudos de conselhos gestores

Ao longo das últimas décadas os conselhos gestores de políticas públicas, espaços públicos paritários responsáveis por formular e fiscalizar políticas públicas setoriais, foram amplamente estudados pelas ciências sociais. Apesar da grande diversidade de investigações, algumas escolhas teóricas e metodológicas têm se consagrado nesse vigoroso campo de pesquisa, consolidando determinadas variáveis e eixos de análise. Destacam-se o diálogo com a teoria da democracia deliberativa, o conceito de conselho deliberativo e a concepção de que o desenho institucional, a tradição associativa e a vontade política são elementos relevantes.

A teoria da democracia deliberativa, corpo amplo e diverso de estudos acerca do processo de deliberação pública, tem como cerne a concepção de que a ideia de legitimidade das decisões políticas deriva da deliberação entre cidadãos iguais, com a garantia da publicidade das informações, prestação de contas, do respeito mútuo e ausência de coerção (BENHABIB, 2009; COHEN, 2009; COOKE, 2009). Assim, o Estado agiria articulado pelas demandas reivindicadas pela sociedade a partir do debate racional que ocorre na esfera pública com a participação dos cidadãos a partir dos procedimentos democráticos (HABERMAS, 2007).

Diversos autores, se debruçaram a pensar os formatos que possibilitariam a deliberação pública. Bohman aponta que a deliberação ocorria na medida em que os participantes percebem que sua atuação resulta em contribuição e em influência nos desfechos das discussões (BOHMAN, 2000). Já Joshua Cohen (2009) tem indicado que partindo do princípio que a legitimidade de uma associação democrática está relacionado com os procedimentos deliberativos, seus membros prefeririam instituições que as conexões entre deliberação e resultados sejam mais claras. Também nessa perspectiva Fung demonstra em seus estudos sobre micropúblicos e desenhos institucionais que as diferentes escolhas relacionadas aos arranjos institucionais que constituem os espaços públicos têm consequências significativas para a governança local (FUNG, 2004).

Avritzer aponta para a importância de se analisar o formato institucional do que podemos denominar "democracia deliberativa" (Avritzer, 2000). Segundo o autor, os arranjos

institucionais que possibilitam a deliberação pública estão relacionados com a ampliação da participação. O autor discorre que o “local da democracia deliberativa devem ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos”. (Avritzer, 2000). Na experiência brasileira o local da democracia deliberativa são os conselhos gestores e o orçamento participativo.

Em grande medida, os estudos relacionados com os conselhos gestores abordam a questão da efetividade, principalmente focando nos processos deliberativos internos que ocorrem nessas instituições, ou nos efeitos destas nas políticas públicas, ou nos impactos das IPs para a articulação e atuação de organizações da sociedade civil.

Analisar a capacidade deliberativa de um conselho significa verificar se a participação tem como resultado maior impacto da sociedade civil no processo decisório. Ou seja, se os conselheiros conseguem intervir e efetivamente participar no processo de elaboração de políticas públicas, programas, etc. Este tem sido o principal eixo de análise sobre o funcionamento de conselhos gestores. Nesse sentido, um bom funcionamento de um conselho estaria relacionado com sua capacidade de gerar decisões vinculantes.

Em grande medida, os estudos relacionados com os “espaços participativos” abordam a questão da efetividade deliberativa, principalmente focando nos processos deliberativos internos que ocorrem nessas instituições, ou nos efeitos destas nas políticas públicas, ou nos impactos das IPs para a articulação e atuação de organizações da sociedade civil.

Segundo Luchmann, tanto os estudos sobre possíveis efeitos das instituições participativas nas políticas públicas e nos serviços públicos, quanto os estudos sobre os impactos dessas instituições na organização dos movimentos sociais têm como enfoque procurar compreender como os “processos de institucionalização de espaços e de mecanismos de discussão coletiva e pública operacionalizam (ou não) princípios democráticos” (LUCHMANN, 2013).

Os conselhos gestores de políticas públicas foram inseridos na conjuntura brasileira como espaços institucionais de participação da sociedade civil com a redemocratização do Brasil, a partir das pressões dos movimentos sociais que garantiram já na Constituição de 88 a exigência constitucional de estruturas colegiadas em diversos níveis da administração pública (GOHN, 2000).

O debate, portanto, sobre a efetividade deliberativa dos conselhos gestores tem sido central nas análises sobre o tema (CUNHA, 2007; ALMEIDA, 2006). As pesquisas têm indicado que fatores exógenos, como projeto político dos governos e o padrão associativo, e endógenos, como o desenho institucional, são importantes para explicar as variações na qualidade do processo participativo (AVRITZER, 2002; CUNHA, ALMEIDA, FARIA e RIBEIRO, 2011; LÜCHMAN, 2002).

A vontade política aparece em inúmeros trabalhos como uma das variáveis chaves para

entender o sucesso ou fracasso de instituições participativas como conselhos gestores e orçamentos participativos. Diferentes governos com diferentes projetos políticos deram sentidos diversos as Ips. O comprometimento em efetivar ou não as experiências participativas dependem do projeto do governo eleito.

Segundo Luchmann a vontade política dos governos “diz respeito não apenas à centralidade e prioridade dada aos espaços participativos pelos governos, como o comprometimento governamental em proporcionar condições para a sua efetivação” (LUCHMANN, 2013). Nesse sentido, para a autora, fatores como o lugar que as experiências de participação ocupam na estrutura administrativa, montante de recursos que possibilitam a efetivação das Ips, compromisso com as deliberações, comprometimento de representantes do alto escalão da administração, capacitação dos participantes e a garantia da instrutura necessária; são importantes para medir o grau de comprometimento governamental (LUCHMANN, 2013)

Já a variável desenho institucional parte do pressuposto que designs e arranjos diferentes podem levar para resultados diferentes. Para Avritzer os arranjos “variam na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, pg 1).

O desenho institucional pode ser definido como conjunto de normas, regras, leis e espaços que operacionalizam a participação (LUCHMANN, 2013). Esse conjunto de normas influenciariam na capacidade de incluir novos atores e de garantir a efetividade das deliberações ocorridas nesses espaços.

A variável tradição associativa parte do pressuposto de que “o desenvolvimento e o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo” (LUCHMANN, 2013). A mobilização e força dos movimentos e organização da sociedade civil pode possibilitar que mesmo em conjunturas governamentais desfavoráveis para a implementação das Ips, estas consigam se estabelecer a partir da pressão.

A efetividade deliberativa de um conselho tem sido analisada a partir principalmente do acompanhamento das reuniões, da análise das atas e de documentos oficiais, análise do desenho do conselho. Nesse sentido, cabe verificar quais decisões são tomadas, quem participa desse processo e quais são os procedimentos que garantem sua execução. (CUNHA, 2013; TOMMASI 1997).

A análise da capacidade deliberativa corresponde a uma das principais promessas dos conselhos gestores: a de possibilitar que a sociedade civil participe do processo decisório. Apesar dessa perspectiva ser essencial para o estudo dos conselhos, contudo, gostaríamos de pontuar que ela não dá conta do objeto em sua totalidade. Chamamos atenção, portanto, a outra promessa do conselho, a de possibilitar que diversos atores se articulem

politicamente nos espaços institucionais. Em parte, esse espaço participativo surgiu a partir da demanda dos movimentos sociais de participar e se articular, construindo novas relações e aumentando sua capacidade de pressão. Fatores como a possibilidade de construir novas relações entre atores estatais e da sociedade civil, mobilizar diversos grupos para pressão no âmbito institucional e possibilitar o intercâmbio entre informações e diferentes discursos não podem ser analisados somente pela capacidade deliberativa.

A capacidade deliberativa do ConCidades/Ba

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/Ba), fundado em 2007, é composto por 61 conselheiros, sendo destes 27 da sociedade civil organizada (além destes 27, existem 13 conselheiros que representam os Territórios de Identidade, podendo eles serem tanto da sociedade civil quanto do Estado). Entre os conselheiros da sociedade civil organizada, 13 vagas são reservadas para representantes dos movimentos populares e sociais e 5 vagas para os representantes dos movimentos sindicais. O conselho é dividido entre quatro câmaras técnicas (saneamento, mobilidade urbana, habitação e planejamento e gestão territorial urbana) e tem prerrogativa de deliberar e fiscalizar sobre políticas de desenvolvimento urbano na Bahia.

Cada conselheiro participa de uma câmara técnica, onde discutirá e elaborará os pontos que serão apresentados na reunião do Pleno, espaço máximo de deliberação do conselho. Nela são apresentados todos os pontos levantados pelas câmaras técnicas para a discussão e votação. As reuniões são mensais, acontecem na cidade de Salvador e são divididas em dois dias.

Para analisar a capacidade deliberativa de um conselho, ou seja, se as deliberações realmente são asseguradas é necessário, primeiramente, analisar as intervenções dos conselheiros. No caso do ConCidades/BA, em seu estatuto a reunião do Pleno é definida como espaço máximo de discussão e decisão. A partir da análise das atas percebemos que as intervenções dos conselheiros estão relacionadas principalmente com o acompanhamento das políticas públicas, programas ou ações relacionadas à Secretaria de Desenvolvimento Urbano; alterações no regimento interno e demais questões relacionadas com a própria lógica e estrutura do conselho; e construção de novas políticas públicas ou programas referentes à habitação, saneamento ou mobilidade.

Ao analisar as reuniões do pleno do ConCidades/ BA é possível subdividir as pautas relacionadas a políticas públicas, programas governamentais e obras públicas em dois distintos grupos. Um deles seria o das políticas, programas e obras elaboradas e executadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. O outro das políticas, programas e obras relacionados com a política de desenvolvimento urbano, mas que não são elaborados

e executados pela SEDUR. Projetos de grande impacto no estado como o Porto Sul, a ferrovia Oeste-Leste, as obras de infraestrutura da Copa do Mundo de 2014 e o Sistema Viário Oeste, por seu caráter transversal (estando relacionados com inúmeras secretarias), não são de inteira responsabilidade da SEDUR, sendo situados portanto, nesse segundo grupo.

Nas discussões e encaminhamentos dessas políticas, programas e obras que não estão atreladas a SEDUR é perceptível que o conselho não tem força deliberativa. De fato essas pautas são exaustivamente discutidas, os órgãos públicos responsáveis por sua execução são convocados a apresentar o projeto e a responder as perguntas dos conselheiros. Entretanto, as opiniões formadas pelos conselheiros a partir desse processo de discussão e análise não são deliberativas. Como exemplos, podem ser citados o projeto do Porto Sul e o da ferrovia Oeste-Leste. Nos dois casos as discussões no conselho começaram ainda no ano de 2009. Após pressão dos conselheiros a casa civil em 2010 mandou representantes para apresentar e discutir com o ConCidades esses dois projetos. Os conselheiros já tinham feito alguns debates nas câmaras técnicas e nas reuniões do pleno, tendo condições portanto de sugerir alterações. A maior parte das indagações e preocupações dos conselheiros estavam relacionadas com o impacto dessas obras nas comunidades próximas. Entretanto, as sugestões dos conselheiros não tiveram nenhum caráter deliberativo. As obras já tinham sido aprovadas pelo Estado, cabendo ao ConCidades somente um papel consultivo.

Mesmo o caráter fiscalizador do conselho, em relação às políticas, programas e obras que não estão atreladas a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pode ser questionado. Apesar dos órgãos do Estado responsáveis por essas políticas, programas ou obras serem convocados a apresentar o projeto e prestar esclarecimentos, não há garantias de que o órgão responsável irá se submeter a fiscalização do ConCidades. Portanto, por não dispor de mecanismos que controlem os órgãos que não estão submetidos à estrutura da SEDUR o conselho não tem assegurado o caráter fiscalizador.

Por outro lado em relação às políticas públicas, projetos e programas desenvolvidos pela SEDUR o quadro apresenta-se diferente. As atas demonstram que a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) e o Programa Estadual de Habitação de Interesse Social (PHIS) foram discutidos e deliberados ao longo das reuniões do conselho. O acompanhamento do processo de elaboração das políticas e programas é feito a partir da respectiva câmara técnica. No caso da PERS um GT de elaboração foi criado no qual a política foi construída com apoio de uma consultoria. Já no caso da PHIS, apesar de não ter sido criado um GT específico, a câmara técnica de habitação acompanhou todo processo de elaboração e por fim, submeteu a aprovação do programa à aprovação do espaço da câmara. Além disso, tanto o PHIS quanto a PERS, foram votadas e aprovadas pelo conselho. As câmaras

técnicas ficaram responsáveis em proporcionar um acompanhamento prolongado do processo de elaboração das políticas e programas, enquanto a reunião do Pleno ficou responsável em discutir progressivamente os avanços na elaboração e por fim votar e deliberar sobre a política em questão. Com isso há a garantia de que as políticas da SEDUR só sejam encaminhadas para o legislativo depois da aprovação no ConCidades/Ba.

Da mesma forma os conselheiros conseguiram decidir sobre critérios relacionados a políticas da SEDUR. No caso do Minha Casa Minha Vida os representantes dos movimentos sociais pressionaram e conseguiram garantir que participar de movimento social seja um dos critérios para a lista de beneficiários prioritários para o programa.

Um ponto importante também é verificar se os conselheiros têm influência nas alterações do Regimento Interno do conselho. A capacidade do ConCidades de deliberar sobre si mesmo é essencial para garantir o caráter deliberativo nas políticas públicas. Se o conselho não tem a prerrogativa de regulamentar, adaptar e melhorar seu estatuto dificilmente terá condições de intervenção real.

Em dez das treze reuniões do Pleno analisadas houve algum debate relacionado a própria estrutura ou dinâmica do conselho. Os principais temas debatidos giraram em torno do Congresso Estadual das Cidades, alterações no Regimento Interno e o Projeto de Aperfeiçoamento. Além disso, dois eventos específicos que ocorreram nas reuniões da Pleno analisadas chamaram atenção.

O primeiro deles aconteceu na reunião do dia 15/10/10, a única reunião do Pleno que a SEDUR não garantiu a passagem e a hospedagem dos suplentes. Os conselheiros representantes dos movimentos sociais criticaram tal ação da secretaria e pressionaram para que a mesma garanta que arcaria com as despesas dos suplentes e assim propuseram uma votação para deliberar sobre o assunto. A SEDUR, então, afirmou que não haveria necessidade da votação, pois, acataria a demanda apresentada pelos conselheiros.

O segundo aconteceu na reunião 10/12/10, onde foi constatado um problema na lista de conselheiros empossados. Cada conselheiro regional representa um dos treze territórios da Bahia. Entretanto foi constatado que nem todos os territórios tinham representantes. Foi formada então uma comissão de ética com a participação de representantes dos movimentos sociais para averiguar o caso. Na reunião do dia 10/12/10 foi apresentado que a comissão de ética descobriu que a empresa contratada para fazer a sistematização tinha cometido equívocos confundindo a eleição dos representantes dos territórios para o ConCidades /Ba com a eleição dos representantes para a Conferencia Nacional das Cidades. A partir disso, a comissão de ética dialogou com os conselheiros eleitos ilegitimamente para anular sua posse e assim empossar os representantes legítimos.

Esses dois eventos chamaram atenção por serem duas problemáticas pontuais que requereram que os representantes se organizassem para resolver. A primeira necessitou da

pressão dos representantes dos movimentos sociais para garantir que os suplentes possam participar das reuniões e assim levar o debate do conselho para o movimento social, ONG, categoria ou território que representa. O segundo necessitou a criação de uma comissão para resolver um assunto delicado onde a má condução poderia resultar em uma crise no ConCidades.

Esses dois eventos demonstraram que o conselho tem capacidade para resolver problemas pontuais que aparecem ao longo das reuniões. Isso é um fato importante, pois, a incapacidade em resolver esses problemas poderia resultar em enfraquecimento e perda de legitimidade. A participação dos representantes dos movimentos sociais demonstra que estes estão envolvidos no processo de contínua construção desse espaço participativo.

Entre as pautas mais discutidas nas reuniões do pleno em 2009 estava a 4ª Conferência Estadual das Cidades, organizada pelo conselho, na qual os representantes do ConCidades/Ba são eleitos. O conselho organizou a conferência a partir de comissões e subcomissões onde cada conselheiro escolhia qual subcomissão participaria.

O Regimento Interno também foi um dos temas mais discutidos. Na reunião do pleno do dia 19/05/11, tendo em vista a demanda dos conselheiros representantes dos movimentos sociais de discutir e deliberar sobre alguns pontos relacionados ao Regimento Interno, foi decidido que seria convocada uma reunião para debater essa pauta. O elemento motivador para que os conselheiros apresentassem a demanda de debater alterações no Regimento foram as constantes faltas do presidente do conselho. Segundo o regimento, o presidente é obrigatoriamente o Secretário de Desenvolvimento Urbano e por isso qualquer alteração ou novo mecanismo que possibilite a substituição permanente ou provisória do presidente só poderia ser criado a partir de alterações no Regimento Interno. No decorrer da reunião, foi levantado que haveria então a necessidade de se discutir o regimento como um todo, pois poderiam surgir novos elementos para serem discutidos, acrescentados ou alterados. Na reunião do pleno foi constituída uma comissão com representantes para sistematizar as proposições e possíveis alterações que seriam enviadas por e-mail pelos conselheiros. Foi convocada uma reunião extraordinária com a pauta única de debater e deliberar alterações no Regimento Interno. Como já foi colocado quando discorrermos sobre a ata deste dia, os principais elementos da discussão foram o rodízio dos conselheiros titulares e suplentes, a presidência do conselho, escolha de uma empresa prestadora de serviço público de saneamento básico para compor o conselho, a frequência das reuniões das câmaras técnicas. Ao analisarmos esta ata alguns elementos chamam atenção. O primeiro deles é que todas as deliberações foram consensuais. Das quatro pautas discutidas, somente em duas podem ser constatadas alguma pluralidade nas opiniões iniciais. A primeira delas sobre o rodízio dos titulares e suplentes do poder público municipal e representantes regionais teve duas propostas divergentes. Uma delas propunha que o rodízio deveria ser de 6

meses para ambos e a outra de que deveria ser 18 meses. Entretanto com o avançar das discussões, amadureceu a concepção de que estes conselheiros foram eleitos na Conferência das Cidades para exercer um mandato com tempo pré-definido, portanto, as alterações só poderiam ser feitas na elaboração do Regulamento para a próxima Conferência. A segunda das pautas era sobre a presidência do conselho. Os representantes dos movimentos sociais demonstraram em inúmeras reuniões estarem insatisfeitos com as frequentes faltas do presidente do conselho. Segundo o estatuto o presidente do conselho é obrigatoriamente o Secretário de Desenvolvimento Urbano. Os conselheiros, argumentando que as reuniões sem um presidente ficam prejudicadas, começaram a pressionar a SEDUR para que resolvesse essa situação ou então alterasse o Regimento Interno possibilitando que outro conselheiro assumisse a presidência. Entretanto, houve também ponderações por parte dos representantes dos movimentos sociais sobre a necessidade de que o presidente do conselho pudesse responder pela SEDUR no conselho, garantindo assim, que as deliberações ocorridas nas reuniões do Pleno fossem respeitadas e acatadas pela secretaria. Mesmo não havendo nenhuma proposta de encaminhamento clara, com o desenrolar da discussão foi-se chegando a um meio termo. Com isso, foi consensuado que a presidência da câmara continuaria com o Secretário de Desenvolvimento Urbano, entretanto, que nas suas faltas este seria substituído pelo chefe de gabinete. O chefe de gabinete, portanto, como natural representante da SEDUR na ausência do Secretário contemplaria tanto a problemática de evitar reuniões sem presidência, quanto a necessidade de garantir que a SEDUR respeitaria as deliberações do conselho.

Pode-se notar, portanto, que nos assuntos relacionados à dinâmica interna do conselho, têm se conseguido deliberações consensuais. Nos casos presentes nas atas analisadas as ponderações levantadas pelos representantes da sociedade civil foram atendidas e a partir do diálogo foi possível a construção do consenso. Em todos os casos haviam representantes da sociedade civil ocupando as comissões responsáveis por sistematizar e organizar as pautas que seriam analisadas e deliberadas. Assim, envolvendo os conselheiros na condução do processo evitaram-se possíveis tensões. Portanto, nota-se que os conselheiros têm a capacidade tanto legal quanto real de influenciar na condução e nas alterações na dinâmica interna do ConCidades/Ba.

Até o presente momento foi constado que o conselho não é deliberativo em relação às políticas públicas que não são de responsabilidade direta da SEDUR. Também foi constado que os conselheiros têm capacidade real de alterar a dinâmica e estrutura interna do ConCidades/Ba.

O conselho gestor como espaço de articulação política

Como já abordado, a deliberação no ConCidades/Ba tem ocorrido de forma concentrada no processo de elaboração das políticas públicas relacionadas diretamente com a SEDUR, portanto, se a capacidade de deliberação fosse a única função e potencialidade do conselho, este deveria se esvaziar nas demais reuniões. Entretanto os dados obtidos até aqui não têm demonstrado isso.

Investigar somente a capacidade deliberativa poderia nos levar ao equívoco de ignorar os demais processos no conselho. Por isso, defendo que estudar os conselhos como espaço de articulação política é necessário para compreender o espaço que ele ocupa e os possíveis impactos na relação entre movimentos sociais e Estado.

A articulação política como mais um eixo de análise possibilitaria, portanto, investigar não somente os processos relacionados diretamente com a decisão, mas também, o processo de pressão mais amplo que nem sempre foca na deliberação. É possível então estudar situações onde os movimentos optam por utilizar dos conselhos como ferramenta para fortalecer sua pressão e conseguir suas pautas em outros espaços.

É importante afirmar que este trabalho não pretende “quantificar” articulação política. Esse eixo foi tratado como uma perspectiva de análise que possibilita verificar novas relações e processos que são excluídos ou ignorados nas análises que se limitam a investigar somente as discussões do conselho relacionadas com a deliberação.

Nesse sentido, tendo em vista que estamos falando de uma variável pouco observada nos estudos de participação, o primeiro passo consistiu em observar sua existência e sua importância para compreensão do conselho.

Para isso, primeiramente, a partir da análise das atas e da análise feita no capítulo anterior é possível “mapear” em quais situações o ConCidades/Ba demonstrou capacidade de gerar decisão e em quais situações isso não ocorreu.

Tema	Exemplos	Capacidade de gerar decisão
Políticas Públicas formuladas pela SEDUR	Políticas de Saneamento Políticas de Habitação de Interesse Social	Parcialmente/ limitada pelas políticas nacionais
Obras não formuladas pela SEDUR	Porto Sul, ferrovia Oeste-Leste, Subsistema de Transporte Complementar, Sistema Viário Oeste	Não
Execução das obras relacionadas com as Políticas	Obras de infraestrutura realizadas pela CONDER	Não

da Sedur	Obras realizadas pela CAIXA	
Atuação as agências de regulação	AGERBA, AGERSA	Não
Critérios de cadastro	Cadastro do Minha Casa Minha Vida	Sim
Tarifas e taxas	Tarifa de água, Tarifa de transporte	Não
Regras do conselho	Estatuto e minutas	Sim
Regras da conferência	Conferências	Sim

Tabela elaborada pelo autor

Para isso, dentro do estudo de caso proposto, foram observados os principais tipos de momentos onde os atores utilizavam do espaço do conselho como instrumento de articulação e verificamos a partir dessa análise três tipos: o conselho como espaço de mobilização, o conselho como espaço de articulação e criação de novos canais de diálogo institucional e o conselho como espaço para articular diálogo com atores estatais

Foi observado que muitas vezes os conselheiros utilizam o ConCidades/Ba para mobilizar atores sobre discussões sem necessariamente ter intenção de que estas sejam votadas no conselho. É interessante verificar, portanto, que nesses casos o conselho não é utilizado como espaço para deliberação, mas sim como instrumento para articular a mobilização de atores.

O conselho como espaço de mobilização Nesses casos alguns conselheiros constroem reuniões específicas para debater questões em voga com o intuito de sensibilizar e mobilizar os demais conselheiros.

Isso ocorreu, por exemplo, quando o movimento de moradia solicitou uma reunião conjunta de todas as câmaras técnicas para discutir o projeto de Linha Viva da prefeitura municipal de Salvador. O movimento de moradia, temendo o processo de desocupação que ocorreria com a construção da via pedagiada da Linha Viva² articularam junto com a superintendência de habitação uma reunião para sensibilizar os demais atores para fortalecerem a pressão contrária à Linha Viva. Essa reunião não tinha nenhuma capacidade deliberativa, visto que o projeto é municipal. Funcionou portanto como um espaço para mobilizar os demais movimentos e atores estatais, tentando convencê-los da importância de combater o projeto da prefeitura.

Outro tipo seria o **conselho como espaço de construção** e criação de novos canais de diálogo institucional. Isso ocorre quando a partir do conselho os atores criam canais institucionais de diálogo permanente. O mecanismo do conselho que tem sido utilizado para

2 - Linha Viva é um projeto da prefeitura municipal que pretende construir uma via expressa pedagiada ligando o aeroporto ao bairro Iguatemi

isso são os Grupos de Trabalho. Um importante exemplo, foi quando as organizações do movimento de moradia construíram um GT para discutir as obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) que ainda não foram concluídas. Estava havendo um diálogo entre a CAIXA e as organizações do movimento de moradia sobre algumas obras específicas. Como desdobramento os movimentos a partir do ConCidades, conseguiram institucionalizar esse espaço criando um GT específico para discutir as obras federais.

O Fórum de Pós-Ocupação foi outro exemplo que ocorreu. A partir das discussões na câmara técnica de habitação e no GT de pós-ocupação, os movimentos conseguiram junto com a CAIXA criar um fórum para debater e resolver problemas relacionados com os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida.

Pode ser observado, portanto, que dois métodos diferentes podem ser utilizados para a construção de novos canais de diálogo institucional. O mais comum seria a criação de canais internos. Nele se constrói, a partir da estrutura do ConCidades/Ba, grupos de trabalho com intuito de aprofundar as discussões ou acompanhar políticas de temas específicos. O desenho institucional do conselho ao possibilitar a criação de GTs, garante portanto, a construção provisória de espaços que possibilitam que seus membros a) convoquem uma maior número de atores políticos externos para debates esclarecimentos; b) acompanhem políticas públicas; c) organizem levantamentos ou estudos; d) construam documentos de recomendação sobre obras e políticas públicas.

Foi constatado, também, a possibilidade de criação de espaços externos ao conselho. Nesse caso, apesar das normas e regras do ConCidades/Ba não terem como prerrogativa a criação desses espaços, pode surgir a partir da atuação dos conselheiros articulações para a criação de espaços externos.

O último tipo é o conselho como **espaço para articular diálogo** com atores estatais de difícil acesso para os movimentos ou que estão envolvidos com projetos importantes nos quais o ConCidades não tem sua capacidade de deliberação garantida. Nesse caso, frequentemente, os movimentos solicitam que atores chaves de órgãos públicos sejam convocados para prestar esclarecimentos ou debater algum ponto em questão. Muitas vezes as organizações do movimento de moradia utilizaram desse instrumento para facilitar o diálogo com atores que eles estavam tendo dificuldade para acessar.

Com uma certa frequência a EMBASA, a CONDER e a CAIXA são convocadas pelos conselheiros para prestar esclarecimentos. Essa estratégia também tem sido utilizada para discutir inúmeros projetos como o Porto Sul, o Sistema Viário Oeste, a Ferrovia Oeste Leste e a ponte Salvador Itaparica. Nesses casos, os atores que tem poder de decisão ou que participam ativamente desses projetos são convocados pelo conselho para debates, prestação de contas e para responder perguntas dos conselheiros. Com isso, os movimentos sociais têm a possibilidade de obter informações estratégicas e criar vínculos

com os atores estatais com influência.

Tendo observado a capacidade de articulação política é essencial verificar como esta se relaciona com a capacidade de deliberação e como estas duas categorias se relacionam com a atuação dos atores políticos ao longo da existência do conselho. Até agora apresentamos o contexto, as características do ConCidades/Ba, sua capacidade deliberativa e o conselho como espaço de articulação política. A partir dessa análise, defendemos que o conselho como espaço de deliberação não só não é a única perspectiva observada, como é possível verificar o conselho como espaço de articulação política.

É importante reforçar que o que observamos no ConCidades/Ba não foi somente que existe deliberação e que existe articulação, mas sim que entre as funções principais do ConCidades/Ba estão a articulação e a deliberação conjuntamente. Ou seja, no caso da articulação política, o ConCidades/Ba não se apresentou somente como um conselho onde atores se articulam, mas, mais que isso, uma das perspectivas de atuação do conselho é que ele é um espaço de articulação política e assim a partir de suas prerrogativas e estruturas os atores conseguem mobilizar, criar novos canais e articular diálogo. A discussão aqui, portanto, é a do papel do conselho.

Para analisar possíveis correlações entre capacidade deliberativa e articulação política, optamos investigar a trajetória do ConCidades/Ba verificando suas transformações, mudanças institucionais e sobretudo como o conselho acessa instrumentos diversos. Apresentaremos nesse tópico algumas considerações ainda preliminares de uma investigação ainda em desenvolvimento.

Nesse sentido, percebe-se que alguns elementos relacionados com o contexto institucional possibilitaram a consolidação do conselho. Primeiramente, a reestruturação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), criada em 2002 pela Lei 8.538. Com a eleição do governador petista Jaques Wagner em 2006 e a nomeação do também petista Afonso Florence para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano ocorreu um processo de reforma institucional e reestruturação dos órgãos relacionados com desenvolvimento urbano no estado.

Com o intuito de ganhar força institucional, a SEDUR começa, a partir de 2007, a disputar a coordenação de inúmeras políticas relacionadas com políticas de desenvolvimento urbano, sobretudo a direção da Política Estadual de Habitação e Interesse Social e do Programa de Habitação do Estado da Bahia. Como resultado dessa disputa, de forma progressiva, lograram acumular um maior número de atribuições. Em 2009, por exemplo, a secretaria passa a centralizar, a partir da lei 11.361 de 20/01/2009, o planejamento e a supervisão das ações da política de habitação.

A disputa institucional mencionada é evidenciada na seguinte fala da superintendente de habitação da época:

“Outra batalha foi a reforma administrativa que foi fundamental (...). A atuação era absolutamente pulverizada, a gente tinha a CONDER atuando, a SEDUR, a SEDES que era a antiga SECOMP e ficava com a parte dos programas, a CAR e atuando no estado tinha um órgão federal que era o INCRA(...). Começamos, então, uma batalha para trazer [os programas]. Só que para trazer esses programas para a SEDUR a gente precisava criar uma estrutura”.

Nesse sentido, o contexto da criação do ConCidades/Ba, fundado em 2007, está relacionada com um amplo movimento de fortalecimento da Sedur que resultou em um conflito institucional entre secretarias e órgãos estatais. O apoio de setores da sociedade civil, portanto, era estratégico para a nova secretaria que tentava se consolidar, proporcionando um ambiente favorável para o conselho. Além disso, as organizações dos movimentos sociais que participavam do ConCidades/ba encontraram na reforma institucional da SEDUR uma oportunidade política de ampliação de sua capacidade de articulação, tendo em vista, que a nova conjuntura possibilitaria que eles não precisassem negociar e pressionar uma grande diversidade de órgãos diferentes, podendo focar sua atuação principalmente no ConCidades e nos demais espaços de diálogo com a SEDUR.

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia, portanto, surge como um mecanismo importante de articulação entre diversos atores estatais e não estatais, motivados inicialmente em pressionar o novo governo em prol do fortalecimento da SEDUR e conseqüentemente do próprio conselho.

Esse movimento conjunto fica evidente na entrevista com a superintendente de habitação da época:

“Tudo isso que eu falei [sobre a reforma institucional da SEDUR] foi construído com a participação direta e atuação muito forte dos movimentos de moradia, principalmente aqueles que já tem uma inserção nacional tiveram uma atuação muito presente(...) os movimentos o tempo todo pautaram a SEDUR.”

Além disso, algumas considerações sobre tradição associativa e projeto político podem contribuir para a compreensão do contexto em questão. Verificamos que uma grande diversidade de movimentos sociais e associações constroem o ConCidades/Ba. Organizações tradicionais na Bahia, relacionadas principalmente com a luta pela moradia, direito à cidade e saneamento. Na pauta do saneamento destaca-se o Sindicato de Águas e Esgoto, importante sindicato que protagonizou a luta contra a privatização da EMBASA nos governo do antigo PFL. No campo da habitação, fazem parte do conselho organizações como a Frente de Luta, Movimento de Sem Tetos de Salvador, Movimento Nacional de Luta

por Moradia e a União por Moradia Popular na Bahia, com longo histórico nas lutas pela moradia digna no estado. Além dessas, organizações com histórico na luta pelo direito à cidade como a UNEGRO e a Central dos Movimentos Populares também compõe o ConCidades/Ba.

Muitas dessas organizações além da atuação local estão articuladas nacionalmente, compondo uma ampla rede de movimentos. Lideranças históricas dos movimentos na Bahia, passaram a ocupando cadeiras no conselho. Além disso, alguma aproximação entre projetos políticos entre o governo recém-eleito e os movimentos citados, proporcionou estímulos ao início do diálogo necessário para a consolidação do ConCidades/Ba.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) abordam a existência de três projetos políticos mais gerais, sendo um deles o “projeto político autoritário” relacionado com a repressão e centralismo. O outro é o “projeto neoliberal” que prega o estado mínimo e a livre iniciativa do mercado. O terceiro é o “projeto democrático participativo” construído a partir dos novos atores políticos da esquerda na redemocratização do Brasil e relacionado com as lutas da democratização dos espaços públicos e igualdade social. No contexto histórico baiano o projeto neoliberal era representado pelo PFL, dentro da égide do carlismo. A oposição foi, com a liderança do Partido dos Trabalhadores e com a inserção nos movimentos sociais mais representativos do estado, formando uma polarização contra o projeto neoliberal do carlismo e se organizando a partir do projeto democrático participativo. Inúmeros movimentos sociais da área de habitação e saneamento construíram forte oposição ao governo carlista.

Os representantes dos movimentos sociais presentes no ConCidades BA tem referência nesse projeto de democratização dos espaços públicos e políticas públicas inclusivas. O primeiro presidente do ConCidades, por exemplo, Afonso Florence, foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores na Bahia e líder sindical da década de 90. Já o Movimento Nacional de Luta por Moradia, a União por Moradia Popular na Bahia, a Central dos Movimentos Populares e o SINDAE, por exemplo, são movimentos sociais que tiveram atuação destacada na construção desse projeto antagônico ao carlismo na Bahia.

O ConCidades/Ba ao acomodar uma grande diversidade de movimentos e atores historicamente relacionados com o enfrentamento ao carlismo, denota potencial de contribuir para a rearticulação no âmbito institucional do novo governo estadual e setores da sociedade civil que pleiteavam maior capacidade de influenciar a nova gestão. A expansão da comunidade de políticas públicas, com maior abertura para a inclusão de lideranças da sociedade civil, encontra conjuntura profícua na necessidade estatal de consolidar sua base de apoio na sociedade e mais especificamente, no projeto de reestruturação da gestão das políticas de desenvolvimento urbano na Bahia.

Se os fatores exógenos apontavam para uma conjuntura favorável à consolidação do

conselho, análise de seu desenho institucional indicou alguns elementos relevantes, destacam-se: a) garantia de condições mínimas para a participação b) alto grau de dependência à SEDUR.

Como conselho gestor paritário de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano tem como prerrogativa deliberar, fiscalizar e ser consultivo sobre políticas de desenvolvimento urbano. O ConCidades/Ba é pensando a partir de uma dinâmica de Grupos de Trabalho (GT), Câmaras Técnicas e Reuniões do Pleno. Os GTs debatem e acompanham temas mais específicos como por exemplo os GTs de pós-ocupação, cadastros do Minha Casa Minha Vida e Urbanização. Estes estão relacionados com uma das câmaras técnicas. As câmaras técnicas organizam a atuação dos GTs e debatem todos temas relacionados com sua alçada, para posteriormente serem discutidos e deliberados na Reunião do Pleno. Nesse sentido o ConCidades/Ba é composto por um grande número de espaços, possibilitando uma grande permeabilidade de temas.

As regras relacionadas com a dinâmica apresentam bons indicativos para garantir a participação de seus membros: Rotatividade, garantia das condições financeiras mínimas para presença, não vinculação salarial, diversidade de espaços para a participação, eleições de representantes sem controle direto do Estado (via conferências).

Contudo, não só a presidência, a secretaria-executiva e a direção das câmaras técnicas ficam por cargo da SEDUR, quanto toda estrutura mínima é garantida por essa secretaria. Nesse sentido as regras indicam um conselho consideravelmente dependente da estrutura da secretária. Portanto, se por um lado as regras do conselho o dotam de potencial para garantir ampla participação de seus membros, por outro, indicam uma profunda dependência da estrutura da SEDUR. Nesse sentido, as regras do conselho apontam para a já abordada baixa capacidade de gerar decisões vinculantes, sobretudo quando estas não se relacionam com a atuação direta da secretaria.

Analisando as atas, entrevistas e a partir da observação direta dividimos a trajetória do conselho em três momentos diferentes. O primeiro deles, seria o já abordado período de consolidação do conselho, que ocorre ao longo do ano de 2007 e se caracteriza pela disputa institucional a partir da articulação entre movimentos sociais e atores estatais que almejavam o fortalecimento da SEDUR. Já o segundo momento ocorre ao longo do mandato do primeiro secretário de desenvolvimento urbano Afonso Florence e finda-se em 2010. Como características destacam-se a) frustração da expectativa deliberativa do conselho b) tentativa de repactuar com os conselheiros a partir da negociação direta b) fortalecimento do conselho como espaço de articulação política.

É perceptível, na análise das atas de 2008 até 2009 que os principais conflitos entre atores estatais e conselheiros representantes da sociedade civil estavam relacionados com reduzida capacidade deliberativa do conselho. Era pauta comum a insatisfação pela

incapacidade de influenciar nas decisões sobre tarifas e projetos como o Porto Sul, a Ferrovia Oeste-Leste. Em ambos os casos, como já apresentamos, as decisões do conselho não eram respeitadas tendo em vista que estavam sobre responsabilidade de atores externos a SEDUR.

A SEDUR, a partir de seu secretário, passa a tentar mediar esses impasses, estimulando a presença de representantes do Estado nas reuniões e articular o diálogo entre os conselheiros e os órgãos responsáveis pelos pleitos. Com o sucesso dessa estratégia o conselho passa a convidar com periodicidade diversos atores estatais, passando portanto a fazer parte da rotina dessa instituição. Além disso, os movimentos sociais com representação, passam a inserir essa dinâmica na sua própria rotina, pressionando para a consolidação desse instrumento. Nesse momento, passar a ser frequente a utilização do conselho como espaço para articular diálogo com atores estatais de difícil acesso, sobretudo para pressionar atores estatais não conselheiros. O conselho como espaço de articulação política, portanto, começa a se delinear a partir da tentativa de superar a baixa efetividade da deliberação.

Além disso, os Grupos de Trabalhos passam a funcionar vigorosamente, possibilitando maior articulação dos atores no acompanhamento das obras do PAC, nas obras de saneamento, nas ações de urbanização, nos projetos de intervenção na área de mobilidade urbana, etc. A capacidade de criação descomplicada de grupos de trabalhos passa a ser utilizada como instrumento para acompanhamento e garantia de ampla informação sobre pautas e projetos de interesses dos movimentos sociais representados. Nesse sentido, mesmo que o processo de discursivo da deliberação não funcionasse, os grupos de trabalhos possibilitam o fácil acesso a atores e recursos administrativos e informativos que garantiam aos conselheiros maiores capacidades de pressão, mesmo que em espaços exteriores ao conselho.

Na gestão de Afonso Florence, portanto, a participação institucional foi possível a partir da abertura para a negociação e pela atuação das organizações dos movimentos em aproveitar as possibilidades do conselho para fortalecer a pressão institucional e para aumentar sua capacidade de aproximar atores estatais. Segundo um conselheiro representante dos movimentos sociais:

“(...) fica muito pelo poder do secretário que é o presidente do conselho, se ele é mais ou menos acessível, mas o outro, Afonso Florence a gente conhece, facilidade de entendimento e ser recebido a gente tinha”

O terceiro momento da trajetória do conselho incia-se com a troca de secretário em 2010. Se na primeira gestão do governo petista havia uma maior abertura para o dialogo com os

movimentos sociais o mesmo não ocorreu, a partir da percepção dos entrevistados, no segundo mandato de Jaques Wagner. O secretário Cícero Monteiro, de perfil mais técnico, substituiu Afonso Florence na SEDUR. A partir da análise das atas é possível notar que raras vezes frequentava as reuniões do conselho. Além disso, segundo os entrevistados, os movimentos passaram a ter menor abertura de diálogo com o secretário.

Na nova gestão, apesar dos empecilhos para o diálogo, o conselho continuou se fortaleceu como espaço de articulação política. Observando as atas e a partir das entrevistas foi possível notar que mobilizações, criação de novos canais e a convocação de atores estatais foram frequentes. Nessa gestão, por exemplo, foi criada, a partir do diálogo com a Caixa no GT de pós-ocupação, o Fórum de Pós-Ocupação. Esse espaço apesar de surgir a partir do conselho, se consolidou como instrumento independente de diálogo entre as organizações do movimento de moradia e a CAIXA.

Contudo, sem interlocutores dentro da SEDUR dispostos a possibilitar e garantir as negociações com a sociedade civil, as articulações e processos de pressão institucional não seriam suficientes. Nesse sentido, um fenômeno interessante ocorre no conselho, os movimentos sociais relacionados com o ConCidades passam a se aproximar dos superintendentes, no intuito que estes, principais representantes da SEDUR no conselho, atuem como mediadores entre o secretário e o conselho.

O exemplo mais emblemático ocorre na superintendência de habitação, onde o movimento de moradia pressiona o governador para a nomeação de um superintendente indicado pelo movimento. Segundo entrevista com representante do movimento de moradia:

“(…) na escolha de Eleonora (superintendente de habitação) a gente foi pra cima, nós fizemos carta pro governador, ela não era a pessoa que o governador queria na época,”

Essa atuação possibilitou o fortalecimento da pressão institucional exercida pelos movimentos, assim como a possibilidade de conquistar alguma interlocução com a SEDUR. Como demonstrada pela entrevista com representante do movimento de moradia:

“(…) a gente, tem toda diferença do mundo com esse último secretário. (…) para nós quem era secretário de verdade era Eleonora, todo os nossos pleitos a gente encaminhava através dela internamente no governo, ela tinha abertura pra isso e ela comprava, vamos dizer assim, o nosso discurso e a nossa justificativa e ate se expunha ate de mais,”

A partir do segundo mandato os movimentos passaram a utilizar o conselho como espaço de pressão optando tanto por disputar suas pautas a partir dos espaços institucionais, quanto por buscar construir alianças com diversos atores estatais, na tentativa de ampliar

sua rede de influência em mandatos do legislativo e nos órgãos estatais, possibilitando assim que suas pautas transitassem com maior facilidade nos espaços institucionais.

É possível verificar, portanto, que a capacidade de articulação e capacidade dos movimentos de utilizar e criar instrumentos diversos de pressão tem possibilitado, apesar das alterações na conjuntura, que a participação no conselho ainda seja um caminho viável. Por fim, constatamos que o conselho acaba por se configurar como espaço deliberativo somente em relação as políticas diretamente relacionadas com a SEDUR. Essa perspectiva, entretanto, demonstra que na realidade prática, os conselhos podem apresentar papéis e funções diferentes das que estão nos documentos oficiais. Com isso, percebemos que a função de um conselho gestor não é um fato dado e estático, mas sim algo dinâmico e em disputa. No caso do ConCidades/Ba além da perspectiva de conselho como espaço de deliberação, foi observado o conselho como instrumento de articulação política. Podemos afirmar, portanto, que no conselho estudado a articulação política aparecia como uma categoria essencial para entender a atuação de seus membros.

Hoje, depois de dezenas de anos, o que chamamos de conselhos gestores não necessariamente ocupam o mesmo lugar institucional e tem o mesmo papel, que os conselhos da década anterior. Compreender as reconfigurações e as novas capacidades de atuação desse instrumento é talvez o grande desafio para o campo de análise que se debruça sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. Anais do 35°. Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.
- ALMEIDA, D.C.R. Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro 2006.
- ALMEIDA, C. e TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc. 2012, n.109, pp. 68-92.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: Pires (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011
- AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática. Novos Estudos, 53, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova* [online]. 2000, n.50. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009
- AVRITZER, Leonardo (org). A Participação Social no Nordeste. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2007
- BOHMAN, John. La democracia deliberativa u sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n.14, abr./jun., 2000.
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e

comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma análise dialógica. In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. Paper . Instituto Pólis. 1998

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

COOKE, Maeve. Cinco argumentos a favor da democracia deliberativa In: MARQUES, Ângela (org). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte : Autêntica Editora , 2009.

CUNHA, Eleanora; PINHEIRO, Marcia. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009

CUNHA, Eleonora S.M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 135-162, 2007

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: A disputa pela construção democrática na América Latina. Orgs. DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J.

PIRES, Roberto (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil - Estratégias de Avaliação. Brasília - IPEA, 2011 (Diálogos para o desenvolvimento); v.7

FERES, Cláudia.. Democracia Deliberativa. Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, n49; ano 2000. Acessada pelo link: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: Nota Introdutória. Lua Nova, São Paulo, 84: 13-23, 2011

LÜCHMANN, Ligia Helena. Desafios analíticos e metodológicos na avaliação de efeitos democráticos de instituições participativas. Encontro da Associação Brasileira de Sociologia. 2013

RIBEIRO, E. A. ; BORBA, J. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do Orçamento Participativo. Revista debates (UFRGS), v. 5, p. 47-66, 2011

SILVA, R. Regras do jogo e democracia participativa: como diferentes desenhos participativos produzem resultados distintos. In: Anais do I Seminário Nacional e III Seminário Nacional Movimentos sociais, participação e democracia, 2010, Florianópolis. PP.1005-1026.

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011

TATAGIBA, Luciana. PATERNIANI, Stella. TRINDADE, Thiago. Ocupar, reivindicar, participar. Opinião Pública. Campinas. 2012.

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007. (Cadernos do Observatório, 29).

TATAGIBA, Luciana. Participação, Cultura Política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências. Universidade Estadual de Campinas, 2003

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

WAMPLER, Brian. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas?. In: Pires (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011