



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Jossimar Manoel dos Santos

**A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO
INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E
PARTICIPATIVA**

**Restinga Seca, RS, Brasil.
2016**



Jossimar Manoel dos Santos

**A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS
VIABILIZADORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marta Olivia Rovedder de Oliveira

**Restinga Seca, RS, Brasil.
2016**

Jossimar Manoel dos Santos

**A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS
VIABILIZADORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Aprovado em ____ de _____ de 2016:

Marta Olívia Rovedder de Oliveira, Dr.^a (UFSM)
Presidente/Orientadora

Marcelo Trevisan, Dr. (UFSM)

Damiana Machado de Almeida, M.^a (UFSM)

Restinga Seca, RS
2016.

DEDICATÓRIA

*À Clariane e ao Gabriel:
Ela, minha esposa, minha metade.
Ele, meu filho, meu orgulho.*

AGRADECIMENTOS

Manifesto sincero agradecimento a todos os professores e tutores que me orientaram no decorrer deste curso de pós-graduação, especialmente, à Prof.^a Dr.^a Marta OLiveira Rovedder de Oliveira a quem dedico profundo respeito e admiração, sobretudo, pela motivação nos momentos em que os desejados avanços não foram correspondidos.

Agradeço aos servidores do Polo de Restinga Sêca-RS pelo acolhimento e respeito com que sempre nos receberam e ao colega Claudio Rogério Pereira Dutra pelas caronas e o privilégio da amizade.

Dedico um especial agradecimento à Prof.^a M.^a Clariane do Nascimento de Freitas pelo apoio e ajuda que sempre me concede.

Também, destaco o tratamento respeitoso e cordial com que fui recebido no COMID e agradeço a todas as conselheiras e os conselheiros que contribuíram para a realização deste trabalho de pesquisa.

Por fim, ao Prof. Dr. Marcelo Trevisan e a Prof.^a M.^a Damiana Machado de Almeida, que integraram a banca examinadora, meu sincero muito obrigado pelas importantes contribuições dadas para o melhoramento do presente trabalho.

No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público. É este ideal, um ideal com uma longa história no pensamento político, que se perdeu de vista na teoria da democracia contemporânea.

(Carole Pateman)

RESUMO

A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

AUTOR: Jossimar Manoel dos Santos

ORIENTADORA: Prof.^a Dra.^a Marta Olivia Rovedder de Oliveira

O presente trabalho aborda a temática dos conselhos. Partiu-se do pressuposto de que os conselhos, constituídos nas esferas federal, estadual e municipal de governo, são importantes mecanismos para incorporar os cidadãos na esfera de tomada de decisão dos governos, viabilizando uma representação mais legítima dos interesses da população, para o aperfeiçoamento da democracia e para a consolidação do ideário constitucional do governo democrático. Este trabalho teve como objeto de estudo o Conselho Municipal do Idoso de Santa Maria-RS (COMID). Trata-se de uma pesquisa do tipo estudo de caso, cujo objetivo geral consiste em saber se o COMID, enquanto espaço de democracia participativa, tem contribuído para a democratização da gestão pública municipal. O processo metodológico contemplou uma revisão de literatura, análise de documentos (atas de reuniões e legislações pertinentes ao COMID) e a aplicação de um questionário com questões fechadas, visando conhecer o perfil dos conselheiros e a dinâmica de funcionamento do COMID. Os dados coletados foram tabulados em planilha (Excel) e representados em gráficos. Confrontados com o referencial teórico da democracia participativa, os resultados obtidos apontam que, apesar de constituído como um espaço privilegiado para publicizar demandas, debater temas e discutir políticas públicas de interesses dos idosos, a contribuição que o COMID oferece para democratização da gestão pública municipal é muito tímida. O COMID, sobretudo pelos condicionamentos que lhe são impostos pelo baixo apoio recebido do governo local, carece do devido empoderamento para influenciar nas decisões do governo local. Conclui-se pela necessidade de valorizar o COMID; pois, sem o apoio necessário não será capaz de promover um processo de mudança na cultura política, de assegurar aos cidadãos um maior protagonismo no processo decisório do governo local e de contribuir para a consolidação de uma gestão democrática e participativa.

Palavras-chave: Conselhos. Participação. Democracia Participativa. Democracia Representativa.

ABSTRACT

A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

AUTHOR: Jossimar Manoel dos Santos
ADVISOR: Prof.^a Dra.^a Marta Olivia Rovedder de Oliveira

The present work explores the thematic of the councils. It starts from the assumption that councils, constituted at the federal, state and municipal levels of government, are important mechanisms to incorporate the citizens on sphere of decision-making of governments, enabling a more legitimate representation of interests of the population, for improvement of democracy and for the consolidation of the constitutional ideals of democratic government. This work have as object of study the Municipal Council of the Elderly of Santa Maria-RS (COMID). It's a case-study research, whose general objective is to know if the COMID, while social participation space, has contributed to the democratization of public administration. The methodological process included a literature review, analysis of documents (record of meetings and relevant legislations to the COMID) and the application of a questionnaire with closed issues, aiming to know the profile of the counsellors and understand the dynamics of operation of COMID. The collected informations was tabulated in spreadsheet (Excel) and represented in graphics. Faced with the theory of participatory democracy, the results obtained show that, although constituted as a privileged space to publicizar demands, to discuss topics and public politics that concern the elderly, the contribution that the COMID offers for democratization of municipal public management is still very shy. The COMID, especially by the constraints imposed on it by the low support received from the local government, lacks the necessary empowerment to influence on the decision-making of local government. It is concluded by the necessity to value the COMID. Without the necessary support will not be able to promote a process of change in the political culture, to ensure citizens a greater role in the decision-making process of local government and to contribute to the consolidation of a democratic and participative management.

Keywords: Councils. Participation. Participative Democracy. Representative Democracy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Escolaridade.....	43
Gráfico 2 - Atividade voluntária.....	43
Gráfico 3 - Manifestações sociopolíticas.....	43
Gráfico 4 - Vínculo associativo.....	44
Gráfico 5 - Tempo na instituição representada.....	44
Gráfico 6 - Construção pauta de reuniões.....	44
Gráfico 7 - Forma de definição pauta de reuniões.....	44
Gráfico 8 - Mecanismos de fiscalização das decisões do COMID.....	45
Gráfico 9 - Mecanismos de divulgação das decisões do COMID.....	45
Gráfico 10 - Grau satisfatoriedade/mecanismos de fiscalização das decisões.....	46
Gráfico 11 - Grau satisfatoriedade/mecanismos de divulgação das decisões.....	46
Gráfico 12 - Grau representatividade do COMID.....	47
Gráfico 13 - O COMID como espaço deliberativo.....	47
Gráfico 14 - Grau de importância da participação social nos conselhos.....	47
Gráfico 15 - Grau compromisso do governo com o COMID.....	48
Gráfico 16 - Grau satisfação/estrutura do COMID.....	59
Gráfico 17 - Acesso às informações necessárias.....	50
Gráfico 18 - Participação em cursos de capacitação.....	51
Gráfico 19 - Grau de influência das decisões do COMID.....	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese: pontos fortes, pontos de debilidades e pontos preocupantes do COMID.....	55
--	----

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Carta de Apresentação.....	69
Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	70
Apêndice C - Questionário.....	71

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 OBJETIVOS	14
1.1.1 Objetivo geral	14
1.1.2 Objetivos específicos	14
1.2 JUSTIFICATIVA	15
2 REVISÃO DE LITERATURA	18
2.1 A CRISE DO ESTADO NACIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMA	18
2.2 O PROJETO DO GOVERNO DEMOCRÁTICO: DA CENTRALIZAÇÃO À PARTICIPAÇÃO.....	21
2.3 A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL SOB O ENFOQUE PROGRESSISTA E CONSERVADOR.....	23
2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UMA COMPLEMENTARIDADE DESEJADA	26
3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	30
3.1 O CONSELHO NACIONAL DO IDOSO - CNDI	31
3.2 O CONSELHO ESTADUAL DA PESSOA IDOSA DO RS - CEI/RS	33
3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE SANTA MARIA-RS - COMID.....	36
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	39
5 PRINCIPAIS RESULTADOS	42
5.1 PONTOS FORTES.....	42
5.1.1 O alto nível de escolaridade dos conselheiros	42
5.1.2 O forte engajamento sociopolítico dos conselheiros	43
5.1.3 O caráter democrático na proposição da pauta de reuniões	44
5.1.4 O exercício da função fiscalizadora	45
5.1.5 O COMID como autêntico espaço representativo dos idosos	46
5.2 PONTOS DE FRAGILIDADE	48
5.2.1 O baixo apoio recebido do poder público municipal	48
5.2.2 A inadequada infraestrutura para o funcionamento do COMID	49
5.2.3 O difícil acesso às informações para subsidiar a tomada de decisão do conselho	50
5.2.4 A ausência de capacitação técnica dos conselheiros	51
5.2.5 A baixa frequência dos representantes do governo nas reuniões do COMID	52
5.2.6 O baixo poder de influência nas decisões do governo local	52
5.3 PONTOS PRECUPANTES.....	54
5.3.1 O caráter paritário na composição do COMID	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	62
APÊNDICES	68

1 INTRODUÇÃO

Não há pensamento que não possa ser aperfeiçoado nem ideologias imunes às críticas, tampouco se pode falar de democracia na ausência de instituições e de mecanismos sólidos que assegurem a participação dos cidadãos na vida política de seu país, Estado ou município.

Via de regra, cada momento histórico reclama por reformas específicas. E a mudança do *status quo* quase sempre é motivada por inquietações ou anseios de uma dada sociedade, cujos indivíduos movidos pelo desejo de evitar um retrocesso social, político, econômico ou cultural, se mobilizam e lutam para manter direitos e garantias essenciais, pelo reconhecimento de novos direitos e pela consolidação de espaços nos quais possam fazer valer a sua voz.

Sem dúvida, vivemos um momento histórico distinto das gerações passadas. Conquistamos maior possibilidade de mobilização, reivindicação e acesso a direitos, contamos com instituições sólidas e comprometidas com a Democracia, bem como com diversos mecanismos pelos quais se nos torna possível exercer uma cidadania mais ativa e transformadora. Isso porque com o advento da Constituição Federal de 1988 o Estado Democrático de Direito consolida-se em nosso país, inaugurando um novo momento histórico, uma nova ordem jurídico-política pautada pela participação cidadã e na defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Todavia, conforme expõe Salles (2012), inobstante os importantes avanços democráticos, a atuação de muitos governantes ainda continua pautada em um modelo de gestão centralizador do poder decisório, com relações verticalizadas e, portanto, divorciado do espírito democrático e participativo que envolve a Constituição Federal de 1988.

O ideal do governo democrático é o norte que guia este trabalho. Parte-se do pressuposto que os conselhos criados nas esferas federal, estadual e municipal de governo são importantes mecanismos no sentido de viabilizar uma representação mais legítima dos interesses dos cidadãos, para o aperfeiçoamento da Democracia e para a consolidação do ideário constitucional da gestão democrática e participativa.

A temática é atual e dada a sua relevância tem atraído a atenção de diversos autores, tais como Santos Junior; Ribeiro e Azevedo (2004), coordenadores de uma pesquisa de âmbito nacional¹ e que conta com a contribuição de outros importantes

¹ A pesquisa abrange as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém; sendo, posteriormente, replicada em Curitiba e Porto Alegre.

pesquisadores, como por exemplo, Maria da Glória Gohn, Vera Chaia e Silvana Tótor. Esta pesquisa resultou na obra "Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil" que, segundo os próprios organizadores, mais do que conclusões oferece reflexões que contribuem para uma nova práxis fundada na participação e na socialização da Democracia².

O presente trabalho aborda a temática dos conselhos municipais. Pensa-se que, inobstante as contribuições já proporcionadas, não existem estudos completos. Até porque a participação social em espaços como os conselhos municipais, ainda se trata de uma experiência nova. Além do mais, cada conselho é singular em suas potencialidades, nos seus limites e desafios e, também, cada governo (ou gestão) é apresenta ideologias próprias, que podem facilitar ou inviabilizar a consolidação dos conselhos municipais como autênticos espaços de participação social e mecanismos de democracia participativa. Esta circunstância põe em evidência a necessidade de que cada município e cada conselho sejam analisados em suas singularidades e, preferencialmente, ao longo de cada gestão.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

O presente trabalho tem como objetivo geral saber se o Conselho Municipal do Idoso de Santa Maria-RS (COMID), enquanto espaço de participação social, tem contribuído para a democratização da gestão pública municipal.

1.1.2 Objetivos específicos

Na persecução do objetivo geral adotou-se como objetivos específicos:

- a) conhecer a Lei de criação e o Regimento que orienta a atuação do COMID;

² Os Cadernos de Gestão Pública e Cidadania também oferecem importante contribuição à temática dos conselhos e da gestão pública democrática. Publicados pelo Centro de Administração Pública e Governo em parceria com o Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP), têm como principal objetivo divulgar trabalhos acadêmicos sobre gestão e políticas públicas. Também, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) publica regulares e importantes estudos sobre a temática. Suas pesquisas fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para formulação/reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento. Materiais podem ser obtidos em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc>>; <<http://www.ipea.gov.br/biblioteca/>>.

- b) identificar a composição do COMID, bem como o seu caráter se consultivo, deliberativo, fiscalizador ou normativo;
- c) identificar como se define a pauta de deliberações e o tipo de demandas que ocupam as deliberações do COMID;
- d) identificar o grau de autonomia/independência do COMID em relação aos Poderes Legislativo e Executivo municipal;
- e) identificar aspectos que permitam inferir sobre a consolidação (ou não) do COMID enquanto espaço de participação social e de democratização da gestão pública municipal.

1.2 JUSTIFICATIVA

A escolha dos Conselhos Municipais como objeto de estudo, justifica-se pela importância que a Constituição Federal de 1988 atribui a estes órgãos colegiados como instâncias concretizadoras da gestão democrática e participativa.

O critério utilizado para a escolha do Conselho Municipal do Idoso deve-se, principalmente, ao fato de que o grupo etário dos idosos³ é o que mais cresce no Brasil. Segundo a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (IBGE, 2012), a participação relativa dos idosos na estrutura etária da população aumentou de 9,0% para 12,1%, no período de 2001 a 2011.

Dessa forma, considerando-se que o rápido crescimento da população idosa também implica a necessidade de políticas públicas que atendam aos interesses desta faixa etária, entendeu-se oportuno e conveniente, saber como, e em que condições, o COMID atua no sentido assegurar direitos e propor estratégias para implementar políticas sociais que garantam o atendimento integral ao idoso⁴. Cabe ressaltar que a Lei n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) contempla preceitos que direcionam aos conselhos constituídos nas esferas federal, estadual e municipal, a responsabilidade de zelar pelo cumprimento dos direitos do idoso⁵.

³ Idosos são as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos (art. 1º, do Estatuto do Idoso).

⁴ O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei [...] (art. 2º, do Estatuto do Idoso).

⁵ Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso [...] zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei (art. 7º, do Estatuto do Idoso). [...] Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (art. 7º, da Lei n.º 8.842/1994).

O problema de pesquisa consiste em saber se **o Conselho Municipal do Idoso de Santa Maria-RS (COMID), tem contribuído para a democratização da gestão pública municipal?** E na persecução deste propósito, dividiu-se o trabalho em cinco capítulos e da seguinte forma:

O primeiro capítulo consiste nesta parte introdutória em que são apresentados os objetivos, o problema de pesquisa e a justificativa do presente trabalho.

O segundo capítulo contempla a Revisão de Literatura, cujos referenciais teóricos serviram de base para o desenvolvimento do tema proposto. Este capítulo está dividido em quatro seções: a primeira seção - A crise do estado nacional e a necessidade de reforma -, contempla breves considerações sobre a crise fiscal que assolou os Estados Nacionais, a partir dos anos 70, e que exigiu reformas para tornar as economias nacionais estáveis e os Estados mais eficientes; na segunda seção - O projeto do governo democrático: da centralização à participação -, se discorre sobre o processo de descentralização ocorrido no contexto brasileiro que, a partir da Constituição Federal de 1988, conferiu autonomia político-administrativa e financeira aos Estados e Municípios; na terceira seção - A questão da participação social sob o enfoque progressista e conservador -, destaca-se duas concepções de democracia: a participativa e a representativa que, sustentadas por diferentes ideologias, proporcionam distintos entendimentos sobre a oportunidade, o modo e o alcance do protagonismo político dos cidadãos; na quarta seção - Democracia participativa e democracia representativa: uma complementaridade desejada -, busca-se apontar a importância da democracia participativa, não como forma de neutralizar, substituir ou diminuir a importância da democracia representativa, mas, sobretudo, para atribuir nova legitimidade às decisões e às políticas públicas dos governos e contribuir para o aprofundamento do processo democrático.

O terceiro capítulo - Conselhos municipais como mecanismos de participação social -, foi destinado a enfatizar a importância (e a necessidade) dos conselhos municipais como mecanismos viabilizadores de uma representação mais legítima dos interesses dos cidadãos, do aperfeiçoamento da democracia e da consolidação do ideário do governo democrático. Ainda, neste terceiro capítulo, são apresentadas a estrutura, algumas competências e legislações pertinentes ao Conselho Nacional do Idoso (CNDI), ao Conselho Estadual do Idoso do RS (CEI/RS) e ao Conselho Municipal do Idoso de Santa Maria-RS (COMID).

No quarto capítulo se apresenta o procedimento metodológico que envolveu a realização deste trabalho. Num quinto capítulo, dividido em três seções, destacou-se alguns aspectos (pontos fortes, de debilidades e preocupantes) que caracterizam o COMID.

Por fim, nas Considerações Finais, a partir da análise dos dados coletados e com base no referencial teórico, se delinea resposta ao problema de pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A fim de possibilitar uma melhor compreensão do tema e dos principais conceitos que o acompanham, este capítulo condensa o referencial teórico que fundamenta o presente trabalho.

Este capítulo está dividido em quatro seções: a primeira delas contempla breves considerações sobre a crise fiscal dos Estados nacionais, a partir dos anos 70, e que exigiu reforma para tornar as economias nacionais estáveis e o Estado mais eficiente; na segunda seção, se discorre sobre o processo de descentralização ocorrido no contexto brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988 e que resultou na autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios; na terceira seção, são apresentados dois modelos de democracia: a participativa (de caráter socialista) e a representativa (de caráter liberal) com seus distintos entendimentos sobre a oportunidade, o modo e o alcance do protagonismo político dos cidadãos; e, na quarta seção, busca-se demonstrar a importância da democracia participativa, não como forma de atribuir nova legitimidade às decisões e às políticas públicas dos governos e contribuir para o aperfeiçoamento do processo democrático.

2.1 A CRISE DO ESTADO NACIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMA

Conforme expõe Bresser Pereira (1998), a partir dos anos 70 os Estados nacionais entraram em crise (crise fiscal, crise da forma de intervenção econômico-social, crise da forma burocrática de administração) e transformaram-se na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação.

Agora, diferentemente da Grande Depressão dos anos 30, que se originou do mau funcionamento de um mercado que o Estado não conseguiu regular de forma satisfatória, e que representou a crise o Estado Liberal⁶, a Grande Crise dos anos 80, está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção do Estado, que

⁶ A Grande Depressão dos anos 30 representou o fim do Estado Liberal [que] provocou o surgimento do Estado Social que, no século vinte, [buscou] proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo [...] três formas: o Estado do Bem-Estar (nos países desenvolvidos - Europa), o Estado Desenvolvimentista (nos países em desenvolvimento) e o Estado Comunista (nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante). [...] Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 54).

precisou diminuir drasticamente a sua capacidade de intervenção; e, de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômico-sociais dos Estados e representou o colapso do Estado Social (BRESSER PEREIRA, 1998).

Neste momento, as reformas de caráter neoliberal emergem como estratégias para o enfrentamento da crise, sendo que, dada a quase absoluta imobilização do Estado, a primeira solução foi retirar-lhe grande parte das suas funções regulatórias. Segundo Bresser Pereira (1998), esta primeira onda de reformas neoconservadoras, teria como resultado o Estado mínimo⁷. Todavia, quando nos anos 90 se verificou a inviabilidade desta proposta, a reforma do Estado tornou-se um tema central em todo o mundo:

tornou-se claro que a crise do Estado social-burocrático, nas suas três formas principais (o Estado do Bem-Estar, Estado desenvolvimentista e o Estado Comunista) era endógena, não podendo ser ignorada, como queria a velha esquerda burocrática, nem servir para se voltar a soluções do século XIX, como pretendeu a nova direita neoconservadora ou neoliberal. Diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado, mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim, fortalecê-lo para que os [...] governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais. Dessa forma, diante de desafios e transformações sociais [...] do progresso tecnológico [...], em um quadro de maior democracia acompanhado por desequilíbrios sociais crescentes, a sociedade civil assumia um papel estratégico na reforma das instituições básicas: do Estado e do mercado. Mas, para exercer esse papel e assim aprofundar a democracia, ela própria estava tendo de mudar e aprofundar a sua democracia interna (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 69).

Em outros termos, os anos 90 exigiam uma nova geração de reformas que fossem capazes de, ao mesmo tempo, tornar as economias nacionais mais estáveis

⁷ De acordo com Bresser Pereira (1999), o sentido das reformas para a nova direita é implantar o domínio do mercado, reduzir o Estado ao mínimo, à garantia da propriedade e dos contratos. A velha esquerda, por sua vez, concorda que esse seja o objetivo das reformas. A diferença entre os dois grupos radicais está em que os primeiros vêem nisso a realização de um ideal [...] e os últimos, o cumprimento de uma ameaça à qual é preciso resistir de todas as formas. [Para o autor] estas duas posições são equivocadas. [...] A realização da proposta neoconservadora representaria, de fato, uma ameaça para a humanidade, já que o mercado não tem condições de realizar de forma ótima sequer aquilo em que ele é melhor: a alocação de recursos; [...] é pouco efetivo em estimular o aumento da poupança e da acumulação de capital e, no plano da distribuição de renda, seu livre funcionamento é intrinsecamente regressivo. [Todavia], embora possam também ter uma inspiração na nova direita, as reformas [que vêm sendo] implementadas não têm, na maioria dos casos, esse sentido; [pois] contam com o apoio da sociedade e, embora [abram] espaço para o mercado, não são predominantemente neoliberais. [...] Algumas reformas podem, de fato, ser neoliberais quando radicais e orientadas para eliminar direitos sociais; mas, quando são [...] reformas orientadas para o mercado que tornam a economia mais competitiva e dotam o Estado de maior capacidade de ação [maior governança e governabilidade], podem até ser chamadas liberais, mas não são conservadoras ou neoliberais (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 88-89).

e os Estados mais eficientes e democráticos⁸. Assim, neste contexto, em que se transformam em obstáculo ao desenvolvimento e para a recuperação da autonomia na definição de políticas, os Estados se movimentam em duas direções: no âmbito internacional organizam-se em blocos econômicos regionais, em zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras; no âmbito interno, descentralizam para as unidades locais, adotando estratégias gerenciais de administração pública (CASTELLS, 1998, apud BRESSER PEREIRA, 1999).

É neste contexto que, segundo Bresser Pereira (1999), surge o que Castells (1998) denomina de "Estado-rede", isto é, um Estado

que se articula de forma flexível com as entidades supranacionais e com as entidades regionais e locais. Esse Estado [...] exige uma administração de um novo tipo, que tenha como primeiro princípio o da subsidiariedade: a gestão deve situar-se, para cada problema, no âmbito mais descentralizado possível em que possa ser realizada eficazmente. Em segundo lugar, a administração deve ser flexível, [...] permitir que o Estado deixe de ser apenas normalizador para ser negociador e criador. Participação cidadã e transparência são dois outros requisitos enumerados por Castells, que, assim, compreende o caráter moderno e democrático da reforma gerencial do Estado e que está em curso em diversos países da OCDE e nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, nos anos 90 (BRESSER PEREIRA p. 91).

Assim, se no passado o agente da reforma ou da mudança foi sempre uma elite oligárquica que assumia o controle do Estado e se impunha ao resto da sociedade; agora, a sociedade civil passa a ser vista como agente ou ator social concreto ou real (BRESSER PEREIRA, 1999).

⁸ Para Bresser Pereira (1998), a reforma do Estado envolve quatro problemas interdependentes: i) um econômico-político que consiste na delimitação do tamanho do Estado. Aqui, estão envolvidas as idéias de privatização, publicização e terceirização; ii) outro também econômico-político que consiste na redefinição do papel regulador do Estado. Esta questão diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado; iii) um econômico-administrativo que consiste na recuperação da governança: capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas do governo. Aqui, tem-se um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado; iv) um de natureza política que consiste no aumento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Aqui, estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. [...] Nos quatro casos, o objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. O pressuposto será sempre o do regime democrático, não apenas porque a democracia é um valor final, mas também porque, no estágio de civilização que a humanidade alcançou, é o único regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado (p. 49-50).

2.2 O PROJETO DO GOVERNO DEMOCRÁTICO: DA CENTRALIZAÇÃO À PARTICIPAÇÃO

Em linhas gerais, pode-se dizer que até o advento da Constituição de 1988, a gestão pública brasileira foi marcada pela centralização político-administrativa. Neste contexto, de um lado, Estados e Municípios, desprovidos de qualquer autonomia, eram meros executores das políticas centrais; de outro, os cidadãos, sem qualquer protagonismo político nos assuntos de suas cidades, quedavam-se à espera de políticas públicas que, na maioria das vezes, não correspondiam às suas reais necessidades.

Todavia, as mudanças econômicas e sociopolíticas que estavam em curso, sobretudo em razão da crise internacional, apontavam que, além de mudar o regime político, também era preciso mudar o padrão de intervenção do Estado, isto é, o modelo de gestão e de desenvolvimento vigentes (SALLES, 2012).

Conforme expõe Salles (2012):

na década de 1980, no âmbito do processo de redemocratização, a agenda teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição para a equidade. Era preciso, além de mudar o regime político, mudar o padrão de intervenção do Estado. [...] Esse movimento resultou no processo constituinte que, além marcar o restabelecimento da democracia representativa, incorporou o princípio de participação direta da sociedade civil em diversos dispositivos da Constituição de 1988. É nessa conjuntura que a participação popular no âmbito do município se constituiu em uma possibilidade de inovação e mudança, por meio da construção de uma nova institucionalidade capaz de modificar o padrão de gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública (p. 72).

Ou seja, com o advento da Constituição Federal de 1988, a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil no controle das políticas públicas e das ações dos próprios governos, instituem-se como eixos centrais e fundamentais do processo de democratização da gestão pública, nas três esferas do governo.

Segundo Jara (1998), esta descentralização consistiu em efetiva transferência de poderes, responsabilidades e competências da instância central para as esferas locais de governo, em particular, os municípios a quem o novo marco jurídico

concede um amplo campo de mobilidade e liberdade em matéria de desenvolvimento. [...] Estamos diante de um município totalmente novo. [...]

O município tem capacidade para se auto-organizar para elaborar sua própria legislação em áreas definidas, [...] para se auto-administrar. E isso traduz uma oportunidade histórica para construir um novo tipo de sociedade [...] (JARA, 1998, p. 167).

Em outras palavras, a partir da Constituição de 1988, o município deixa de ser um mero executor das tarefas públicas e passa a protagonizar o seu próprio destino, não apenas se preocupando com as atividades tradicionais vinculadas aos serviços públicos, mas, também, com as atividades relativas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental locais.

Contudo, adverte Jara (1998), não se pode esquecer que, ao mesmo tempo em que apresenta oportunidades para o progresso e desenvolvimento, o fenômeno da descentralização também representa vulnerabilidades e riscos aos municípios, sobretudo, porque

no pensamento neoliberal prevalecente, onde se afirma que todo processo de alocação de recursos deve fundamentar-se no funcionamento espontâneo das forças do mercado, a estratégia de descentralização expressa significado altamente simplista. O receituário neoliberal criou o mito do gigantismo do Estado [...], reduzindo a política de reforma e modernização na redução do gasto público, reduzindo a política de reforma e modernização institucional a simples planos de desburocratização, privatização e desconcentração administrativa, visando minimizar as pressões nas finanças públicas. [...] Na mesma lógica é também absurdo manter intervenções na esfera social, como agente redistributivo, salvo medidas compensatórias. A fórmula é privatizar, evitando que o Estado se intrometa nos assuntos econômicos da sociedade (224-25).

Ainda, neste contexto em que sobrepuja a agenda neoliberal, Santos Junior; Ribeiro e Azevedo (2004) ressaltam que

os objetivos de aumento da participação da gestão local se justificam apenas em razão das ameaças a uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de coesionar as forças locais para aproveitarem as oportunidades criadas pela globalização. Por esta razão, as propostas de reforma municipal inspiradas nesta agenda estão essencialmente voltadas para o aumento da competitividade urbana, acreditando que somente a expansão da economia gera um aumento da base tributária capaz de permitir maiores investimentos em obras e serviços de consumo coletivos. Nesse sentido, essa postura interpreta como negativas tanto as ênfases em políticas clássicas de corte redistributivista, como também, vê com ressalvas propostas de novos instrumentos de interação entre Estado e sociedade [...] que possam potencializar o aumento de demandas dos bens públicos e coletivos e legitimar direitos sociais, sob o argumento de que isso poderia gerar ou agravar o déficit público. Pelo contrário, para essa corrente hegemônica no plano internacional, a ação do Estado deveria ser de colocar novos filtros e não expandir os canais democráticos já existentes (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 13-14).

No Brasil, esta concepção de reestruturação do Estado, segundo a agenda liberal, é contraposta a outra que, sustentada na noção de gestão democrática da cidade, apesar de reconhecer a necessidade da construção de novos arranjos institucionais para o enfrentamento da escassez de capital, também, defende a democratização da ação pública e a regulação dos interesses privados ao interesse público (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Neste sentido, Jara (1998) pondera que quando

o poder local não é democratizado e os interesses privados continuam com o monopólio da representação, simplesmente se descentraliza apenas para recentralizar. O poder local dominante fica mais fortalecido. Às vezes, as políticas de descentralização são adotadas pelos governos apenas como instrumentos para dispensar ou atenuar conflitos sociais e apagar as divergências. Existem, por outro lado, estratégias de descentralização que visam democratizar a gestão pública e [...] fortalecer os mecanismos locais de tomada de decisões, promovendo maior participação e melhor representação democrática no governo local. [...] Trata-se de políticas que abrem condições favoráveis ao desenvolvimento das articulações entre os diferentes níveis de governo, além de possibilitar representação mais legítima dos interesses locais nas instâncias de poder (p. 225).

Ou seja, as propostas descentralizadoras e de maior autonomia dos governos locais passam a ser defendidas tanto pelos seguidores do projeto neoliberal (de viés mais conservador) como pelos seguidores do projeto democrático popular (de viés mais progressista).

Todavia, se, por um lado, há convergência quanto ao esgotamento do modelo de intervenção do Estado centralizador, de outro, há divergências quanto à limitação e à distribuição do poder. É em razão deste embate de concepções político-ideológicas que a questão da participação social será incorporada na agenda liberal de reforma do Estado nacional.

2.3 A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL SOB O ENFOQUE PROGRESSISTA E CONSERVADOR

Na agenda das estratégias institucionais de intervenção social, a questão da participação social está estritamente vinculada aos processos de descentralização e democratização. E, neste contexto, os diferentes pontos de vista da ideologia política (ou econômica) que a invocam ou a interpretam podem produzir compreensões ambíguas e contraditórias sobre o recurso da participação social (JARA, 1998).

É consenso no pensamento progressista (democrático) que a participação é o mecanismo social mais adequado para consolidar a Democracia. Nesta perspectiva, os governos não apenas devem estimular processos participativos, mas, também, criar e consolidar espaços que possibilitem a participação e o diálogo que, de fato, incorporem os cidadãos na esfera de tomada de decisões, concretizando, assim, o aparente paradoxo de assumir o poder para dividi-lo (JARA, 1998). Por outro lado, o pensamento conservador (liberal/neoliberal) tende a conferir uma cidadania passiva, pela qual os cidadãos podem opinar e influenciar em certas questões, mas sem afetar os interesses fundamentais nem promover mudanças nos relacionamentos.

Segundo Jara (1998), esta modalidade de prática participativa não estabelece uma nova relação entre governo e sociedade. Trata-se, antes de tudo, de uma participação instrumentalizada, que nada mais faz senão fomentar um Estado de imobilidade política, que nega a liberdade e apaga processos de empoderamento, isto é, a capacidade dos cidadãos influenciarem na tomada de decisões e decidirem com liberdade sobre suas necessidades e próprio destino. E nisso deve consistir a participação social:

uma possibilidade real de influir na tomada de decisões, em particular, no que diz respeito aos assuntos de vital importância para a vida dos atores envolvidos. Isso significa acesso ao poder, à informação e todo o processo de empoderamento no seio da sociedade civil. Porque a capacidade de influir precisa incorporar o poder para influir, o conhecimento para opinar, [...] as capacidades para assumir a responsabilidade pelos processos que afetam suas vidas (JARA, 1998, p. 175).

Na concepção de Jara (1998), a essência da participação não reside apenas na possibilidade de influenciar na tomada de decisões, mas, também, na capacidade e na possibilidade de atuar na gestão dos planos, dos programas e dos projetos. Ou seja, é desejável que a participação seja a mais ampla possível, pois,

não podemos falar de participação real quando os atores decidem por alternativas que são definidas previamente pelas cúpulas de poder. Esse tipo de participação apenas tem caráter formal, colocando uma cortina na democracia que [exclui] as comunidades das questões fundamentais. É preciso criar as bases a fim de que, a partir do fortalecimento da participação, se construam as condições para que os cidadãos tenham acesso ao exercício do poder, entendido como capacidade de agir e de produzir comportamentos específicos (JARA, 1998, p. 97).

Um mero envolvimento dos cidadãos ou de atores sociais em temas de pouca relevância, isto é, que não expressam suas prioridades, não traduz participação real. Trata-se de esquemas participativos, cuja função é manter a subalternidade e evitar a distribuição do poder. E, neste contexto,

mesmo quando as propostas de projetos [...] respondem às chamadas "necessidades sentidas", elas privilegiam certas linhas de trabalho institucional ligadas aos interesses dos grupos dominantes, criando-se uma espécie de "consenso concedido". As decisões tomadas promovem e [...] recriam os laços de subordinação [...]. A satisfação das necessidades locais não é percebida como direito dos cidadãos, mas como uma concessão das autoridades [...]. Daí a necessidade de avaliar a qualidade da participação (JARA, 1998, p. 174-175).

Em outras palavras, a participação deve mexer com as estruturas de poder. Aqueles que realmente participam precisam apropriam-se, mediante reivindicação e conquista de interesses, de uma parcela do poder. E se o poder é democrático nada mais correto que seja legitimado pela sua distribuição e não pela sua concentração (JARA, 1998).

Como conquista do próprio movimento democrático, a participação social é fundamental para a garantia e conquista de novos direitos. Ela também diz respeito a um estilo de fazer política e a um modo de governo compromissado em fortalecer e aprimorar o exercício da cidadania. Ela permite construir uma nova legitimidade às decisões e às políticas dos governos, o fortalecimento do poder local, uma mudança na relação governo e sociedade civil e, via de consequência, um novo modelo de gestão: a democrática-participativa, o que, em última análise, significa promover um processo de mudança na cultura política (JARA, 1998).

Todavia, isso tudo supõe, além da abertura política, a existência de autênticos espaços, nos quais os diversos atores sociais possam exercer, de fato, o seu direito de participação de forma livre, representativa e esclarecida; pois não se pode falar de participação social sem a existência de canais que a concretizem e efetivamente incorporem os cidadãos na esfera de tomada de decisões (JARA, 1998). Conforme expõe Jara (1998, p. 132), "somos cidadãos livres apenas na medida em que temos acesso à esfera de tomada de decisões [e] oportunidade para fazer as melhores escolhas e criar nosso próprio destino".

2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: UMA COMPLEMENTARIDADE DESEJADA

Segundo a doutrina de Bobbio (2013, p. 7), por Democracia deve-se entender "uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte".

No mesmo sentido, Held (2015) pondera que

a democracia significa uma forma de governo na qual, ao contrário do que ocorre nas monarquias e nas aristocracias, o povo governa. Democracia implica uma comunidade política na qual existe alguma forma de igualdade política entre as pessoas (p. 15, tradução livre).

Grosso modo, segundo Held (2015), os modelos de democracia poderiam ser divididos em dois tipos básicos: a democracia direta ou participativa, entendida como um sistema de tomada de decisões em questões públicas, nas quais os cidadãos participam diretamente; e a democracia liberal ou representativa, concebida como um sistema de governo no qual um grupo de eleitos assumem a representação dos interesses dos cidadãos, nos termos da Lei. Todavia, embora ambas possam ser consideradas tipos de democracia direta, não se pode ignorar as diferenças (e as divergências) clássicas que sobre elas recaem. É dizer, liberalismo e democracia contemplam duas exigências fundamentais: de um lado, a de limitar o poder; e, de outro, a de distribuí-lo (BOBBIO, 2013).

Na formulação contemporânea, segundo Bobbio (2013),

o liberalismo é uma doutrina do Estado limitado, tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções. A noção corrente para representar o primeiro é o Estado de direito; a noção corrente para representar o segundo é o Estado mínimo [...]. Enquanto o Estado de direito se contrapõe ao Estado absoluto [...], o Estado mínimo se contrapõe ao Estado máximo: deve-se dizer que o Estado liberal se afirma na luta contra o Estado absoluto em defesa do Estado de direito⁹ e contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo, ainda que nem sempre os dois movimentos de emancipação coincidam histórica e praticamente (p. 17-18).

⁹ O Estado de direito reflete a doutrina da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens, segundo a fórmula *lex facit regem* [...]. Por outro lado, quando se fala de Estado de direito, no âmbito da doutrina liberal, deve-se acrescentar à definição tradicional uma determinação ulterior: a constitucionalização dos direitos naturais; ou seja, a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos, isto é, em verdadeiros direitos positivos (BOBBIO, 2013, p. 27).

Ou seja, para o liberal, o Estado, embora necessário, é sempre um mal. E enquanto mal necessário, deve atuar dentro dos limites mais restritos possível, sem grandes ingerências na esfera da liberdade de ação dos indivíduos e sem qualquer forma de paternalismo.

No entender de Bobbio (2013), o exercício direto do poder de decisão pelos cidadãos não é incompatível com o exercício indireto do poder de decisão através de representantes eleitos; pois, apesar de se distinguirem pela modalidade e forma com que essa soberania é exercida, tanto a democracia direta quanto a indireta descende do mesmo princípio da soberania popular.

Bobbio (2013) expõe esta questão da seguinte maneira:

A verdade é que, não obstante o transcorrer dos séculos e todas as discussões que travaram em torno da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou [...]. O que se considera que foi alterado [...], ao menos no julgamento dos que vêm como útil tal contraposição, não é o titular do poder político, que é sempre o povo [...], mas o modo, mais ou menos amplo, de exercer esse direito. [...] Quando no século passado se manifestou o contraste entre liberais e democratas, a corrente democrática levou a melhor, obtendo gradual, mas, inexoravelmente, a eliminação das discriminações políticas, a concessão do sufrágio universal. Hoje, a reação democrática diante dos neoliberais consiste em [...] conquistar novos espaços para a participação popular e, portanto, em prover a passagem [...] da fase da democracia de equilíbrio para a fase da democracia de participação (BOBBIO, 2013, p. 31-32; 96-97).

Portanto, se outrora a democracia representativa foi entendida como a forma mais adequada para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular, atualmente, a participação social é reclamada como uma condição indispensável à participação social no poder.

Jara (1998), também entende que a democracia nos moldes liberais não é, em princípio, incompatível com a democracia participativa. Todavia, ressalva que a democracia representativa apresenta inúmeras restrições para garantir, por si só, os direitos dos cidadãos. Trata-se de uma democracia questionável, pois, via de regra, se identifica com a liberdade de mercado e, como tal, está mais voltada à defesa dos interesses das classes dominantes. E, para que seja algo mais que uma máscara que esconde os interesses das classes dominantes, a Democracia

precisa criar mecanismos nos quais os cidadãos tenham possibilidade de influenciar nas decisões que moldam seu destino. [...] Não é possível falar de democracia participativa quando a escolha da alternativa é definida

previamente pelas cúpulas do poder. Essa participação [...] é de natureza formal, [...] coloca um véu na democracia que obscurece a livre expressão [...]. As ingerências das comunidades sobre temas que não respondem às suas prioridades, demandas e problemas específicos, não traduzem [...] participação real. São apenas aparências democráticas que expressam o discurso utilitarista dos partidos políticos [...], enfraquecendo o movimento popular como ator político (JARA, 1998, p. 160; 189).

Também sobre este aspecto, Held (2015) se manifesta pondo em evidência o pensamento de Marx e Engels, para quem

a ideia de que o Estado pode se diz representante da comunidade ou o público em seu conjunto, frente aos objetivos e preocupações privadas dos indivíduos, é central para as tradições liberal e democrática liberal, mas esta pretensão é, até certo ponto, ilusória. [...] O Estado defende o público ou a comunidade como se as classes não existissem, a relação entre as classes não tivessem um caráter explorador, as classes não tivessem interesses fundamentalmente distintos e estas diferenças não definissem amplamente a vida econômica e política. Ao tratar formalmente igual a todos, de acordo com o princípio que protege a liberdade dos indivíduos e defende seu direito à propriedade [...] pode ser que atue neutralmente, mas [...] defenderá, inevitavelmente, os privilégios dos proprietários. Ao defender a propriedade privada dos meios de produção, o Estado já tomou partido [...] (p. 154-156) (tradução livre).

Alem do mais, segundo Jara (1998), o sistema eleitoral não assegura uma verdadeira representatividade social, nem garante a transparência ou a competência política dos representantes eleitos que após ocuparem seus cargos acabam por se distanciar da base social e, não raro, colocam-se acima dela, dominando-a.

Todas estas razões para a corrente progressista sustentam a necessidade de democratizar a gestão pública, sobretudo, no âmbito local onde a participação direta é sempre mais viável (JARA, 1998).

Para Bobbio (2013), isso tudo reflete

o contraste contínuo e jamais definitivamente resolvido [...] entre e a exigência dos liberais de um Estado que governe o menos possível e a dos democratas de um Estado no qual o governo esteja o mais possível nas mãos dos cidadãos, reflete o contraste entre dois modos de entender a liberdade, costumeiramente chamados de liberdade negativa e de liberdade positiva, e em relação aos quais se dão, conforme as condições históricas, mas, sobretudo, conforme o posto que cada um ocupa na sociedade, juízos de valor opostos: os que estão no alto preferem habitualmente a primeira, os que estão embaixo preferem [...] a segunda [...]. Mas, contra um e contra outro, liberalismo e democracia se transformam necessariamente de irmãos inimigos em aliados (p. 96-97)

No entanto, para autores como Jara (1998), trata-se, sobretudo, de promover mudanças na cultura política tradicional para transformar o conteúdo que orienta a gestão municipal e suas práticas, bem como formular novas formas de organização e integração social que contemplem a diversidade de atores e permitam atingir o consenso nos interesses.

A democracia participativa, segundo Jara (1998), parte de duas premissas:

de um lado, necessita de comunidades organizadas, informadas [...], capazes de se expressar, influir e decidir pelo tipo de desenvolvimento que aspiram, com possibilidade de acompanhar o movimento, bem como de avaliar e controlar o impacto das políticas, programas e projetos. De outro lado, necessita de autoridades que saibam lidar com o poder, sem serem corrompidas por ele, ou seja, governantes com responsabilidade social, capazes de se entender [...] a serviço do público (p. 130)

Assim, ao contrário do que ocorre nas práticas autoritárias, que centraliza a tomada de decisões, a expectativa é que os municípios se transformem no âmbito onde aconteça a redistribuição do poder. Daí a necessidade de se criarem espaços e mecanismos de participação, como os conselhos municipais, nos quais a tomada de decisão e a gestão pública possam ser democratizadas, garantindo assim, a eficiência das políticas públicas e a transparência da própria gestão municipal.

Como bem observa Salles (2012), não é apenas porque as distorções da democracia representativa precisam ser conhecidas e debatidas que a participação da sociedade se mostra necessária. Ela é necessária, sobretudo, porque enriquece o debate político e contribui para o aperfeiçoamento da Democracia e dos processos participativos como um todo. Desse modo, ainda que o sistema representativo funcione satisfatoriamente, a participação social mantém-se indispensável, dentre outras razões, porque

nunca ocorre perfeita coincidência entre o ponto de vista do representante e os de todos os representados. A realidade é dinâmica, e os representados não formam um todo coeso, baseado no consenso. Sobre temas candentes, [...] há sempre algum desencontro entre os dois polos da representação, em razão da autonomia do representante (SALLES, 2012, p. 38).

Enfim, não só é possível como desejável incorporar elementos da democracia participativa à democracia representativa, sobretudo, para complementá-la; pois, se todo o poder emana do povo, nada mais justo que este assuma um papel de maior relevância e protagonismo político nos assuntos que lhe digam respeito.

3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Santos Junior; Ribeiro e Azevedo (2004, p. 21), pelo menos no plano legal, "os conselhos são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local". Jara (1998, p. 206) os define como "segundo nível de organização dos cidadãos e canais mediante os quais o governo local relaciona-se com os cidadãos e as comunidades". Já, do ponto de vista de Santos (2004, p. 132), os conselhos devem ser entendidos como "instâncias de participação semidireta", pois, não é a população ou os indivíduos que são chamados a participar destes espaços, mas as instituições sociais interessadas.

Gohn (2004) acrescenta que os conselhos são verdadeiras conquistas da Democracia que, a partir da Constituição Federal de 1988, conferem uma nova dimensão e significado à participação social. Ou seja, diferentemente da ideia de participação vinculada à simples apropriação de espaços físicos, agora,

as novas formas de participação pressupõem a existência de uma nova cultura política que fundamente as relações estado-sociedade, relações democráticas em que o debate via argumentação e o confronto de ideias entre diferentes atores sociopolíticos [...], com posições político-ideológicas e projetos sociais, estejam sempre presentes (GOHN, 2004, p. 59).

No dizer de Junior; Ribeiro e Azevedo (2004), os conselhos se transformaram no formato institucional que materializa a participação preconizada nos artigos da Constituição Federal de 1988. No entanto, para que os conselhos possam, de fato, mudar a dinâmica da gestão municipal, é indispensável que gozem certo grau de autonomia; que, além de funções deliberativas, tenham competências e atribuições delimitadas em lei; que sejam integrados por interlocutores que possibilitem uma participação livre e representativa; que tenham flexibilidade, afastando-se da lógica burocrática que impõe regras e/ou procedimentos demasiadamente formais que atrapalhem a sua dinâmica de funcionamento. De acordo com Jara (1998), é preciso ter uma visão estratégica na organização dos conselhos municipais, pois, seria inútil implantá-los sem a garantia da efetiva participação e o empoderamento necessário para agir e influenciar nas decisões do governo.

Por certo, reconhecer a importância e fortalecer os conselhos municipais não significa neutralizar, substituir ou diminuir a importância dos poderes constituídos ou

da democracia representativa, mas, significa, sobretudo, atribuir nova legitimidade às decisões e às políticas públicas dos governos e contribuir para o aprofundamento do processo democrático como um todo.

Como bem observam Santos Junior; Ribeiro e Azevedo (2004),

mesmo sendo um instrumento extremamente importante de participação cívica, no referente à definição de políticas regulatórias e acompanhamento e fiscalização da máquina pública local, os conselhos - mesmo em casos de grande envolvimento de seus membros - não diminuem e muito menos substituem a centralidade dos poderes estabelecidos. [...] A questão fundamental é que os conselhos municipais não podem ser concebidos nem como o principal instrumento de gestão das políticas públicas, nem como os únicos canais efetivamente democráticos. Levando em conta o nosso sistema de governo, há uma aposta na combinação entre procedimentos da democracia representativa [...] e a democracia direta [...]. Nessa direção, entendemos que os conselhos municipais podem se constituir em instrumentos efetivos de aprofundamento da nossa democracia ou [...] de democratização da democracia brasileira (p. 52-53).

Salles (2012, p. 55) também acredita que "o fortalecimento da Democracia [...] exige a reabilitação da atividade política aos olhos da população e a combinação do sistema representativo com os mecanismos da democracia participativa", dentre os quais, os conselhos assumem particular relevância.

Todavia, quando cooptados e dirigidos pelo próprio Executivo, conselhos e conselheiros perdem a sua autonomia e, com ela, a capacidade de influenciar no próprio governo. Logo, sem força de sustentação em bases de apoio da sociedade civil, os conselhos municipais se traduzem em instituições frágeis e impotentes do ponto de vista do controle social sobre o Estado, apresentam um nível de ação inconsistente para democratizar a gestão pública e, não raro, acabam por se tornar em meras instâncias de legitimação do discurso democratizante de alguns governos. Portanto, distante do seu verdadeiro propósito.

3.1 O CONSELHO NACIONAL DO IDOSO - CNDI

Criado pelo Decreto n.º 4.227, de 13 de maio de 2002, na estrutura básica do Ministério da Justiça, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) foi instituído com caráter meramente consultivo e sem exigência de paridade entre os membros do governo e da sociedade civil organizada¹⁰.

¹⁰ Vide arts. 2º e 4º, do Decreto n.º. 4.227/2002 (Revogado).

A partir de 2004, com o Decreto n.º 5.109, de 17 de junho de 2004 (que revogou o Decreto n.º 4.227/2002), para além de sofrer alteração na sua composição, o CNDI foi investido com carácter deliberativo, determinando-se, ainda, a paridade entre os membros do Poder Executivo e da sociedade civil organizada¹¹.

Atualmente, o conselho integra a estrutura regimental da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, atual Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), que adquiriu status de Ministério no ano de 2010. O colegiado é composto por 28 conselheiros titulares (e respectivos suplentes), sendo 14 (quatorze) representantes de instituições da sociedade civil organizada e 14 (quatorze) representantes do Poder Executivo (federal).

A estrutura de funcionamento do CNDI compõe-se de plenário, secretaria, comissões permanentes e grupos temáticos (art. 6º, do Decreto n.º 5.109/2004). O plenário é o fórum de deliberação conclusiva do conselho, que se reúne bimestralmente em carácter ordinário e, extraordinariamente, por convocação do seu presidente ou a requerimento da maioria de seus membros. (cf. art. 12, Decreto n.º 5.109/2004).

Como órgão colegiado de carácter deliberativo, e parte da estrutura da SDH/PR, O CNDI tem por finalidade:

elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da política nacional do idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), bem como acompanhar e avaliar a sua execução (art. 1º, Decreto n.º 5.109/2004)

Dentre outras¹², são competências do CNDI:

- I - elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução;
- II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso;

¹¹ Conforme dispõe o art. 3º, do Decreto n.º 5.109/2004: o CNDI tem a seguinte composição, guardada a paridade entre os membros do Poder Executivo e da sociedade civil organizada: I - um representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e de cada Ministério a seguir indicado: a) das Relações Exteriores; b) do Trabalho e Emprego; c) da Educação; d) da Saúde; e) da Cultura; f) do Esporte; g) da Justiça; h) da Previdência Social; i) da Ciência e Tecnologia; j) do Turismo; l) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; m) do Planejamento, Orçamento e Gestão; e n) das Cidades; II - quatorze representantes de entidades da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, com atuação no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, que tenham filiações organizadas em, pelo menos, cinco unidades da Federação, distribuídas em três regiões do País.

¹² Vide art. 2º e § único, do Decreto n.º 5.109/2004.

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais dos Direitos do Idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso;

IV - avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo;

[...]

VI - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos [...].

Também, insere-se na competência do CNDI estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, com o intuito de fortalecer o atendimento dos direitos do idoso (cf. § único, inciso V, do art. 2º, do Decreto n.º 5.109/2004).

3.2 O CONSELHO ESTADUAL DA PESSOA IDOSA DO RS - CEI/RS

Criado pelo Decreto n.º 32.989 de 11 de outubro de 1988, e com fundamento no § 2º, do art. 260, da Constituição Estadual¹³, o Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/RS), teve seu funcionamento disciplinado pela Lei Estadual n.º 14.254 de 28 de junho de 2013.

Inicialmente, o CEI/RS foi estabelecido com o objetivo de congregar entidades e serviços comunitários voltados ao atendimento ou promoção de pessoas idosas¹⁴, sem caráter deliberativo ou exigência de paridade entre os membros do governo e da sociedade organizada¹⁵.

Em momento posterior, mais precisamente com o Decreto n.º 34.139, de 27 de dezembro de 1991 (que deu nova redação ao Decreto n.º 32.989 de 1988), o conselho foi investido com as funções articuladora, consultiva e deliberativa, bem

¹³ O Estado desenvolverá política e programas de assistência social e proteção à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, portadores ou não de deficiência, com a participação de entidades civis, obedecendo aos seguintes preceitos [...]. Ficam instituídos o Conselho Estadual do Idoso, o Conselho Estadual da Juventude e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente [...] (art. 260, caput, e § 2º, da Constituição do Estado do RS). [...] Compete ao Estado: [...] estabelecer programas de assistência aos idosos portadores ou não de deficiência, com objetivo de proporcionar-lhes segurança econômica, defesa da dignidade e bem-estar, prevenção de doenças, integração e participação ativa na comunidade (art. 261, inciso V, da Constituição do Estado do RS).

¹⁴ Cf. art. 1º, Decreto n.º 32.989/1988.

¹⁵ O art. 3º, do Regimento Interno do conselho (anexo ao Decreto n.º 32.989/1988), previa que todas as instituições existentes, ou que viessem a existir, no Estado, e que contemplassem o idoso nas suas atribuições, teriam o direito a participar no conselho.

como, de estabelecer as diretrizes de Política Social para o idoso no Estado do RS¹⁶. O Decreto n.º 34.139/1991 não menciona o caráter paritário do conselho.

No ano de 1997, o Decreto n.º 37.837, de 21 de outubro de 1997 (que deu nova redação ao Decreto n.º 32.989/1988, já alterado pelo Decreto n.º 34.139/1991), atribuiu caráter normativo, consultivo e deliberativo ao CEI/RS¹⁷.

Todavia, mais recentemente, com o advento da Lei Estadual n.º 14.254, de 28 de junho de 2013 (que dispõe sobre a criação do CEI/RS), de um lado, se estabelece a composição paritária entre os representantes dos órgãos governamentais e da sociedade civil organizada¹⁸, e, de outro, retira-se o caráter normativo do conselho:

O Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/RS) é órgão permanente, deliberativo e fiscalizador das políticas e das ações voltadas para a pessoa idosa, composição paritária entre representantes de órgãos governamentais e de organizações representativas da sociedade civil (art. 1º, Lei Estadual n.º 14.254/2013).

Destarte, pode-se dizer que, somente a partir de 2013, o CEI/RS se constitui, efetivamente, como um órgão permanente, paritário, deliberativo e fiscalizador das políticas e das ações voltadas à pessoa idosa.

Atualmente, o CEI/RS, que integrava a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, está vinculado à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos - SJDH, a quem compete prover a estrutura administrativa e recursos humanos e financeiros necessários à organização e funcionamento do conselho (art. 2º, da Lei Estadual n.º 14.254/2013).

¹⁶ Os dispositivos do Decreto n.º 32.989, de 11 de outubro de 1988, passam a vigorar com a seguinte redação: Art. 1º. Fica criado o Conselho Estadual do Idoso, com função articuladora, consultiva e deliberativa, com o objetivo de congregar e conjugar esforços dos órgãos públicos, entidades privadas e grupos organizados que visem o atendimento e/ou promoção de pessoas idosas [...], estabelecendo as diretrizes de Política Social para o idoso no Estado do Rio Grande do Sul (art. 1º, Decreto n.º 34.139/1991).

¹⁷ O Decreto n.º 32.989, de 11 de outubro de 1988, que criou o Conselho Estadual do Idoso, alterado pelo DECRETO n.º 34.139, de 27 de dezembro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação: art. 1º. Fica criado, junto à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, o Conselho Estadual do Idoso CEI/RS, de caráter normativo, consultivo e deliberativo (art. 1º, Decreto n.º 37.837/1997).

¹⁸ O CEI/RS, constituído de forma paritária, será composto por trinta e dois membros, sendo dezesseis representantes dos órgãos do Poder Executivo e dezesseis representantes da sociedade civil organizada, conforme segue [...]. Os representantes governamentais em número de dezesseis serão indicados pelos dirigentes dos órgãos respectivos. Os representantes das entidades não governamentais de âmbito estadual [...] serão eleitos em fórum específico, para um mandato de dois anos (art. 5º, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n.º 14.254/2013).

Além, de outras relacionadas com a defesa e a promoção dos direitos da pessoa idosa¹⁹, insere-se na competência do CEI/RS:

1. Definir diretrizes e participar da formulação, da execução e da avaliação da Política do Idoso no Estado do RS;
2. Deliberar sobre os planos, programas, projetos e ações da Política Estadual do Idoso, acompanhar, avaliar, supervisionar e fiscalizar sua execução;
3. Zelar pelo cumprimento dos direitos da pessoa idosa;
4. Propor a elaboração e a atualização da legislação estadual e manifestar-se, no âmbito do Estado, sobre as iniciativas legislativas referentes aos direitos da pessoa idosa;
5. Fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento à pessoa idosa;
6. Estimular a criação e apoiar a organização e o funcionamento dos Conselhos Municipais do Idoso, com vista à efetivação das normas, princípios e diretrizes das políticas nacional e estadual;
7. Promover e apoiar a realização de eventos, campanhas educativas, estudos e pesquisas no campo da promoção, defesa e proteção integral dos direitos da pessoa idosa [...] (art. 3º, incisos I, II, III, VI, VII, IX, XI, da Lei Estadual n.º 14.254/2013).

E, no desempenho de suas funções, o CEI/RS poderá solicitar aos órgãos e entidades da Administração estadual as informações necessárias à formulação e à fiscalização do cumprimento da Política Estadual do Idoso, relatório de providências adotadas em razão de irregularidades; bem como resultado de estudos e pesquisas para embasar a formulação e a execução das políticas públicas do Idoso (art. 9º, e incisos, Lei Estadual n.º 14.254/2013).

No que tange à estrutura de funcionamento, o CEI/RS é composto de Plenário, Secretaria Executiva e de Comissões Técnico-Operacionais (art. 7º, da Lei Estadual n.º 14.254/2013). As deliberações do conselho são tomadas por maioria absoluta de votos das instituições conselheiras e expressas por meio de resoluções, publicadas no Diário Oficial do Estado (art. 10, da Lei Estadual n.º 14.254/2013).

Dentre os integrantes do conselho, é eleito, por maioria absoluta de votos, um Presidente e um Vice-Presidente para um mandato de dois anos, permitida uma recondução (art. 6º, da Lei Estadual n.º 14.254/2013).

Por fim, ressalta-se que o exercício da função é considerado de interesse público relevante. E, ressalvados os casos previstos em lei²⁰, os conselheiros não recebem qualquer tipo de remuneração (art. 11, da Lei Estadual n.º 14.254/2013).

¹⁹ Vide art. 3º, da Lei Estadual n.º 14.254/2013.

²⁰ Vide parágrafo único, do art. 11, da Lei Estadual n.º 14.254/2013.

3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE SANTA MARIA-RS - COMID

Criado formalmente pela Lei n.º 3.758, de 19 de janeiro de 1994, pela transformação do Conselho de Idosos de Santa Maria - CISMA, o COMID é um órgão permanente, paritário e deliberativo na formulação, fiscalização, controle e avaliação das políticas de atenção ao idoso, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros no Município (art. 2º, da Lei n.º 3.914/95).

Em 1995, a Lei n.º 3.914/95 deu nova redação à Lei n.º 3.758/94. Houve a supressão do parágrafo único do artigo 5º desta Lei²¹ e, em seu lugar, foram acrescentados quatro parágrafos; dentre os quais, destaca-se o teor do § 1º, dispondo que "a representação da sociedade civil no COMID, prevista no Grupo I, será paritária com o Grupo II (cf. § 1º, art. 5º, da Lei n.º 3.914/95).

Em 1996, a Lei n.º 4.016/96 promoveu nova alteração no art. 5º da Lei n.º 3.914/95, no que tange à composição do COMID. Todavia, em 2002, a Lei n.º 4.514/2002 revogou a Lei n.º 4.016/96, estabelecendo nova composição para o conselho.

Atualmente, de acordo com a Lei n.º 4.514/2002, o COMID terá a seguinte composição, assegurando-se a cada entidade representativa um membro titular e um suplente:

Art. 1º. O Art. 5º da Lei Municipal n.º 3914/95, de 1º-11-1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º. O "COMID" terá a seguinte composição:

Grupo I - Entidades representativas da Sociedade Civil:

a) Entidades representativas de idosos maiores de 60 anos:

- Grupos formais de Idosos (associações, entidades assoc. etc):

- Grupos informais de Idosos (convivência e ativ. Física):

b) Entidades Comunitárias:

- Associações de Aposentados e Pensionistas;

- Setor produtivo - Trabalhadores;

- Entidades Associativas e Grupos de Autoajuda: Saúde;

- União das Associações Comunitárias de Santa Maria (UAC-SM);

c) Entidades prestadoras de serviço aos idosos:

- Entidades asilares;

- Entidades não asilares e Clubes de Mães;

Grupo II - Entidades Governamentais responsáveis pela execução dos programas previstos na lei de Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/94):

a) Municipais:

²¹ Este parágrafo único foi acrescentado pela Lei n.º 3.829/94, e estabelecia que "cada entidade indicará um membro titular e um membro suplente, através de ofício dirigido ao Senhor Prefeito Municipal". A Lei n.º 3.829/94 foi revogada pela Lei n.º 4.016/96 que, por sua vez, foi revogada pela superveniência da Lei n.º 4.514/2002.

- Secretaria de Município da Saúde;
- Secretaria de Município de Assistência Social e Cidadania;
- Secretaria de Município da Cultura;
- Secretaria de Município da Educação;
- b) *Estaduais*:
- 4ª Coordenadoria Regional da Saúde;
- c) *Federais*:
- UFSM - Núcleo Integrado de Estudo e Apoio a 3ª Idade (NIEATI);
- Hospital Universitário de Santa Maria;
- INSS - Serviço Social. (cf. art. 1º, da Lei n.º 4.514/2002).

A Lei n.º 4.514/2002 estabelece que a representação da sociedade civil no COMID (Grupo I), deverá ser paritária com a representação das entidades governamentais (Grupo II). E para alcançar essa paridade na composição do conselho terão prioridade na representação os grupos que atenderem as definições do Regimento Interno (cf. §§ 1º e 3º, art. 1º, da Lei n.º 4.514/2002).

Compete ao Prefeito Municipal convocar, através de edital, as entidades ou grupos existentes, de fato e de direito, para inscreverem seus representantes no COMID²², bem como, homologar a inscrição das pessoas indicadas e dar posse aos que preencherem as condições expressas na Lei; sendo que, cada representação será por um período de um ano, podendo ser prorrogado por mais um²³ (cf. arts. 6º; 7º e § único, da Lei n.º 3.914/95).

A competência deste órgão deliberativo está expressa no art. 3º da Lei n.º 3.914/95, bem como, no Regimento do COMID²⁴, dentre as quais:

propor estratégias para implementar políticas [de] atendimento integral ao idoso; acompanhar, fiscalizar, controlar e avaliar as negociações do serviço público com entidades privadas filantrópicas, nas quais serão aplicadas as verbas do Município, do Estado e da União, controlando o desempenho das conveniadas; contribuir com o Poder Executivo e Legislativo na criação de normas que garantam a integridade física, psicológica e social do idoso na família, nas instituições e na comunidade; promover a discussão e reflexão sobre o idoso, formas de resgate da sua cidadania; fiscalizar o cumprimento de normas no atendimento aos idosos expressas na Constituição, em Leis, Decretos, Portarias (federais, estaduais e municipais), inclusive as previstas no art. 8º, § único, e art. 10º da Lei n.º 8.842/94 (cf. incisos I, V, VI, VII e VIII, art. 3º, da Lei n.º 3.914/95; art. 2º. Regimento Interno do COMID).

²² As entidades das categorias enumeradas no Grupo I devem realizar o seu cadastramento junto ao COMID. E a inclusão de novas entidades ou desligamento das que não atenderem ao Regimento do COMID se dará em reuniões convocadas pelo presidente do conselho, com pauta específica e mediante a aprovação da maioria absoluta dos conselheiros (cf. §§ 4º e 5º, art. 1º, da Lei n.º 4.514/2002). É importante mencionar que o § 4º do art. 5º, da Lei n.º 3.914/95, foi modificado pela Lei n.º 4.514/2002, no que diz respeito ao quorum necessário para aprovar a inclusão ou desligamento de entidades no COMID. Enquanto a Lei de 1995 estabelecia a aprovação por votação de no mínimo 2/3 dos conselheiros, a Lei de 2002 dispõe que a aprovação seja por maioria absoluta.

²³ Este período era de 2 anos, prorrogáveis por mais 2 (cf. art. 6º, § único, da Lei n.º 3.758/94).

²⁴ Aprovado pelo Decreto Executivo n.º 255, de 16 de outubro de 2003.

Em sua estrutura de funcionamento, o COMID compreende: Plenária²⁵ (órgão de deliberação máxima); Núcleo de Coordenação²⁶ (composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e do governo local); Comissões²⁷ (criadas com finalidades específicas); e Secretaria Técnica - SETEC²⁸ (que se reúne, por convocação do Núcleo de Coordenação, sempre que houver necessidade de parecer técnico).

Por fim, cabe referir que o COMID tem sua infra-estrutura assegurada pela Secretaria de Município do Bem-Estar Social (art. 12, da Lei n.º 3.914/95).

²⁵ A Plenária reúne-se em seção ordinária duas vezes por mês, nas primeiras e terceiras terças-feiras. É constituída por todos os membros do conselho, sendo facultado a qualquer conselheiro (titular ou suplente), com a concordância da maioria dos membros, fazer incluir assuntos na pauta de reunião; bem como fazer registrar em ata manifestações individuais. O conselho funcionará com quórum de 2/3 em 1ª chamada e 15 minutos depois, em segunda chamada, com maioria simples, sendo que suas deliberações são tomadas pela maioria simples dos presentes (cf. arts. 6º e §§ 1º e 2º; 7º; 8º; 9º, § único, do Regimento do COMID).

²⁶ O Núcleo de Coordenação é eleito pela Plenária. Suas atribuições são: convocar, preparar e coordenar as reuniões do conselho; representar o COMID; encaminhar as deliberações da Plenária; supervisionar as atividades das comissões; e coordenar as Conferências Municipais do Idoso (cf. art. 11, do Regimento do COMID).

²⁷ As Comissões destinam-se a implementar as deliberações da Plenária. Obrigatoriamente, devem contar com o apoio de um técnico, para cada situação, e prestar contras do desenvolvimento dos trabalhos à Plenária (cf. art. 20 e §§ 1º e 2º, do Regimento do COMID).

²⁸ Referendada pela Plenária, a SETEC é composta de acordo com o disposto no art. 13 da Lei n.º 3.914/95. A SETEC é obrigada a se manifestar sobre as matérias e ela encaminhadas pelo Núcleo de Coordenação e seus pareceres são submetidos à aprovação da Plenária (cf. art. 21 e §§ 3º, 4º e 5º, do Regimento do COMID).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme leciona Gil (2010, p. 8), "para que um conhecimento possa ser considerado científico, [...] mister determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento". Assim, adotando esta orientação, passa-se a expor, ainda que de forma sucinta, o método que norteou o presente trabalho.

Trata-se de uma pesquisa de campo, cuja técnica de coleta de dados envolveu análise de documentos e aplicação de um questionário com questões fechadas, incluindo um espaço à livre manifestação sobre algum aspecto positivo ou negativo do COMID que o conselheiro considerasse relevante. De acordo com Gil (2010), apesar do risco de não incluírem todas as alternativas relevantes, uma das vantagens das questões fechadas é que elas conferem maior uniformidade às respostas e podem ser facilmente processadas.

A pesquisa foi realizada junto ao Conselho do Idoso de Santa Maria-RS (COMID) no período de 25 de novembro de 2015 a 28 de junho de 2016. E a coleta de dados concentrou-se em três etapas.

A primeira etapa consistiu em visita ao COMID para confirmar a possibilidade de realizar o estudo neste conselho. Neste momento, houve a apresentação do pesquisador à presidência do conselho que, após ouvir os objetivos da pesquisa e questionar sobre qual instituição de ensino que o pesquisador estava vinculado, manifestou parecer favorável, exigindo, todavia, a formalização do pedido mediante carta de apresentação, assinada pelo orientador, que seria levada ao conhecimento dos demais conselheiros em plenária.

Entregue a carta de apresentação na secretaria do conselho, o pesquisador ficou a espera de um retorno para dar início à pesquisa. Passado quase um mês, sem qualquer contato, adotou-se uma segunda estratégia: a de entrar em contato com o presidente do conselho. Deste contato, o pesquisador foi informado de que o conselho ainda não havia se manifestado sobre o pedido, no entanto, o pesquisador estava autorizado a utilizar o conselho e consultar os documentos necessários ao estudo. A questão é que era final de ano e o COMID, já com horário de expediente, reduzido, voltaria atender em horário normal de expediente, a partir de fevereiro de 2016. Assim, este é o momento em que o pesquisador deu início à primeira etapa da pesquisa que consistiu na análise documental, isto é, leitura de atas de reuniões e legislações pertinentes ao COMID.

Concluída a análise documental, em maio de 2016 deu-se início à segunda etapa da pesquisa que consistiu na aplicação de um questionário (Apêndice C) que foi estruturado da seguinte forma: 33 questões fechadas, divididas em sete grupos, abordando aspectos relacionados aos conselheiros, tais como: i) idade/gênero; ii) engajamento sociopolítico dos conselheiros; iii) nível de escolaridade e capacitação técnica; bem como, aspectos relacionados ao conselho, tais como: i) dinâmica de funcionamento; ii) representatividade; iii) mecanismos adotados para fiscalizar as decisões do conselho; iv) acesso às informações necessárias à tomada de decisões; v) estrutura disponibilizada para o funcionamento do conselho. Ainda, em sua parte final, o questionário contemplou um oitavo item - COMENTÁRIOS -, destinado à manifestação livre sobre algum aspecto positivo ou negativo do COMID que o conselheiro considerasse relevante.

A aplicação do questionário também não foi um processo simples. Como o os conselheiro se reúnem em plenária uma vez a cada mês, os questionários foram respondidos em momentos distintos. Cabe referir que, apesar do COMID possuir 22 conselheiros titulares (e seus respectivos suplentes), o número de conselheiros que participam regularmente das reuniões é bem reduzido, chegando ao ponto de não haver quorum suficiente para as deliberações. E esta circunstância representou um grande obstáculo na tentativa de abranger a totalidade dos membros titulares.

Do universo de 22 conselheiros titulares, o questionário foi respondido por treze conselheiros titulares, sendo cinco representantes dos setores do governo e oito representantes da sociedade civil organizada, e da seguinte forma: i) dois questionários foram respondidos no próprio COMID, em 18 de maio/2016; ii) em 24/05/2016, foram entregues dois questionários na secretaria do COMID, destes, apenas um foi devolvido, em 31/05/2016; iii) em sessão plenária do dia 14/06/2016, foram respondidos quatro questionários; iv) em sessão ordinária do dia 21/06/2016, foram distribuídos cinco questionários, sendo que dois foram respondidos neste dia e três entregues em momento posterior: um foi deixado no conselho, em 28 de junho/2016, e dois foram resgatados no local de trabalho do conselheiro pelo pesquisador, entre os dias 29 e 30/06/2016; v) ainda, tendo em vista a manifestação de um conselheiro em participar da pesquisa, um questionário foi aplicado no local de trabalho deste conselheiro, em 28/06/2016. Também, nesta segunda fase, os conselheiros assinaram um Termo de Consentimento Esclarecido (Apêndice B) que, com carta de apresentação (Apêndice A), juntou-se ao questionário.

A terceira etapa consistiu na análise dos dados coletados em documentos e nas respostas dos questionários, integrando-se a análise quantitativa (frequência e porcentagem) e a análise qualitativa, especialmente, pela contribuição que ambas as abordagens podem trazer ao estudo.

Argumentando em defesa da possibilidade de integrar a análise qualitativa e a quantitativa, Goldenberg (2011) explica que

Como nenhum pesquisador tem condições para produzir um conhecimento completo da realidade, diferentes abordagens de pesquisa podem projetar luz sobre diferentes questões. É o conjunto de diferentes pontos de vista e de diferentes maneiras de coletar e analisar os dados (quantitativa e qualitativamente), que permite uma ideia mais ampla da complexidade de um problema [...]. A premissa básica da integração repousa na ideia de que os limites de um método poderão ser contrabalançados pelo alcance de outro. Os métodos qualitativos e quantitativos, nesta perspectiva, deixam de ser percebidos como opostos para serem vistos como complementares [...]. (p. 62; 63).

A análise qualitativa, segundo Zanella (2009), diferentemente da quantitativa, que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos resultados da investigação, tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

No presente estudo, justifica-se a escolha da abordagem qualitativa por duas razões: de um lado, porque a análise documental pode fornecer dados objetivos passíveis de análise qualitativa; e, de outro, porque a análise qualitativa dos dados obtidos em questionário, especialmente as manifestações escritas, pode acrescentar a visão subjetiva dos conselheiros do COMID. Ou seja, a maneira como sentem e idealizam o COMID e os seus pontos de vista sobre questões relacionadas à Democracia, à política, a projetos políticos democráticos, ao grau de confiança nas instituições políticas, à participação social, à importância dos conselhos (etc.). O que permitirá constatar se a prática política do COMID corresponde ao propósito democratizante da gestão pública que a Constituição Federal de 1988 lhe confere; ou, se ao contrário, o COMID apresenta um nível de ação inconsistente para democratizar a gestão pública municipal.

5 PRINCIPAIS RESULTADOS

A partir da análise dos dados coletados buscou-se identificar alguns aspectos relacionados à dinâmica de funcionamento do COMID que, segundo os teóricos da democracia direta e participativa, permitem inferir se a prática política dos conselhos corresponde ao propósito democratizante da gestão pública que a Constituição Federal de 1988 lhes confere; ou, se ao contrário, apresentam um nível de ação inconsistente para o projeto do governo democrático. No presente trabalho, tais aspectos receberam a classificação de pontos fortes, pontos de fragilidade e pontos preocupantes.

5.1 PONTOS FORTES

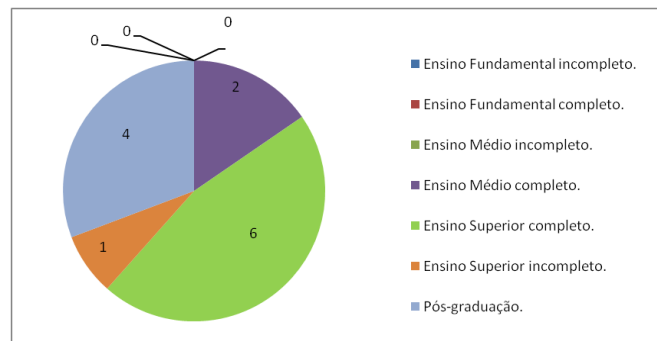
Em termos gerais, o que aqui se destacou como "pontos fortes" resulta de alguns aspectos positivos relacionados à dinâmica de funcionamento do COMID e, também, de alguns aspectos positivos relacionados ao perfil dos conselheiros que atuam no âmbito deste conselho.

Dentre os aspectos relacionados ao perfil dos conselheiros, destacou-se: i) o alto nível de escolaridade; ii) o forte engajamento sociopolítico. E dentre os aspectos relacionados ao COMID e sua dinâmica de funcionamento, destacou-se: i) o caráter paritário na sua composição; ii) o caráter democrático na proposição da pauta de deliberações; iii) o exercício da função fiscalizadora; iv) o reconhecimento, por parte dos conselheiros, se constitui um autêntico espaço representativo dos idosos.

5.1.1 O alto nível de escolaridade dos conselheiros

Do universo dos conselheiros que participaram da pesquisa, a maioria apresentou um alto nível de escolaridade: seis possuem ensino superior completo e quatro são pós-graduados (Gráfico 1); o que, segundo Abranches e Azevedo (2004), além de indicar um perfil de conselheiros potencialmente mais preparados para desempenhar suas atividades, considerando o maior acesso à informação, também, pode significar uma atuação mais consciente nas deliberações e na tomada de decisão do conselho.

Gráfico 1 - Escolaridade



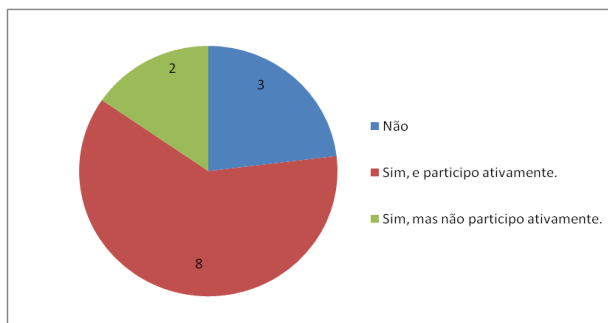
Fonte: Autor.

Para Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), estes dados autorizam duas interpretações: de um lado, numa abordagem de viés mais conservador, seria o controle dos setores médios sobre as organizações populares; e, de outro, numa interpretação de teor mais progressista, seria a lógica da escolha de representantes capazes de falar a língua das elites como forma de maximizar os interesses dos setores populares com baixa articulação.

5.1.2 O forte engajamento sociopolítico dos conselheiros

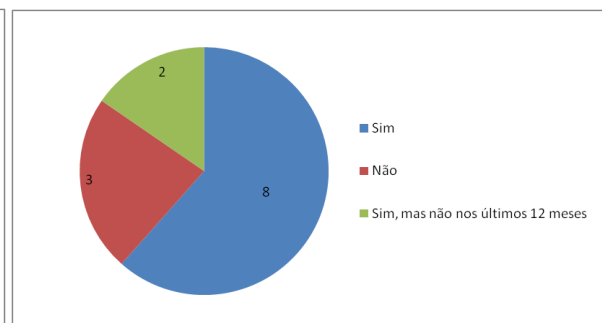
Do universo dos conselheiros que participaram da pesquisa, a maioria apresenta um alto grau de engajamento sociopolítico: onze conselheiros afirmaram exercer e continuar exercendo alguma atividade voluntária (Gráfico 2), enquanto que oito conselheiros disseram ter participado de alguma manifestação nos últimos 12 meses (Gráfico 3).

Gráfico 2 - Atividade Voluntária



Fonte: Autor.

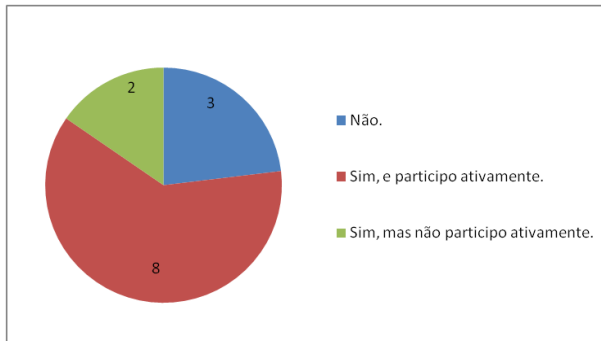
Gráfico 3 - Manifestações sociopolíticas



Fonte: Autor.

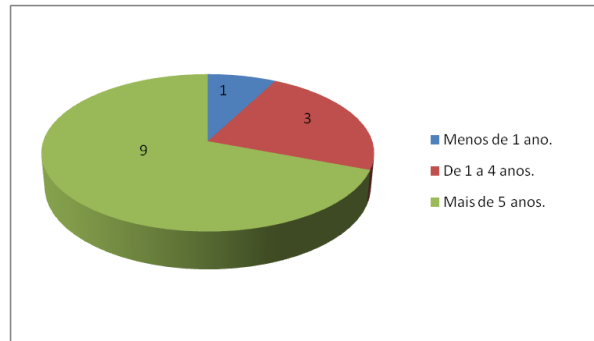
Já, em relação ao vínculo institucional, oito conselheiros afirmaram estar associados a alguma entidade e participar regularmente de suas atividades (Gráfico 4); sendo que, nove conselheiros estão vinculados à instituição que representam há mais de cinco anos (Gráfico 5).

Gráfico 4 - Vínculo associativo



Fonte: Autor.

Gráfico 5 - Tempo na instituição representada



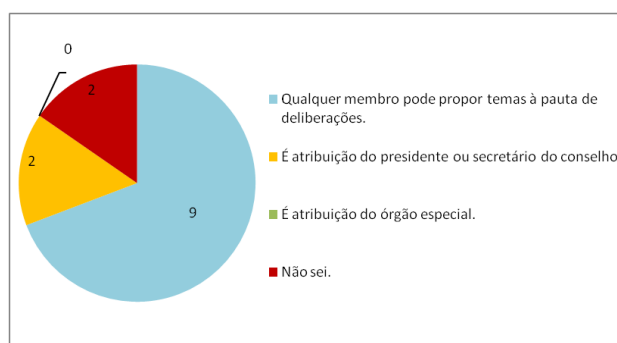
Fonte: Autor.

Segundo Abranches e Azevedo (2004), informações como estas não deixam dúvida quanto ao alto grau de participação cívica dos conselheiros, o que, além do compromisso para com suas entidades, também, indica maior contato com questões sociopolíticas e aptidão para discuti-las em espaços como os conselhos.

5.1.3 O caráter democrático na proposição da pauta de reuniões

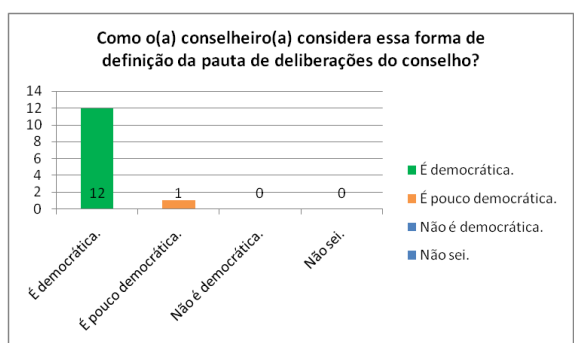
Dentro da dinâmica de funcionamento do COMID, o caráter democrático na proposição da pauta de reuniões, é um aspecto que pode ser considerado um ponto forte do conselho: nove conselheiros afirmaram que qualquer membro pode propor temas à pauta de deliberações (Gráfico 6); informação que, em tese, corrobora o caráter democrático na construção da agenda do conselho (Gráfico 7).

Gráfico 6 - Construção da pauta de reuniões



Fonte: Autor.

Gráfico 7 - Forma de definição/pauta reuniões



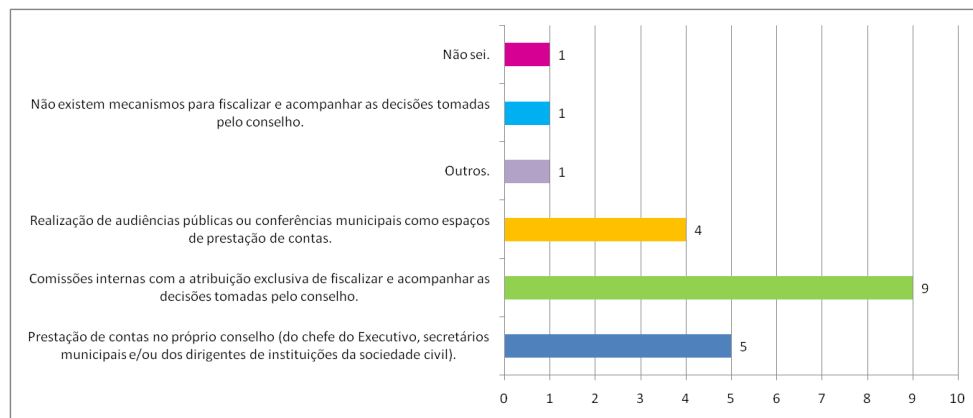
Fonte: Autor.

Conforme observam Abranches e Azevedo (2004), deve-se atentar para que esta dinâmica democrática na construção da agenda, não promova a centralização das discussões em temas que privilegiem as prioridades do governo nem favoreçam interesses específicos de determinada entidade, em detrimento do interesse geral.

5.1.4 O exercício da função fiscalizadora

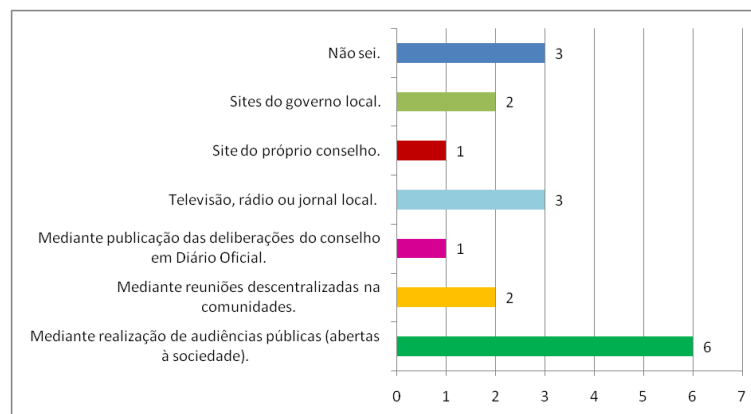
Outro aspecto que pode ser enquadrado no rol dos pontos fortes do COMID é o exercício da sua função fiscalizadora. A maioria dos conselheiros confirmou que o conselho adota mecanismos para acompanhar as suas decisões, prevalecendo para este fim as "comissões internas" com atribuições exclusivas, seguidas da "prestação de contas no conselho" (Gráfico 8); bem como, que o conselho divulga as suas decisões para a sociedade em geral, prevalecendo para este fim "as audiências públicas" (Gráfico 9).

Gráfico 8 - Mecanismos de fiscalização das decisões do COMID



Fonte: Autor.

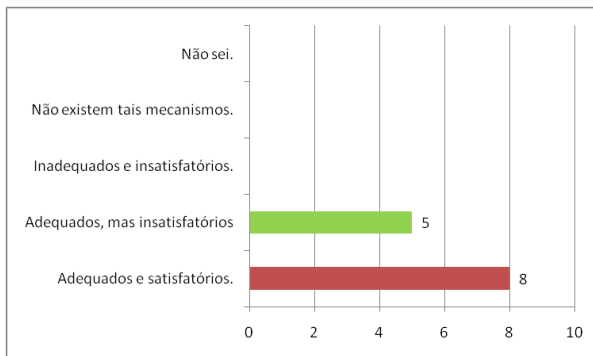
Gráfico 9 - Mecanismos de divulgação das decisões do COMID



Fonte: Autor.

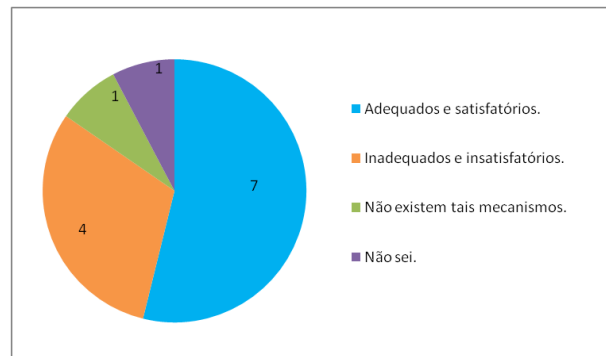
Todavia, um número não desprezível de cinco conselheiros considerou que os mecanismos utilizados para promover a fiscalização das decisões do conselho são "insatisfatórios" (Gráfico 10); sendo que, ainda, outros quatro conselheiros os classificaram como "inadequados e insatisfatórios" os mecanismos utilizados para divulgar as decisões do conselho (Gráfico 11).

Gráfico 10 - Grau satisfatoriedade mecanismos de fiscalização das decisões do COMID



Fonte: Autor.

Gráfico 11 - Grau satisfatoriedade mecanismos de divulgação das decisões do COMID



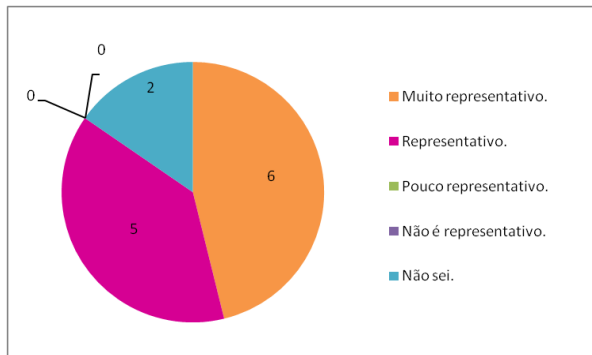
Fonte: Autor.

Assim, embora a maioria dos conselheiros considerou que os mecanismos adotados para promover a fiscalização e a divulgação das decisões do conselho são adequados e satisfatórios, a adequabilidade e a suficiência de tais mecanismos, também, é passível de questionamento.

5.1.5 O COMID como autêntico espaço representativo dos idosos

A convicção sustentada pela maioria dos conselheiros de que o COMID constitui um autêntico espaço representativo dos direitos dos idosos também pode ser elencado como um aspecto positivo: seis conselheiros reconheceram o COMID como "representativo" e outros cinco o consideraram "muito representativo" (Gráfico 12). Do mesmo modo, no aspecto da autenticidade do conselho enquanto espaço deliberativo, as respostas ficaram divididas entre "sim, e muito" e "sim, mas não de forma satisfatória" (Gráfico 13).

Gráfico 12 - Grau representatividade do COMID



Fonte: Autor.

Gráfico 13 - O COMID como espaço deliberativo

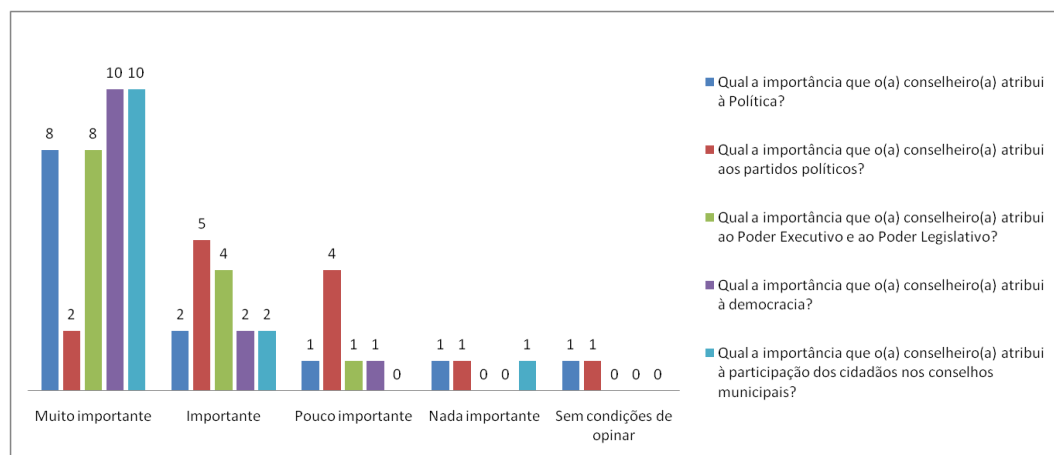


Fonte: Autor.

Para Abranches e Azevedo (2004), esse quadro de respostas pode revelar nada mais que certa dose de otimismo, sobretudo, porque a representatividade nos conselhos depende de inúmeras variáveis como, por exemplo, o grau de importância das questões debatidas na agenda das entidades representadas nos conselhos. Além do mais, pode não haver um acompanhamento regular do representante por parte das entidades que representam.

Contudo, inobstante as ressalvas e apesar das limitações que experimenta, sobretudo, na infraestrutura, há o reconhecimento, por parte dos conselheiros, da importância do COMID, seja para impelir processos de fiscalização, para aprovar projetos e promover iniciativas que assegurem o bem-estar dos idosos locais. A importância do conselho também é corroborada pelo grau "muito importante" que a maioria dos conselheiros atribui à participação nos conselhos (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Grau de Importância da participação social nos conselhos



Fonte: Autor.

De um modo geral, pode-se dizer que as principais entidades da sociedade civil organizada que mantém o propósito de atenção ao idoso estão representadas no conselho. Todavia, apesar desta representatividade e da pluralidade de entidades públicas e civis que podem ser representadas no conselho, a composição do COMID ainda está adstrita àquele segmento da população idosa que se encontra acolhida em alguma instituição e àquele segmento com maior capacidade associativa.

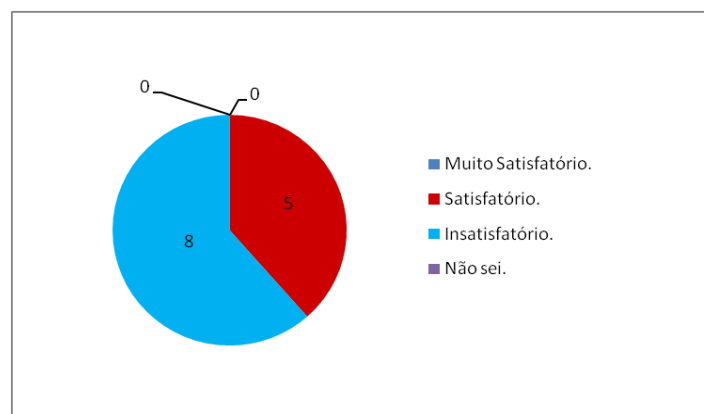
5.2 PONTOS DE FRAGILIDADE

Do ponto de vista da maioria dos conselheiros, os pontos de fragilidade do COMID decorrem basicamente do reduzido apoio que o poder público confere ao conselho, circunstância que reflete: i) na inadequada infraestrutura para o funcionamento do conselho; ii) no difícil acesso às informações para subsidiar a tomada de decisão do conselho; iii) na ausência de capacitação técnica dos conselheiros; iv) na baixa frequência dos representantes do governo nas reuniões do COMID; v) no baixo poder de influência sobre as decisões do governo local.

5.2.1 O baixo apoio recebido do poder público municipal

Perguntados sobre o compromisso do poder público municipal (Legislativo, Executivo e Secretarias) em relação ao COMID, a maioria dos conselheiros afirmou ser "insatisfatório" o compromisso do poder público municipal em relação ao conselho (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Grau compromisso do governo com o COMID



Fonte: Autor.

Este indicativo de insatisfação em relação ao reduzido apoio recebido pelo poder público, é corroborado pelas manifestações escritas de alguns conselheiros:

Conselheiro 1. "Por parte da Adm. Pública 'e' muito precaria, é 'difícil' tu solicitar algo que seja atendido prontamente, precisamos pedir exaustivamente 'p/' conseguir e olhe lá se consegue".

Conselheiro 2. "Espaço democrático [...] sem apoio [...] no governo...".

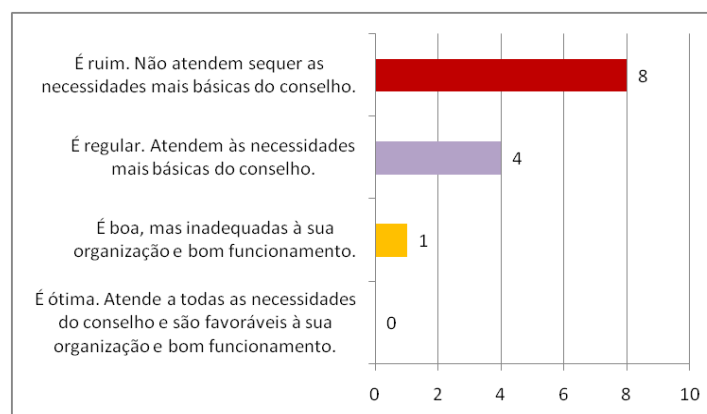
Conselheiro 3. "... Enfrentamos uma constante luta para melhor atender os idosos de nossa cidade, mas não possuímos local apropriado, veículo,... Na verdade, não são oferecidas condições 'nehumas' para um melhor atendimento a este grupo de pessoas; há um grande descaso do Poder Público em relação a pessoa idosa. Os nossos gestores públicos ainda visualizam o nosso país como um país de jovens, embora estatisticamente comprovem 'q' nosso país está envelhecendo".

Com efeito, tais manifestações corroboram os dados contidos em questionário e põem em evidência o baixo apoio que o COMID recebe do poder público local, especialmente, da parte do Poder Executivo.

5.2.2 A inadequada infraestrutura para o funcionamento do COMID

Questionados a cerca da estrutura (espaço físico, equipamentos, recursos humanos/orçamentários) disponibilizada para o funcionamento do COMID, a maioria dos conselheiros a considerou "ruim e não atende sequer as necessidades mais básicas do conselho"; quatro conselheiros consideraram a estrutura "regular e atende as necessidades básicas do conselho", sendo que, apenas um conselheiro considerou a estrutura "boa, mas, inadequada" à organização e bom funcionamento do conselho (Gráfico 16).

Gráfico 16 - Grau satisfação/estrutura do COMID



Fonte: Autor.

Ainda neste ponto, cabe destacar as declarações de alguns conselheiros que apontam para a fragilidade da estrutura (aspecto físico) do COMID:

Conselheiro 2. "... Aspecto físico sem acessibilidade".

Conselheiro 3. "... Não possuímos local apropriado,... Na verdade, não são oferecidas condições 'nehuma' para um melhor atendimento a este grupo de pessoas...".

Conselheiro 4. "... O espaço, sede atual do COMID local, é completamente inadequado; o acesso por escadaria, por exemplo, destoa e obstrui o acesso do público alvo, os idosos; urge que o Poder Executivo providencie uma nova sede para a instalação do nosso Conselho Municipal do Idoso".

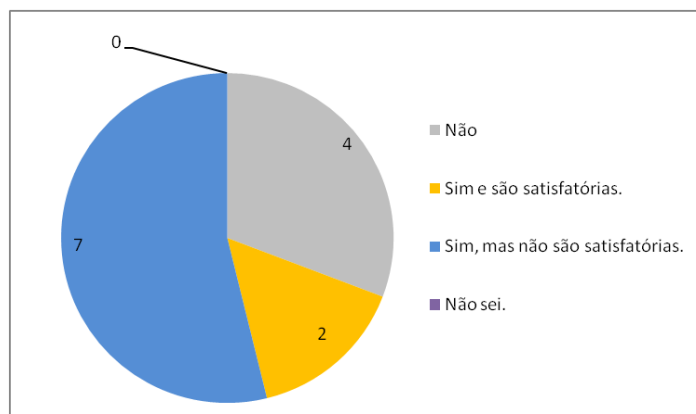
Conselheiro 5. "... O espaço físico é deprimente... não atende [...] a pessoa idosa. O Poder Público não dá secretária nem pessoal 'p^a' o trabalho do COMID".

Por certo, tais manifestações apontam para a necessidade de valorização do COMID enquanto espaço de democracia participativa.

5.2.3 O difícil acesso às informações para subsidiar a tomada de decisão do conselho

Perguntados se o poder público local (Legislativo, Executivo e Secretarias) possibilita o acesso regular e tempestivo às informações necessárias para subsidiar as deliberações do conselho, sete conselheiros disseram que, apesar do poder público municipal disponibilizar as informações necessárias, tais informações "não são satisfatórias"; já, outros quatro conselheiros, de forma mais decisiva, afirmaram "não" haver acesso às informações necessárias (Gráfico 17).

Gráfico 17 - Acesso às informações necessárias



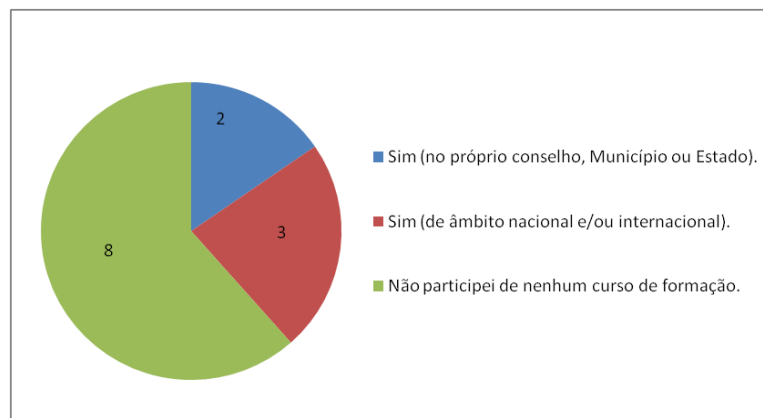
Fonte: Autor.

De acordo com Jara (1998), esta circunstância não só obstaculiza o processo de empoderamento dos conselhos, mas, também, reduz a sua capacidade de ação. Assim, porque seria inútil implantá-los sem dotá-los das condições necessárias para desempenhar suas atividades, os governos locais devem assumir o compromisso de auxiliar os conselhos municipais com as informações disponíveis e necessárias, sobretudo, para que estes conselhos possam ordenar conhecimentos e construir um quadro de prioridades.

5.2.4 A ausência de capacitação técnica dos conselheiros

Perguntados sobre a participação em algum curso de formação/capacitação técnica, nos últimos 12 meses, oito conselheiros informaram "não ter participado de nenhum curso" ou atividade de formação; três conselheiros afirmaram ter participado em cursos de âmbito nacional e/ou internacional, e dois conselheiros informaram participação em cursos no próprio conselho (Gráfico 18).

Gráfico 18 - Participação em cursos de capacitação



Fonte: Autor.

Para Abranches e Azevedo (2004), a falta de capacitação, além de prejudicar o conhecimento das atribuições dos próprios conselheiros, pode dificultar a tomada de decisões do conselho e comprometer o exercício de importantes competências, especialmente, as que exigem o conhecimento de ampla legislação.

5.2.5 A baixa frequência dos representantes do governo nas reuniões do COMID

A baixa frequência dos representantes do governo nas reuniões do conselho é outro aspecto que pode ser considerado um ponto fraco do COMID.

Conforme mencionado, a baixa frequência dos representantes dos setores do governo nas reuniões do conselho tem ensejado uma discussão acerca do caráter paritário na composição paritária do COMID, existindo, inclusive, um projeto de lei, no qual se discute novas regras para a composição do conselho. Segundo a manifestação escrita de um determinado conselheiro:

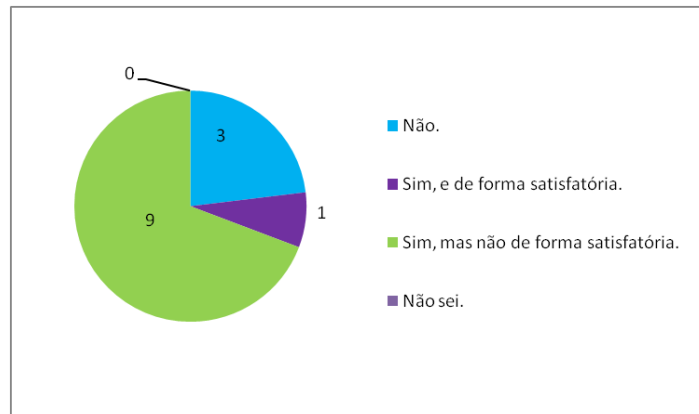
Conselheiro 5. "Se faz necessária a revisão da lei que rege a estrutura (integrantes) do COMID, atualmente indicando composição paritária entre os órgãos públicos e privados. Os órgãos públicos - com 'excessão' da 'Sec' da Saúde, não são assíduos, com isto não dão 'córum' as reuniões...".

Com efeito, a ausência dos representantes do governo no âmbito do COMID não apenas compromete a continuidade dos trabalhos do conselho pela insuficiência de quorum, mas, sobretudo, frustra um dos principais e mais importantes propósitos da criação dos conselhos que é legitimar as demandas sociais mediante o diálogo entre os setores do governo e os da sociedade civil organizada. Desse modo, tanto a baixa frequência dos representantes do governo nas reuniões do COMID quanto a retirada da paridade na composição deste órgão colegiado, devem ser entendidos como pontos de fragilidade do conselho.

5.2.6 O baixo poder de influência nas decisões do governo local

Perguntados sobre o poder de influência que as deliberações do COMID exercem no processo decisório do poder público municipal (Legislativo, Executivo e Secretarias), a maioria dos conselheiros considerou que tal poder de influência não se dá de forma satisfatória: nove conselheiros afirmaram que as deliberações do COMID "influenciam, mas não de forma satisfatória"; para três conselheiros as deliberações do COMID "não influenciam" nas decisões do poder público local, enquanto que um único conselheiro considerou que as deliberações do COMID são acatadas "de forma satisfatória" por parte do poder público municipal (Gráfico 19).

Gráfico 19 - Poder de influência das decisões COMID



Fonte: Autor.

Estes dados permitem inferir que o COMID ainda não está constituído com o devido empoderamento; pois, em que pese o caráter deliberativo, carece de poder de influência nas decisões do governo municipal.

Segundo Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), o grau de aceitabilidade ou de compromisso do poder público municipal em relação às deliberações dos conselhos municipais dá ensejo a, pelo menos, duas interpretações distintas: de um lado, é possível que o baixo grau de compromisso do governo municipal em relação às deliberações dos conselhos se dê em razão de que tais deliberações estão mais propensas aos interesses das entidades representadas no conselho; e, de outro lado, é possível que um alto índice de aceitação das deliberações dos conselhos por parte do governo municipal se dê em razão de que tais deliberações atendem os interesses do próprio governo. Neste último caso, os conselhos seriam considerados apenas formalmente, servindo mais para referendar e legitimar as decisões que, de qualquer modo, seriam tomadas.

Contudo, cabe destacar que, dentre as competências do COMID inserem-se as de propor estratégias para implementar políticas sociais e contribuir com o Poder Executivo e Legislativo na criação de normas garantidoras do bem-estar dos idosos. Logo, de nada adiantaria a discussão ou a reflexão sobre temas, projetos e políticas de interesse dos idosos se tais iniciativas não tivessem o condão de, pelo menos, influenciar na implementação de políticas públicas em prol dos idosos.

5.3 PONTOS PREOCUPANTES

5.3.1 O caráter paritário na composição do COMID

O caráter paritário na composição do COMID é um aspecto a ser considerado um ponto forte do conselho, sobretudo, porque possibilita o diálogo entre o governo (poder público municipal) e a sociedade civil organizada no âmbito de um espaço democrático.

Este caráter paritário na composição dos conselhos dos idosos é assegurado por lei federal²⁹, por lei estadual³⁰, pela Lei Municipal n.º 3.914/1995³¹, bem como, pela Lei Municipal n.º 4.514/2002³² que dispõe que a representação da sociedade civil no COMID (Grupo I) deverá ser paritária com a representação das entidades governamentais (Grupo II).

Contudo, inobstante a determinação legal para a composição paritária dos conselhos dos idosos, alguns conselheiros têm questionado o caráter paritário na composição do COMID, especialmente, porque os setores do governo não assumem seus espaços no conselho e esta circunstância dificulta o regular andamento dos trabalhos do conselho.

Ainda, neste ponto, cabe mencionar a existência de um projeto de lei no qual se discute novas regras para a composição do COMID. Caso aprovado, este projeto de lei, de um lado, poderá trazer para arena de discussões outras entidades da sociedade civil, enriquecendo o debate e dando mais legitimidade a temas, projetos e políticas discutidas no âmbito do COMID; porém, de outro, pode frustrar um dos principais propósitos da criação dos conselhos que é legitimar as demandas sociais mediante o diálogo entre os setores do governo e os da sociedade civil organizada.

Assim, caso retirada a paridade na composição do COMID, este aspecto que, até então, pode ser considerado um ponto forte do conselho, passa a figurar no rol dos pontos preocupantes do conselho.

²⁹ Art. 6º, da Lei n.º 8842/1994 que, dentre outras providências, cria o Conselho Nacional do Idoso e dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.

³⁰ Art. 1º, da Lei n.º 14.254/2013, que dispõe sobre a criação do CEI/RS.

³¹ Art. 3º, da Lei municipal n.º 3.914/1995, que dá nova redação à Lei Municipal n.º 3.758/1994 que: cria o Conselho Municipal de Idosos - COMID.

³² Art. 1º, § 1º, da Lei Municipal n.º 4.514/2002, que altera a redação do art. 5º da Lei Municipal n.º 3.914/1995 que: cria o Conselho Municipal de Idosos - COMID.

QUADRO 1 - Síntese: pontos fortes, pontos de fragilidade e pontos preocupantes do COMID

PONTOS FORTES		PONTOS DE FRAGILIDADE	
Aspectos relacionados ao perfil dos conselheiros:	<ul style="list-style-type: none"> => Alto nível de escolaridade. => Forte engajamento sociopolítico. 	<p>Baixo apoio do poder público:</p> <p>Que reflete em:</p>	<ul style="list-style-type: none"> => Inadequada infraestrutura. => Difícil acesso às informações. => Ausência de capacitação técnica dos conselheiros. => Baixa frequência dos setores do governo nas reuniões do conselho. => Baixa influência nas decisões do poder público local.
Aspectos relacionados à dinâmica de funcionamento do COMID:	<ul style="list-style-type: none"> => Caráter democrático/construção da pauta de deliberações. => Exercício da função fiscalizadora. => Autêntico espaço representativo dos idosos. 		
PONTOS PRECUPANTES			
=> Existência de um projeto de lei no qual se discute novas regras para a composição do COMID. Sua aprovação poderá significar o fim da obrigatoriedade da composição paritária entre a representação da sociedade civil organizada e a representação das entidades governamentais no âmbito do COMID.			

Fonte: Autor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho buscou-se abordar a temática dos conselhos. Partiu-se do pressuposto de que os conselhos constituídos nas esferas federal, estadual e municipal de governo são importantes mecanismos para incorporar os cidadãos nos processos decisórios dos governos, viabilizando, assim, uma representação mais legítima dos interesses da população.

O objetivo geral consistiu em saber se **o Conselho Municipal do Idoso de Santa Maria-RS (COMID), tem contribuído para a democratização da gestão pública municipal?** E na busca deste objetivo realizou-se uma revisão bibliográfica, privilegiando a abordagem dos conceitos de participação, democracia participativa e democracia representativa, procedeu-se à análise de documentos (atas de reuniões e legislações pertinentes), e à aplicação de questionário, cujos dados possibilitaram conhecer alguns aspectos relacionados à dinâmica de funcionamento do COMID e ao perfil dos conselheiros que nele atuam. Em termos gerais, a pesquisa de campo proporcionou informações satisfatórias para alcançar o objetivo proposto.

A análise das informações coletadas possibilitou identificar e classificar alguns aspectos relacionados ao perfil dos conselheiros e à dinâmica de funcionamento do COMID que foram classificados em pontos positivos, pontos de fragilidade e pontos preocupantes.

Em apertada síntese, pode-se dizer que os **pontos fortes** resultam de alguns aspectos positivos relacionados à dinâmica de funcionamento do COMID e, também, de alguns aspectos positivos relacionados ao perfil dos conselheiros que atuam no âmbito deste conselho.

Dentre os pontos positivos decorrentes de aspectos relacionados ao perfil dos conselheiros destacaram-se o **forte engajamento sociopolítico e o alto nível de escolaridade** apresentado pela maioria dos conselheiros, aspectos que, além de indicar um perfil de pessoas potencialmente credenciadas para atuar no conselho, também, podem repercutir positivamente nas deliberações deste órgão colegiado.

Dentre os pontos positivos relacionados à dinâmica de funcionamento do COMID destacaram-se: i) **o caráter democrático na construção da agenda de deliberações do conselho**, o que, todavia, não afasta o risco da centralização das discussões em temas, políticas ou projetos que privilegiem prioridades do governo ou que possam favorecer os interesses de determinada entidade em detrimento do

interesse geral; ii) **o exercício da função fiscalizadora**, aspecto que, apesar de não haver consenso entre os conselheiros quanto à adequabilidade e a suficiência dos mecanismos adotados para tal fim, indica que o COMID, através dos conselheiros, impulsiona processos de fiscalização e controle das leis, das políticas públicas de atenção aos idosos e dos investimentos públicos; iii) **o reconhecimento do COMID como autêntico espaço representativo dos idosos**. Este dado reveste-se de importância na medida em que indica que os conselheiros possuem uma avaliação positiva do conselho no qual atuam e acreditam no papel social que desempenham. Todavia, cabe a ressalva de que a composição do COMID ainda está adstrita àquele segmento da população idosa que se encontra institucionalizada e àquele segmento que apresenta maior capacidade associativa a entidades representativas.

No que concerne aos **pontos de fragilidade** do COMID constatou-se que, do ponto de vista da maioria dos conselheiros, o principal ponto de fragilidade consiste no **baixo apoio que o conselho recebe do poder público municipal**, e esta circunstância reflete no(a): i) **inadequada infraestrutura**, circunstância que, além de dificultar a organização e o ótimo desempenho das atividades do conselho, também, retira dos conselheiros a possibilidade de desenvolver um trabalho mais satisfatório no âmbito do conselho; ii) **difícil acesso às informações necessárias a subsidiar as decisões do conselho**, circunstância que não apenas obstaculiza o processo de empoderamento do conselho, mas, reduz a sua capacidade de ação e decisão; iii) **ausência de capacitação técnica dos conselheiros**, circunstância que, além de prejudicar o conhecimento das atribuições dos próprios conselheiros, pode dificultar a tomada de decisões e comprometer o exercício de importantes atribuições legais conferidas ao conselho, especialmente, as que requerem o conhecimento de ampla legislação; iv) **baixa frequência dos representantes do governo nas reuniões do conselho**, circunstância que, de um lado, quebra a regularidade dos trabalhos pela insuficiência de *quorum*; e, de outro, frustra um dos principais propósitos da criação dos conselhos que é legitimar as demandas sociais mediante o diálogo entre os setores do governo e os da sociedade civil organizada; v) **baixa influência das deliberações do conselho no processo decisório do governo municipal**. Cabe destacar que, dentre as competências do COMID estão as de propor estratégias para implementar políticas sociais e contribuir com o Poder Executivo e Legislativo na criação de normas garantidoras do bem-estar da população idosa. Logo, de nada adiantariam as iniciativas de promover a discussão ou reflexão sobre temas, projetos

e políticas públicas de interesse dos idosos se tais iniciativas não tivessem o condão de influenciar na implementação de políticas públicas em prol dos idosos.

E, por fim, destacou-se como um **ponto preocupante a existência de um projeto de lei no qual se apresenta novas regras para a composição do COMID, isto é, sem a obrigatoriedade da composição paritária entre a representação da sociedade civil organizada e a representação das entidades governamentais.** O principal argumento em defesa desta mudança reside em que os setores do governo não assumem seus espaços no conselho e esta circunstância acaba dificultando o regular andamento dos trabalhos do conselho. Contudo, caso aprovado, este projeto de lei, além de afrontar dispositivos de lei federal e estadual, que determinam a paridade nos conselhos dos idosos, também, poderá inviabilizar um dos principais propósitos da criação dos conselhos que é legitimar as demandas sociais mediante o diálogo, em pé de igualdade, entre os setores do governo e os da sociedade civil organizada.

É inconteste que, inobstante os desafios a serem superados, **o COMID se constitui em espaço privilegiado para publicizar interesses e demandas sociais e discutir políticas públicas que atendam ao bem-estar dos idosos.** Do mesmo modo, e tendo por base o conteúdo constante em atas de reuniões do conselho, na sua prática política, o COMID tem propiciado graduais e importantes aprendizados aos representantes da sociedade civil organizada e aos representantes do governo local; seja nas suas deliberações, seja na definição de prioridades e alocação de recursos públicos, seja na tomada de prestação de contas dos agentes públicos ou de instituições que se beneficiam do dinheiro público, evitando, assim, práticas clientelistas e obstaculizando práticas e condutas de corrupção.

Todavia, sobretudo pelos condicionamentos que lhe são impostos, **o COMID carece do empoderamento necessário para influenciar no processo decisório do governo local.** Em termos gerais, os principais condicionamentos decorrem do baixo apoio que recebe do governo municipal, cuja dinâmica político-administrativa tenderia a um padrão de gestão de viés mais conservador. E esta circunstância pode ser um fator determinante no sentido de privar o conselho do empoderamento necessário para influenciar nas decisões do governo local.

Com base no referencial teórico da democracia participativa e na análise dos dados coletados, pode-se dizer que, sobretudo pelos condicionamentos que lhe são impostos pelo baixo apoio recebido do governo local, **a contribuição que o COMID**

oferece para democratização da gestão pública municipal ainda é muito tímida.

Os dados coletados em questionário apontam para a necessidade de valorização do COMID enquanto espaço de democracia participativa. Além do mais, as informações constantes em atas de deliberações indicam que, na maioria das vezes, a agenda do conselho ficou subordinada às questões de interesse da Administração Pública, sendo que, as questões de maior relevo foram decididas no âmbito das secretarias. E, apesar da lei de criação e o Regimento Interno lhe atribuírem outras importantes atribuições, como, por exemplo, contribuir com o Executivo e Legislativo na criação de normas garantidoras do bem-estar dos idosos, o COMID tem desempenhado mais a função fiscalizadora. Ainda, constatou-se que as questões de maior interesse do conselho (por exemplo, a aquisição de uma nova sede), somente alcançaram (e alcançam) maior repercussão quando assumidas ou mediadas por algum vereador ou secretário de município.

Tais constatações permitem inferir que o COMID precisa estabelecer uma dinâmica de funcionamento que lhe permita mais autonomia na construção de uma agenda própria; que contemple estratégias de curto, médio e longo prazo e que seja pensada e construída com a participação das entidades representadas no conselho, de outros segmentos representativos da sociedade civil e dos demais conselhos e secretarias de município que desenvolvam políticas de atenção aos idosos (saúde, da educação, etc.). Penso que iniciativas como, por exemplo, promover e estreitar o diálogo entre os conselhos que desenvolvem políticas de atenção aos idosos, buscando o apoio de outras instituições representativas da sociedade civil, dariam maior legitimidade aos temas, projetos e políticas públicas defendidas no âmbito do COMID. E esta legitimidade pode significar um importante fator no sentido de elevar o grau de aceitação e de compromisso do poder público municipal em relação às deliberações do conselho que, assim, passaria a contribuir para democratização da gestão pública municipal.

Por certo, é preciso reconhecer que, apesar de ser um importante instrumento de participação social, os conselhos não são os únicos mecanismos pelos quais os cidadãos podem fazer valer a sua voz (SANTOS, 2004), nem deve ser concebido com a pretensão de substituir os poderes legitimamente estabelecidos. No entanto, observam Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), também, não se pode esquecer a circunstância de que o nosso sistema de governo acredita na harmonização dos procedimentos da democracia representativa e da democracia participativa.

Tomando-se como norte a linha de entendimento dos teóricos da democracia participativa, a participação na vida sociopolítica do Estado depende não apenas da capacidade para agir, mas, também, e, sobretudo, da possibilidade real de interferir na própria dinâmica dos governos. Neste contexto, a participação social passa a ser entendida como sinônimo de cidadania ativa, pela qual os cidadãos podem opinar e, sempre que possível, influenciar diretamente na tomada de decisões sobre questões que possam afetar seus interesses fundamentais. Daí a importância dos conselhos, não para neutralizar nem para substituir os poderes estabelecidos, mas, sobretudo, para dar maior legitimidade às decisões e às políticas públicas dos governos.

Conforme expõe Salles (2012), apesar dos avanços democráticos, a atuação de muitos governos ainda continua pautada num modelo de gestão centralizador do poder decisório, com relações verticalizadas e, portanto, completamente divorciado do espírito democrático que envolve a Constituição Federal de 1988. Neste contexto, a participação social não traduz participação real e, também, os conselhos figuram como meras estruturas burocráticas destinadas a legitimar os interesses do governo, sem qualquer distribuição do poder. Na perspectiva da democracia participativa, pelo contrário, a participação mexe com a estrutura de poder que passa a ser legitimado pela sua democratização e não pela sua centralização (JARA, 1998).

Sabe-se que a circunstância da proliferação de conselhos, por si só, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, não autoriza concluir que os cidadãos estejam, de fato, incorporados no processo decisório dos governos, nem que tais conselhos estejam investidos com os poderes necessários ou estruturados com as condições que possibilitem o seu bom funcionamento. A consolidação dos conselhos depende de um conjunto de fatores, dentre os quais, a abertura política por parte dos governos à participação social se revela de crucial importância. É desta abertura política que pode resultar um novo modelo de gestão, a saber, um modelo de gestão sustentado pela democratização do poder, que valoriza a participação social e que, de fato, incorpora os cidadãos na gestão da coisa pública.

Conforme pondera Jara (1998), a consolidação dos conselhos municipais, enquanto espaços de democracia participativa, depende, sobretudo, do apoio que os governos lhes creditam. Sem o devido apoio estes espaços perdem o seu sentido e a razão de existir, isto é, permanecem como instâncias desprovidas de poder, sem capacidade de agir e de promover mudanças na cultura política da sociedade como um todo. De outro lado, fortalecer estes espaços é valorizar a cidadania, sobretudo,

aquela cidadania ativa e promotora de uma nova cultura política que expresse a preocupação de garantir ao cidadão um papel de maior relevo e de protagonismo na gestão da coisa pública.

Por fim, também, é preciso reconhecer os limites do presente trabalho. Não se trata de um estudo amplo. De um lado, não foi possível abranger a totalidade dos conselheiros titulares do COMID. Neste ponto, cabe referir que os representantes da sociedade civil organizada participaram em maior número, bem como, não houve a participação de nenhum secretário de município, cujas secretarias direta ou indiretamente desenvolvam ou apóiam políticas de atenção aos idosos (tais como, a da saúde, da educação, do bem-estar social, do esporte e lazer, etc.). Seus pontos de vista trariam grande contribuição para o estudo, sobretudo, no que diz respeito ao modo de entender os conselhos e a participação da sociedade civil organizada no processo decisório dos governos. De outro lado, também, é preciso considerar o desafio que envolve a interpretação daqueles dados (informações) que carregam um teor mais subjetivo (de mera opinião) que, para um exame mais refinado, requerem o auxílio de informações complementares.

No entanto, inobstante as limitações, pode-se dizer que, em termos gerais, o presente trabalho alcançou o objetivo proposto, de modo que pode contribuir para fomentar o debate sobre a temática dos conselhos e da importância da participação social na gestão da coisa pública, especialmente, num momento em que convive com a tão famigerada "crise de representatividade". E neste sentido, os conselhos municipais são importantes mecanismos para incorporar os cidadãos organizados nos processos decisórios do governo local, viabilizando, assim, uma representação mais legítima dos interesses da população. Conforme pondera Salles (2012), a realidade é dinâmica e, ainda que o sistema representativo funcione de forma satisfatória, os representados nunca formam um todo coeso. E por esta razão, a democracia participativa é indispensável, não como forma de neutralizar, substituir ou diminuir a importância da democracia representativa, mas, antes de tudo, para complementá-la.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais influenciar as políticas públicas: realidade ou mito? In: **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. pp. 161-192.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa**. Disponível em: <http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf>. Acesso em janeiro de 2016.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Edição Revista e Atualizada. Edições 70. Prol Editora Gráfica, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A CIDADANIA ATIVA. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BITTAR, Jorge. COELHO, Franklin. Gestão Democrática, Inversão de Prioridade e os Caminhos da Administração Municipal. In: RIBEIRO, Luís César e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1994, p. 327-350.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução: Marcelo Aurélio Nogueira. 6ª Edição. 11ª Reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** Coleção Leituras Filosóficas. Mário Bussi (org.). Tradução Marcelo Perini. 3ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº. 1, de 1991, a 72, de 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. DECRETO Nº 4.227, DE 13 DE MAIO DE 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.109, DE 17 DE JUNHO DE 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5109.htm#art16>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **DECRETO Nº 32.989 DE 11 DE OUTUBRO DE 1988**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema LEGIS - Texto da Norma. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=19839&hTexto=&Hid_IDNorma=19839>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 34.139, de 27 de dezembro de 1991**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema LEGIS - Texto da Norma. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=19989&hTexto=&Hid_IDNorma=19989>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 37.837, de 21 de outubro De 1997**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema LEGIS - Texto da Norma. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=7783&hTexto=&Hid_IDNorma=7783>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 14.254, de 28 de junho de 2013** (publicada no DOE nº. 124, de 1º de julho de 2013). Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual da Pessoa Idosa - CEI/RS. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=59460&hTexto=&Hid_IDNorma=59460>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 140, n. 192, 3 out. 2003. Seção 1, p. 1-6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **Lei n.º 8.842, de 4 de Janeiro De 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. D.O.U. de 5.1.1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **Lei n.º 3.758/94, de 19 de janeiro de 1994**. Cria o Conselho Municipal de Idosos - COMID. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santamaria/leiordinaria/1994/376/3758/leiordinarian37581994criaoconselhomunicipaldeidososcomid>>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **Lei n.º 3.914/1995**. Dá nova redação à Lei n.º 3758/94, de 19-01-1994, que: cria o conselho municipal de idosos - COMID. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/1995/391/3914/lei-ordinaria-n-3914-1995-da-nova-redacao-a-lei-n-3758-94-de-19-011994-que-cria-o-conselho-municipal-de-idosos-comid>>. Acesso em maio de 2016.

BRASIL. **Lei n.º 4.514, de 10 de janeiro de 2002**. Altera a redação do artigo 5º da Lei n.º 3.914/95, de 1º/11/1995. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/2002/451/4514/lei->

ordinaria-n-4514-2002-altera-a-redacao-do-artigo-5-da-lei-n-3914-95-de-1-111995>. Acesso em maio de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ESTRATÉGIA E ESTRUTURA PARA UM NOVO ESTADO**. Revista de Economia Política, Vol. 17, nº. 3 julho-setembro/1997, p. 24-38. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, nº. 45, 1998, p. 49-95. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em janeiro de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SOCIEDADE CIVIL: SUA DEMOCRATIZAÇÃO PARA A REFORMA DO ESTADO. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; and SOLA, Lourdes (orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora da UNESP, 1999. Brasília: ENAP, p. 67-116. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/1998/93-Sociedade-Civil-Sua-Democratiza%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

DANIEL, Celso. Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A., 1994, p. 291-307.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **GOVERNO LOCAL E NOVAS FORMAS DE PROVISÃO E GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Volume 4, junho de 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7920/6603>>. Acesso em janeiro de 2016.

FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. **CONSELHOS MUNICIPAIS: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador**. CADERNOS EBAPE. BR, V. 8, nº 3, Artigo 4, Rio de Janeiro, Set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n3/a05v8n3.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

FLICK, Uwe. **QUALIDADE NA PESQUISA QUALITATIVA**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Coordenada por Uwe Flick. Capítulo 7. Triangulação de Pesquisa Qualitativa e Quantitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **MÉTODOS DE PESQUISA**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Universidade Aberta do Brasil-UAB/UFRGS. Disponível em: <<ftp://ftp.sead.ufrgs.br/Publicacoes/derad005.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Edição, 2008. 3 Reimpressão. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 57-93.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar. Como Fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. 12ª Edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2011.

HELD, Davi. **Modelos de Democracia**. Tercera Edición, 2007. Cuarta Reimpresión. S.A. Madrid: Alianza Editorial, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros 2011**. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em janeiro de 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios brasileiros 2012**. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em janeiro de 2016

IPEA. Participação em Foco. **Conselho Nacional de Direitos do Idoso**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/132-conselho-nacional-dos-direitos-do-idoso/266-conselho-nacional-de-direitos-do-idoso>>. Acesso em janeiro de 2016.

JARA, Carlos Júlio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local. Desafios de um processo em construção**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Recife: Secretaria do Planejamento do Estado de Pernambuco - SEPLAN, 1998. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B1128p/B1128p.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

LIMA, Rosa Maria Cortês; BITOUN, Jan. Os conselhos municipais da região metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 95-130.

MACHADO, Eloise H. H.; BAPTISTA, Josil Voidela; KORNIN, Thaís. Governança Urbana - Estudo Sobre Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. pp. 223-248.

PATEMAN, Carole. **PARTICIPAÇÃO E TEORIA DEMOCRÁTICA**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley; CERQUEIRA, Sonia Maragarida Bandeira. **GESTÃO PÚBLICA EM BUSCA DE CIDADANIA:**

Experiências de Inovação em Salvador. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Volume 5. Junho de 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/43831/42692>>. Acesso em janeiro de 2016.

PONTUAL, Pedro. **Desafios à Construção da Democracia Participativa no Brasil: a Prática dos Conselhos de Gestão das Políticas Públicas.** Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/534/534.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e Utopia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/v7ywf/pdf/reis-9788599662793.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016

ROCHA, Roberto. **A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil.** Revista Pós Ciências Sociais. Vol. 1, n. 11. São Luis/MA, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?view=article&catid=72%3Arevista-2009-numero-11-&id=318%3Aa-gestao-descentralizada-e-participativa-das-politicas-publicas-no-brasil-resumo&format=pdf&option=com_content&Itemid=114>. Acesso em janeiro de 2016.

SACRAMENTO, Weverton Pereira do. **Metodologia da Pesquisa Científica. Os Tipos de Conhecimento, a Ciência e o Método Científico.** Universidade Federal de Ouro Preto Ouro Preto: UFOP, 2008. Capítulo 1, p. 28-34. Disponível em: <<http://www.biblio1.com.br/resultado.php?ISBN=9788598601236>>. Acesso em janeiro de 2016.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. 2ª Edição. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. [Brasília]: CAPES: UAB, 2012. Disponível em: <<http://cegpm.virtual.ufpb.br/wp-content/uploads/2013/07/GEST%C3%83O-DEMOCR%C3%81TICA-E-PARTICIPATIVA3.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Democracia e Gestão Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 11-56

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil.** SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 131-159.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In:

Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 131-159.

SECRETARIA DA JUSTIÇA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Conselho Estadual da Pessoa Idosa.** Disponível em: <<http://www.sjdh.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=238>>. Acesso em maio de 2016.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política. In: **Governança Democrática e Poder Local. A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil.** SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 193-221.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração.** Unidade 3. Tipos de Pesquisa. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. [Brasília]: CAPES. UAB, 2009. Disponível em: <http://paginapessoal.utfpr.edu.br/mansano/downloads-para-disciplina-de-metodologia-da-pesquisa-uab/downloads/UAB_Metod_Livro_Base.pdf>. Acesso em janeiro de 2016.

APÊNDICES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA-RS
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
MODALIDADE À DISTÂNCIA

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Ilustríssimo(a) Senhor(a) conselheiro(a) do Conselho Municipal do Idoso de Santa Maria - COMID:

Sou **estudante de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria-RS.**

Como Trabalho de Conclusão de Curso, **proponho um estudo que tem como foco os Conselhos Municipais, sua importância e imprescindibilidade como espaços de democracia participativa.**

Parto da convicção de que a boa gestão pública, isto é, aquela livre de práticas e condutas nocivas aos verdadeiros interesses da coletividade, depende fundamentalmente do protagonismo político dos cidadãos. E este protagonismo, esta participação direta na vida política dos municípios, pode ser consolidado, de forma mais efetiva, no âmbito dos Conselhos Municipais.

A participação nesta pesquisa é livre e voluntária. Não haverá nenhuma forma de compensação financeira nem custos ao participante, cuja **identidade permanecerá em sigilo durante toda a pesquisa e, especialmente, no momento da publicação dos resultados.**

As informações coletadas serão exclusivamente utilizadas para o fim acadêmico e científico e não terão outro propósito senão o de melhor conhecer este órgão colegiado, seus atores políticos, seus desafios, suas realizações e perspectivas enquanto espaço de democracia participativa.

O questionário contempla 32 questões, distribuídas em 7 grupos, que deverão ser respondidas de acordo com a percepção de cada conselheiro(a), a quem será dado os devidos esclarecimentos antes ou, se necessário, durante o preenchimento do questionário, sem que haja interferência na resposta por parte do aplicador.

O presente trabalho de pesquisa tem a orientação da Prof^a. Dr^a. MARTA OLIVIA ROVEDDER DE OLIVEIRA, docente do curso de Administração da UFSM, que, em caso de dúvida, poderá ser contatada pelo telefone (55) 3220 9296.

Desde já, agradeço vossa colaboração.

Atenciosamente,

JOSSIMAR MANOEL DOS SANTOS
Estudante de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal

APÊNDICE B

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA-RS
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
MODALIDADE À DISTÂNCIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, após tomar ciência da justificativa e do objetivo do presente estudo, e de **estar suficientemente informado** quanto à minha participação voluntária, ao caráter estritamente acadêmico da pesquisa e do uso exclusivo das informações para este fim, estando, inclusive, ciente do sigilo da identidade do informante e da possibilidade de retirar este consentimento a qualquer momento, sem quaisquer prejuízos, **expresso minha concordância em participar deste estudo.**

Santa Maria-RS, ____ de _____ de 2016.

Participante

APÊNDICE C

QUESTIONÁRIO

PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO
COMID - SANTA MARIA-RS

1. DADOS PESSOAIS					
1.1 Idade: _____ anos.					
1.2 Gênero: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino					
2. DO ENGAJAMENTO SOCIOPOLÍTICO					
2.1 O(a) conselheiro(a) desempenhou, <u>nos últimos 12 meses</u> , alguma atividade ou trabalho voluntário?					
<input type="checkbox"/> Sim e continuo desempenhando.					
<input type="checkbox"/> Sim, mas não nos últimos 12 meses.					
<input type="checkbox"/> Não desempenho ou nunca desempenhei.					
2.2 O(a) conselheiro(a) participou, <u>nos últimos 12 meses</u> , de alguma manifestação política, protesto, greve ou lista de abaixo-assinado?					
<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim, mas não nos últimos 12 meses					
2.3 O(a) conselheiro(a) é associado(a) a alguma associação comunitária, ONG, sindicato, igreja, entidade de classe ou filantrópica e participa regularmente de suas atividades (reuniões, assembleias, convenções, etc.)?					
<input type="checkbox"/> Não.					
<input type="checkbox"/> Sim, e participo ativamente. Qual? _____					
<input type="checkbox"/> Sim, mas não participo ativamente. Qual? _____					
2.4 O(a) conselheiro(a) é filiado(a) a algum partido político e participa regularmente de suas atividades (reuniões, plenárias, convenções, etc.)?					
<input type="checkbox"/> Não.					
<input type="checkbox"/> Sim, e participo ativamente.					
<input type="checkbox"/> Sim, mas não participo ativamente.					
2.5 O(a) conselheiro(a) já exerceu ou concorreu a algum mandato eletivo?					
<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, e não pretendo <input type="checkbox"/> Não, mas pretendo					
2.6 Com relação às seguintes questões, aponte o grau de importância:					
	Muito importante	Importante	Pouco importante	Nada importante	Sem condições de opinar
2.6.1 Qual a importância que o(a) conselheiro(a) atribui à Política?					
2.6.2 Qual a importância que o(a) conselheiro(a) atribui aos partidos políticos?					
2.6.3 Qual a importância que o(a) conselheiro(a) atribui ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo?					
2.6.4 Qual a importância que o(a) conselheiro(a) atribui à democracia?					
2.6.5 Qual a importância que o(a) conselheiro(a) atribui à participação dos cidadãos nos conselhos municipais?					

3. DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE E CAPACITAÇÃO TÉCNICA DOS CONSELHEIROS

3.1 Escolaridade:

- Ensino Fundamental incompleto.
- Ensino Fundamental completo.
- Ensino Médio incompleto.
- Ensino Médio completo.
- Ensino Superior completo.
- Ensino Superior incompleto.
- Pós-graduação.

3.2 O(a) conselheiro(a) participou, nos últimos 12 meses, de algum curso de formação ou capacitação para atuar no conselho?

- Sim (no próprio conselho, Município ou Estado).
- Sim (de âmbito nacional e/ou internacional).
- Não participei de nenhum curso de formação.

3.3 Que meios o(a) conselheiro(a) mais utiliza para obter informações sobre os acontecimentos sociais e políticos em geral? (MÚLTIPLA ESCOLHA).

- Jornais ou revistas.
- Televisão (aberta ou por assinatura).
- Diários oficiais ou sites governamentais.
- Internet (assuntos gerais).
- A igreja.
- Outros.
- Não utilizo nenhuma fonte.

4. DA DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E GRAU DE REPRESENTATIVIDADE DO CONSELHO

4.1 Tipo de instituição ou órgão que representa:

- Representante da sociedade civil organizada.
- Representante do governo local.

4.1.1 Qual o cargo ocupado na instituição ou órgão representado?

- Dirigente/presidente.
- Associado/membro.
- Servidor público concursado.
- Cargo comissionado.
- Secretário(a) municipal.
- Outro. Qual? _____

4.1.2 Como se deu a escolha do(a) conselheiro(a) para atuar no conselho?

- Em reunião com a direção da instituição.
- Em assembleia da instituição e participação dos demais associados.
- Em fórum específico do setor social que sua instituição participa.
- Por indicação da direção e/ou presidência da instituição que participa.
- Por indicação do prefeito e/ou secretário.
- Outro. _____

4.1.3 Qual o tempo de vínculo na instituição representada?

- Menos de 1 ano.
- De 1 a 4 anos.
- Mais de 5 anos.

<p>4.2 Como se deu a incorporação do órgão ou da entidade junto ao Conselho?</p> <p><input type="checkbox"/> Mediante eleição ou escolha em conferências ou fóruns específicos.</p> <p><input type="checkbox"/> Mediante credenciamento e aprovação do chefe do executivo.</p> <p><input type="checkbox"/> Mediante credenciamento e aprovação do próprio conselho.</p> <p><input type="checkbox"/> Por indicação/escolha do chefe do Executivo ou secretários municipais.</p> <p><input type="checkbox"/> Por determinação legal.</p> <p><input type="checkbox"/> Não sei.</p>
<p>4.3 Como o(a) conselheiro(a) avalia a representatividade do conselho?</p> <p><input type="checkbox"/> Muito representativo.</p> <p><input type="checkbox"/> Representativo.</p> <p><input type="checkbox"/> Pouco representativo.</p> <p><input type="checkbox"/> Não é representativo.</p> <p><input type="checkbox"/> Não sei.</p>
<p>4.4 Como se define a pauta de deliberações do conselho?</p> <p><input type="checkbox"/> Qualquer membro pode propor temas à pauta de deliberações.</p> <p><input type="checkbox"/> É uma atribuição do presidente e/ou secretário do conselho.</p> <p><input type="checkbox"/> É uma atribuição do órgão especial.</p> <p><input type="checkbox"/> Não sei.</p>
<p>4.4.1 Como o(a) conselheiro(a) considera essa forma de definição da pauta de deliberações do conselho?</p> <p><input type="checkbox"/> É democrática.</p> <p><input type="checkbox"/> É pouco democrática.</p> <p><input type="checkbox"/> Não é democrática.</p> <p><input type="checkbox"/> Não sei.</p>
<p>5. DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS DECISÕES DO CONSELHO</p>
<p>5.1 Quais os mecanismos utilizados para a fiscalização e o acompanhamento das decisões tomadas pelo conselho? (MÚLTIPLA ESCOLHA).</p> <p><input type="checkbox"/> Prestação de contas no próprio conselho (do chefe do Executivo, secretários municipais e/ou dos dirigentes de instituições da sociedade civil).</p> <p><input type="checkbox"/> Comissões internas com a atribuição exclusiva de fiscalizar e acompanhar as decisões tomadas pelo conselho.</p> <p><input type="checkbox"/> Realização de audiências públicas ou conferências municipais como espaços de prestação de contas.</p> <p><input type="checkbox"/> Outros.</p> <p><input type="checkbox"/> Não existem mecanismos para fiscalizar e acompanhar as decisões tomadas pelo conselho.</p> <p><input type="checkbox"/> Não sei.</p>
<p>5.1.1 Como o(a) conselheiro(a) avalia os mecanismos adotados para promover a fiscalização e o acompanhamento das decisões tomadas pelo conselho?</p> <p><input type="checkbox"/> Adequados e satisfatórios.</p> <p><input type="checkbox"/> Adequados, mas insatisfatórios</p> <p><input type="checkbox"/> Inadequados e insatisfatórios.</p> <p><input type="checkbox"/> Não existem tais mecanismos.</p> <p><input type="checkbox"/> Não sei.</p>

5.2 De que forma as decisões tomadas pelo conselho chegam ao conhecimento das pessoas da sociedade em geral?

- Mediante realização de audiências públicas (abertas à sociedade).
- Mediante reuniões descentralizadas na comunidades.
- Mediante publicação das deliberações do conselho em Diário Oficial.
- Televisão, rádio ou jornal local.
- Site do próprio conselho.
- Sites do governo local.
- Não sei.

5.2.1 Como o(a) conselheiro(a) avalia os mecanismos adotados para promover a divulgação das decisões tomadas pelo conselho?

- Adequados e satisfatórios.
- Inadequados e insatisfatórios.
- Não existem tais mecanismos.
- Não sei.

6. DO COMPROMISSO DO GOVERNO LOCAL E DO ACESSO À INFORMAÇÃO

6.1 O(a) conselheiro(a) considera que o Poder Público Municipal (Executivo, Secretarias e Legislativo) possibilita o acesso regular e tempestivo às informações necessárias para as deliberações do conselho?

- Não.
- Sim e são satisfatórias.
- Sim, mas não são satisfatórias.
- Não sei.

6.2 Como o(a) conselheiro(a) avalia o compromisso do Poder Público Municipal (Executivo, Secretarias e Legislativo) em relação ao conselho?

- Muito Satisfatório.
- Satisfatório.
- Insatisfatório.
- Não sei.

6.3 O(a) conselheiro(a) considera que as deliberações do conselho influenciam nas decisões tomadas pelo Executivo, suas secretarias e Legislativo?

- Não.
- Sim, e de forma satisfatória.
- Sim, mas não de forma satisfatória.
- Não sei.

7. DA ESTRUTURA DO CONSELHO

7.1 Como o(a) conselheiro(a) avalia a estrutura do COMID no que diz ao espaço, equipamentos, recursos humanos e orçamentários?

- É ótima. Atende a todas as necessidades do conselho e são favoráveis à sua organização e bom funcionamento.
- É boa, mas inadequadas à sua organização e bom funcionamento.
- É regular. Atendem às necessidades mais básicas do conselho.
- É ruim. Não atendem sequer as necessidades mais básicas do conselho.

7.2 O(a) conselheiro(a) considera o COMID um autêntico espaço deliberativo e representativo dos direitos e interesses dos idosos?

- Não.
- Sim, e muito.
- Sim, mas não de forma satisfatória.
- Não sei.

8. COMENTÁRIOS

Caso queira, utilize este espaço para informar/comentar algum aspecto (positivo ou negativo) do COMID que considere relevante.