

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**

**MARÇO DE 2001**

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO  
PÚBLICA – RELATÓRIO DAS PRÁTICAS E  
DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS  
(CIDADE DO RIO DE JANEIRO E DO  
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO)**

*Fernando Guilherme Tenório (org.)*

*CADERNOS EBAP  
Nº 112*

**Rio de Janeiro – Brasil**

**Prezado Leitor,**

Faça já sua assinatura dos CADERNOS EBAP por R\$ 18,00 e receba ao longo do ano 06 (seis) exemplares. Você terá sem dúvida, a oportunidade de refletir sobre importantes temas da Administração Pública Brasileira.

*A Editora*

✂ ..... Corte aqui .....

✂

<div data-bbox="695 752 854 972" data-label="Image"></div> <div data-bbox="320 1099 664 1140" data-label="Section-Header"><p><b>CADERNOS EBAP</b></p></div> <div data-bbox="318 1199 849 1288" data-label="Text"><p>Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas</p></div> <div data-bbox="318 1349 859 1535" data-label="Text"><p>Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa Praia de Botafogo, 190 – Sala 426 J Botafogo – Rio de Janeiro 22253-900</p></div>	<div data-bbox="903 907 1399 945" data-label="Section-Header"><p><b>CADASTRO: CADERNOS EBAP</b></p></div> <div data-bbox="903 1093 1420 1127" data-label="Text"><p>Nome:.....</p></div> <div data-bbox="903 1143 1420 1179" data-label="Text"><p>Instituição:.....</p></div> <div data-bbox="903 1192 1420 1229" data-label="Text"><p>Endereço: .....</p></div> <div data-bbox="903 1242 1420 1276" data-label="Text"><p>Cidade:.....</p></div> <div data-bbox="903 1292 1420 1326" data-label="Text"><p>País: .....</p></div> <div data-bbox="903 1342 1420 1376" data-label="Text"><p>Código Postal:.....</p></div> <div data-bbox="903 1619 1196 1651" data-label="Text"><p><b>Data:</b> ..... /...../.....</p></div>
---	--

✂ ..... Corte aqui .....



**F U N D A Ç Ã O  
GETULIO VARGAS**

---

**REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
- RAP -**

---

**ASSINATURA DE REVISTA TÉCNICO-ACADÊMICA INDICA**

***PROFISSIONALISMO***

**VOCÊ TERÁ A OPORTUNIDADE DE LER IMPORTANTES MATÉRIAS SOBRE:**

- *GESTÃO INTEGRADA DE PROGRAMAS PÚBLICOS*
- *POLÍTICAS PÚBLICAS: SAÚDE, SOCIAL, MEIO AMBIENTE ETC.*
- *PROCESSO DECISÓRIO*
- *GERÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS*
- *ESTADO EMPRESÁRIO*

***VISITE A LIVRARIA DA FGV***

**DISPOMOS DE NÚMEROS AVULSOS**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EBAP**

**Praia de Botafogo, 190 – 4º andar**

**Tel: 559-5775  
551-8051**

## **CADERNOS EBAP**

Publicação da **ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** da **FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS** para divulgação, em caráter preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre Administração Pública e de Empresas.

## **DIRETOR DA EBAP**

Bianor Scelza Cavalcanti

## **CHEFE DO CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**

Deborah Moraes Zouain

## **EDITORA**

Deborah Moraes Zouain

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

## **CORRESPONDÊNCIA**

### ***CADERNOS EBAP***

Praia de Botafogo, 190 – Sala 426 – J  
Botafogo – Rio de Janeiro  
22253-900

**Telefones:** (21) 559-5775 / 5774 - 551-8051

**Fax:** (21) 551-8051

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL**

***PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA – RELATÓRIO DAS  
PRÁTICAS E DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS (CIDADE DO RIO DE  
JANEIRO E DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO***

**Rio de Janeiro, março de 2001.**

## **EQUIPE TÉCNICA:**

**Coordenação: Prof. Fernando Guilherme Tenório**

***Pesquisador Senior:* Prof. Frederico Lustosa da Costa**

### **Pesquisadores Juniores\*:**

**. Adélia Cristina da Silva Zimbrão**

**. José Luís Abreu Dutra**

**. Lessandra da Silva**

**. Mônica Crespo da Silva**

**. Valéria Rosa Bicudo**

### **Assistentes de Pesquisa\*\*:**

**. Luciano Cerqueira**

**. Marcello de Moura Coutinho**

**\* Alunos do Curso de Mestrado em Administração Pública – FGV/EBAP**

**\*\* Estagiários do Programa de Estudos em Gestão Social – FGV/EBAP**

## APRESENTAÇÃO

O presente relatório sistematiza as informações coletadas durante o processo de investigação empírica da Pesquisa “Participação Cidadã na Gestão Pública: entre Práticas e Representações Sociais”. Com efeito, foram esquematizados os dados referentes às práticas e as representações sociais da participação da sociedade civil das cidades do Rio de Janeiro e Nova Friburgo, para em seguida, analisá-las, comparativamente com os resultados das outras equipes que compõem essa Pesquisa.

Dessa forma, esse trabalho compara a legislação, os dados expostos pelos entrevistados e funcionamento dos mecanismos de participação, visando investigar as percepções dos diferentes atores acerca da participação cidadã, que foram observadas em campo.

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) contactou, inicialmente, instituições da Argentina e Chile, no caso o Instituto Nacional de Administración Pública, em Buenos Aires, a Universidad Central de Chile, em Santiago, e a Universidad Los Lagos em Puerto Montt.

Em função da diversidade do universo a ser pesquisado, o grupo de pesquisadores de Argentina, Brasil e Chile, optou por realizar um estudo preliminar que compreendeu-se municípios de grande e médio porte. Para esse **Projeto Piloto** foram selecionadas, por razões institucionais e operacionais, as cidades de Buenos Aires, Rio de Janeiro e Santiago do Chile, assim como Nova Friburgo (Brasil) e Puerto Montt (Chile), estes últimos, municípios de médio porte. Essa escolha levou em consideração as características da organização territorial de cada um dos países, buscando estabelecer a equivalência das competências municipais na formação das políticas públicas setoriais indicadas. No caso brasileiro, a pesquisa contou inicialmente com o apoio da Fundação João Goulart, órgão da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

Posteriormente, a partir da segunda reunião de acompanhamento dessa experiência, integraram-se ao programa de pesquisa, a Escuela de Administración de Negócios (EDAN) da Universidad del Cono Sur de las Américas, de Assunción, e Facultad de Administración y Ciencias Sociales da Universidad ORT, de Montevideo,

estudando as respectivas capitais.

Uma pesquisa dessa amplitude só pôde ser iniciada através de um **Projeto Piloto** capaz de dimensionar o potencial de estudos comparados e, ao mesmo tempo, tirar proveito das possibilidades de transformação do espaço universitário em um espaço público de saber comprometido com o social.

Com o intuito de descentralizar a execução da pesquisa, cada país deveria desenvolver as seguintes estratégias particulares de ação para assegurar:

- a) flexibilidade no uso do referencial teórico e metodológico sem, contudo, perder de vista os objetivos centrais da pesquisa;
- b) desenvolvimento de suas atividades segundo a capacidade instalada quanto a recursos humanos e materiais, porém sincronizados sob um cronograma comum;
- c) apoio de suas atividades, segundo fonte de financiamento próprio, objetivando ampliá-las para os demais grupos;
- d) desenvolvimento de seminários periódicos de monitoração da pesquisa nas cidades de origem das instituições pesquisadoras;
- e) compromisso na divulgação conjunta dos resultados alcançados.

Dentro dessa perspectiva de descentralização, a equipe da Fundação Getúlio Vargas desmembrou o seu objeto de estudo em quatro áreas temáticas. Essa divisão foi feita com vistas a obter o maior número de informações possíveis dessas áreas e melhor aproveitamento do trabalho de campo. Seu início se deu no ano de 1998 e seu término no presente ano.

Com efeito, ao destacarmos quatro áreas distintas para análise, já previa-se algumas discrepâncias entre elas. Isto acabou acentuando-se no trabalho de campo e refletido no conteúdo dos respectivos relatórios parciais. De fato, as análises feitas *a posteriori*, demonstraram a impossibilidade de se adotar um único modelo comparativo para a Saúde, a Educação, Desenvolvimento Social e o Desenvolvimento Urbano. Apesar de respeitadas as bases conceituais e metodológicas estabelecidas na primeira fase desse **Projeto Piloto**.



A título de exemplo, pode-se citar o caso do *checklist*, utilizado como roteiro inicial de entrevistas, o qual teve de ser modificado e adequado as diferentes situações concretas. Deve-se salientar, que ele foi reformulado com vistas a atender à questões surgidas no campo. A equipe de pesquisa entendeu que o funcionamento das secretarias de governo, a dinâmica das reuniões dos conselhos, o trabalho das comissões das Câmaras Municipais; enfim, as “práticas” se dão de forma diferenciada até mesmo dentro de uma mesma área. Portanto, devem ser apreendidas no seu próprio contexto.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>2. NOTA METODOLÓGICA</b>	<b>8</b>
<b>2.1. SELEÇÃO DOS SUJEITOS</b>	<b>11</b>
<b>3. CIDADE DO RIO DE JANEIRO</b>	<b>13</b>
<b>3.1. DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	<b>13</b>
Antecedentes	13
Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR	14
Histórico do COMPUR	15
Composição do COMPUR	20
Representantes da sociedade civil	20
Representantes do Poder Executivo	22
Competência do Conselho	23
Outras Formas de Participação na Política Urbana	25
Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro	25
Fórum Popular de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor Decenal do Município do Rio de Janeiro	28
Grupo 16 – G 16	30
Projetos de Estruturação Urbana – PEU's	32
Articulação entre as diferenciadas esferas de participação popular na questão da política urbana	33
Algumas Considerações	34
<b>3.2. DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b>	<b>36</b>
Antecedentes	36
Conselhos Municipais	40
Trabalho de Campo	44
Conselho Municipal de Assistência Social	45
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	47
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro	48
Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadora de Deficiência Física	51
Conselho Municipal de Entorpecentes	51
<b>3.3. EDUCAÇÃO</b>	<b>53</b>
Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro	53
Pauta da Reunião do Conselho	56
FUNDEF	60
CEC - Conselho Escola Comunidade	61
Conselho Municipal de Educação	62
Composição do Conselho	64
Denúncia ou demanda da população	68
Conselho Municipal de Educação e a Comissão de Educação da Câmara Legislativa	68
Secretaria Municipal de Educação	69
Educação e o Legislativo	70
Funcionamento da Comissão de Educação na Câmara Legislativa	70
Algumas Considerações	74
<b>3.4. SAÚDE</b>	<b>75</b>
Conselho Municipal de Saúde	75
Competências	76
Composição	81
Os conselheiros	84
Reuniões	88
Eleições	95

<i>Funcionamento dos Conselhos - Canais de Comunicação</i>	95
<i>Relação dos Conselhos de Saúde com a Secretaria Municipal de Saúde</i>	96
<i>Homologação das decisões</i>	97
<i>Secretaria Municipal de Saúde</i>	99
<i>Financiamento</i>	102
<i>Políticas, programas, projetos e atividades em curso</i>	103
<i>Câmara Municipal do Rio de Janeiro</i>	104
<b>4. NOVA FRIBURGO</b>	<b>108</b>
<b>4.1. DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	<b>108</b>
<i>Antecedentes</i>	108
<i>Quanto à Câmara Municipal e à Comissão de Meio Ambiente</i>	111
<i>Relação da Secretaria de Meio Ambiente com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano</i>	112
<i>Comparação entre Rio de Janeiro e Friburgo na questão do Desenvolvimento Urbano</i>	113
<b>4.2. DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b>	<b>114</b>
<i>Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social</i>	114
<i>Observações acerca dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social</i>	119
<i>Comparação entre Rio de Janeiro e Friburgo na questão do Desenvolvimento Social</i>	121
<b>4.3. EDUCAÇÃO</b>	<b>122</b>
<i>Percepções de campo</i>	122
<i>Quanto ao ambiente das entrevistas e características dos entrevistados</i>	126
<i>Quanto as semelhanças, percepções afinadas e relacionamento entre “oposição” e “situação”</i>	127
<i>Quanto à percepção a cerca da participação</i>	130
<i>Quanto à representação de trabalho</i>	131
<i>Algumas Considerações</i>	134
<b>4.4 SAÚDE</b>	<b>134</b>
<i>Conselho Municipal de Saúde de Nova Friburgo</i>	134
<i>Competências</i>	136
<i>Composição</i>	139
<i>Os conselheiros</i>	142
<i>Reuniões</i>	143
<i>Fundação Municipal de Saúde de Nova Friburgo</i>	149
<i>Financiamento</i>	151
<i>Políticas, programas, projetos e atividades em curso</i>	151
<i>Câmara Municipal de Nova Friburgo - Comissão de Saúde e Assistência Social</i>	154
<i>Comparação entre a cidade do Rio de Janeiro e Nova Friburgo na questão da saúde</i>	159
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>163</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>169</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório traz as análises referentes as práticas e as representações sociais observadas durante todo o trabalho de campo. De fato, as análises estão inscritas basicamente numa visão antropológica culturalista; pois, esta foi uma das principais orientações metodológicas adotadas, aliada à psicologia social.

O Programa de Estudos em Gestão Social - PEGS desenvolve pesquisa que visa identificar o conteúdo, as formas e o significado de participação cidadã nas decisões do poder público, a partir do estudo das práticas e representações de alguns dos principais sujeitos sociais envolvidos no processo de gestão, formulação e implementação de políticas públicas, em nível municipal. No entanto, esse processo pressupõe um redimensionamento das relações Estado- Sociedade.

É dentro de uma perspectiva metodológica que privilegia as relações Sociedade-Estado que se pode investigar os mecanismos criados, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, para ampliar a autonomia dos municípios e os espaços de participação da sociedade na gestão pública.

Embora a participação nos processos de gestão municipal seja uma preocupação anterior ao marco histórico da Constituição de 1988, é a partir daí que ela se institucionaliza. Há muito a questão é objeto da atenção de administradores públicos, pesquisadores sociais e políticos, ampliando as discussões sobre poder local, cidadania e processos de gestão das cidades.

Conhecer esses processos de participação e sua real interferência na gestão municipal é fundamental para que se possa criar parâmetros úteis aos governantes, legisladores, lideranças partidárias e populares e, sobretudo, para referenciar estudos comparativos em administração pública e permitir o desenvolvimento de metodologias passíveis de serem aplicadas em novas pesquisas.

Com referência a dificuldade em se trabalhar com um objeto que fala, pode-se afirmar, que é apresentado aqui uma análise e não “a análise” da participação cidadã, até porque este é um **Projeto Piloto**. Portanto, esse trabalho apresenta os limites de um projeto de pesquisa com tal característica.

Segundo BOURDIEU (1999), “a sociologia seria menos vulnerável às tentações do empirismo se fosse suficiente lembrar-lhe (...) que os  *fatos não falam*”<sup>1</sup>. Dessa forma, - estende-se essa afirmação para as ciências sociais como um todo – essa pesquisa encontra-se no desafio de abordar um objeto que fala. Por isso, partiu-se do pressuposto de que não basta que o pesquisador esteja à escuta dos sujeitos, faça a gravação fiel das informações e razões fornecidas por estes, para justificar a conduta deles e, até mesmo, as razões que propõem: ao proceder dessa forma, o pesquisador corre o risco de substituir pura e simplesmente suas próprias prenoções pelas prenoções dos que ele estuda.

Assim, não pretendeu-se tirar dos fatos a problemática e os conceitos teóricos que permitiram construir e analisar tais fatos, caso contrário, poderia-se incorrer no risco de se limitar ao que é afirmado pelos informantes. Isto deve-se ao fato dessa pesquisa adotar como pressuposto a busca de um novo Direito Público<sup>2</sup>, pautado por processos que possibilitem representações comunitárias atuarem de forma ativa nas decisões da burocracia estatal. Entende-se, assim, que esse processo se cristaliza a partir de um novo modelo de Estado, que visa garantir a participação direta dos cidadãos e colocar em evidência a distinção entre duas formas de democracia: a que restringe a sua atividade política, ao confinar dentro de estritos limites – circunscritos apenas pela democracia representativa – toda e qualquer participação ativa no processo de gestão pública; e uma democracia que destrói esses limites, permitindo aos cidadãos adquirirem consciência reflexiva, que se constrói por meio da prática de tomada de decisões conjunta entre diversos segmentos sociais – a chamada democracia participativa ou direta. Buscou-se portanto, verificar, a partir das falas, as impressões desses atores acerca dos diferenciados canais de participação explorados por essa pesquisa e sua relação como os procedimentos características da administração pública.

É importante apontar as limitações, principalmente no que se refere à coleta de dados, surgidas dentro de um escopo de pesquisa que pretende ser piloto. Dessa forma, cabe destacar a falta de sistematização acerca dos número e à escolha dos entrevistados, bem como ao acompanhamento das reuniões dos conselhos e comissões. Essas

---

<sup>1</sup> Cf. BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.C.; PASSERON, J.C.(1999).

<sup>2</sup> Este significa uma administração que contemple em seu marco legal possibilidades da democracia direta, ou seja, a participação mais efetiva de segmentos da sociedade civil.

observações no entanto, devem ser utilizadas para pensar as possibilidades de continuidade de estudos de tal pertinência.

## **2. NOTA METODOLÓGICA**

A metodologia empregada, deu suporte às entrevistas semi-estruturadas, baseadas no *checklist* desenvolvido inicialmente por todos os integrantes da pesquisa, com adaptações pertinentes às especificidades de cada área temática. O mesmo fundamentou a estruturação das entrevistas com representantes do Executivo e do Legislativo Municipais. Nesse sentido, a partir das primeiras entrevistas, foram acrescidas questões referentes às dúvidas e lacunas surgidas nas anteriores. Essas mudanças foram possíveis porque o *checklist* foi elaborado para servir apenas como um “norteador” da entrevista e não como uma regra a ser seguida à risca. Com efeito, pretendeu-se conhecer a participação cidadã na gestão municipal, segundo uma ótica que tomou como lentes o arcabouço institucional, entre práticas e representações sociais.

Além das entrevistas, como atividade paralela à pesquisa, os integrantes da equipe participaram como observadores de reuniões dos conselhos respectivos, além de outros canais de participação; tais como, o Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e, o Seminário de Prestações de Contas do Conselho Municipal de Assistência Social.

Vale ressaltar, que não foi possível realizar entrevistas com representantes de entidades populares em todas as áreas temáticas, principalmente, pelas dificuldades encontradas no seu agendamento.

As observações em campo possibilitaram algumas interações sociais e simbólicas necessárias a uma melhor aproximação e conhecimento das manifestações empíricas do “real” e dos fenômenos sociais analisados pela pesquisa. Dessa forma, de

uma maneira geral, as observações centraram-se em reuniões de conselhos e nos contatos formais e informais com os seus representantes.

Essa fase do projeto foi desenvolvida num primeiro momento, buscando verificar como essa participação se dá na prática, através de documentos oficiais e entrevistas; o terceiro módulo investigou as percepções de diferentes atores acerca dessa noção, utilizando como referencial analítico as representações sociais.

Muito mais do que apenas saber se a sociedade participa ou não, e se o faz na forma prevista em Lei, procurou-se verificar se a participação decorre do descrédito no sistema representativo; saber se a sociedade, o governo e os legisladores acreditam na participação e, se há ou não identidade de interesses e visões sobre o assunto; enfim, se a atitude com respeito à participação corresponde a uma compreensão nova do fenômeno e a uma aspiração de todas as partes envolvidas.

No caso brasileiro, o levantamento do Marco Legal<sup>3</sup> sobre participação cidadã analisou a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as Leis Orgânicas das cidades do Rio de Janeiro e Nova Friburgo, bem como leis, decretos e portarias pertinentes ao assunto.

A investigação das práticas foi uma das partes mais complexas, pois essa foi marcada por obstáculos de naturezas diversas, desde a dificuldade de se marcar um horário com os membros do Legislativo e Executivo, até o discurso ensaiado de alguns dos entrevistados. Os entraves de natureza burocrática, fizeram com que muitas entrevistas fossem remarcadas várias vezes, chegando ao ponto de serem canceladas e feita a “troca” dos entrevistados. Por conta disso não foram definidos um universo amostral e nenhuma formula estatística para medir os níveis de participação cidadã.

---

<sup>3</sup> CF. Cadernos EBAP, n. 95 (1999b).

O exame das práticas permitiu compreender como de fato se dá a experiência da participação, respondendo questões como: Onde ela acontece? Como? Quem participa? A participação se dá de acordo com o que é previsto em lei? Que tipo de participação vem acontecendo em cada esfera da gestão pública estudada?

A análise da prática compreendeu:

- Análise documental: levantamento e análise de todos os documentos jurídicos, políticos e institucionais e pragmáticos relativos à questão da participação na gestão pública do município. Dessa forma foi possível saber onde e como é privilegiada a participação nesses documentos;
- Pesquisa de campo: realizada através de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com representantes de todos os grupos de interesse envolvidos. O objetivo foi verificar até que ponto a participação cidadã se dá de acordo com o que é previsto na legislação. Foram entrevistados políticos, legisladores, administradores públicos, sindicalistas, representantes de organizações não governamentais e o cidadão comum. Com efeito, alguns cuidados foram tomados na seleção desses sujeitos, sendo importante entrevistar sempre pessoas que lidassem o mais diretamente possível com o objeto estudado. Por exemplo, no caso dos administradores públicos, mostrou-se fundamental entrevistar funcionários de escalões intermediários e que tivessem poder de decisão. De acordo com o referencial teórico já descrito, as entrevistas transcritas e analisadas, foram comparadas com o que pressupõe a documentação.

O estudo das representações sociais objetivou descobrir qual a percepção dos grupos pesquisados sobre a participação. Que idéia fazem dela? Quais os significados que lhe são atribuídos? De que modos pode ser vivenciada? Quais as crenças e valores a ela associados?

Desse modo, precisou-se trabalhar sobre um discurso bastante livre, onde as percepções pudessem aflorar. Esse discurso ora provocado por uma questão inicial, aberta, porém testada suficientemente, de modo a fazer com que o entrevistado expusesse suas idéias e reflexões sobre o assunto. Havia a preocupação de fazer com que a questão inicial nunca fosse direta, como numa entrevista fechada (estruturada), apenas induzindo a fala sobre a questão. Esse método de análise é o que BARDIN



(1977) conceitua como análise de conteúdo. Segundo ele, a análise de conteúdo é:

*“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.*

Essa metodologia objetivou inferir as premissas subjacentes a um enunciado e o modo pelo qual são apreendidas e interpretadas por eventuais receptores, modelando sua percepção a respeito de um determinado objeto.

A aplicação dessa metodologia, na presente pesquisa, buscou verificar de que modo o discurso acadêmico e jurídico sobre a participação cidadã repercute em diferentes grupos sociais dos municípios e, em que medida contribuem para construir o senso comum desses grupos a respeito do tema.

## **2.1. SELEÇÃO DOS SUJEITOS**

A seleção dos sujeitos da pesquisa foi feita entre representantes dos grupos sociais que integram a vida social, econômica e política dos municípios do Rio de Janeiro e Nova Friburgo. Identificaram-se aqui quatro grupos distintos: legisladores, gestores públicos de alto poder decisório: prefeitos, vice-prefeitos, secretários e assessores; lideranças políticas da Câmara de Vereadores, partidárias ou não do Poder Executivo local; lideranças de organizações da sociedade civil, trabalhadores, associações de moradores, organizações não-governamentais e cidadãos selecionados entre indivíduos de diferentes extratos da sociedade.

Os dados foram tratados de forma qualitativa, uma vez que tanto no caso da análise das práticas como na análise das representações sociais, importou saber sobre como se dá a participação social na gestão municipal, não importando uma avaliação quantitativa dessa participação.

A chamada leitura vertical ou intradiscurso, teve como objetivo o estudo do fluxo

e da estrutura do discurso. Trata-se da análise qualitativa das entrevistas, feita de forma exaustiva, partindo do princípio de que todo o discurso é significativo, inclusive o silêncio. Para tanto, foram transcritas todas as entrevistas e feitas diversas leituras analíticas das transcrições, onde tudo foi observado, inclusive inflexões e pausas. Já a chamada análise horizontal, compreendeu a comparação entre as entrevistas e visou estabelecer as ligações entre os vários feixes de relações, fazendo surgir o sentido atribuído ao objeto da pesquisa.

### **3. CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

#### **3.1. DESENVOLVIMENTO URBANO**

##### *Antecedentes*

O Desenvolvimento Urbano da cidade do Rio de Janeiro foi definido pelo Governo César Maia, em 1993, como uma macro-função que engloba: urbanismo, monumentos públicos, obras e serviços públicos, trânsito, meio ambiente e, habitação. No sentido de cumprir efetivamente todas as atividades que visam o Desenvolvimento Urbano, o Poder Local conta com as Secretarias responsáveis por cada uma das funções explicitadas anteriormente, bem como, com a Empresa Municipal de Informática - IPLAN/RIO (anteriormente era denominado – Instituto Municipal de Planejamento e Informática do Município do Rio de Janeiro) e instituições de administração indireta, tais como, a RIO-Urbe, a RIO-Luz e a RIO-Águas.

A Secretaria Municipal de Urbanismo é responsável pela coordenação das atividades que envolvem essa macro-função, mas atua basicamente como instância normativa cuja atribuição é cuidar do uso e ocupação adequados do solo urbano. A Secretaria possui unidades descentralizadas de atendimento à população, as DRLF's - Diretorias Regionais de Licenciamento e Fiscalização e os DLF's - Departamentos de Licenciamento e Fiscalização. As diretorias são em número de cinco e, os departamentos em número de nove, tal qual as RA's - Regiões Administrativas, cada qual responsável pelo atendimento às demandas da população residente em parte delimitada<sup>4</sup> do território municipal.

Nessas unidades descentralizadas, a população pode obter orientação sobre a compra de um imóvel (edificação ou lote), sua legalidade ou seu licenciamento até a obtenção do *Habite-se* mas, nesse caso, a descentralização se dá com a intenção de distribuir e agilizar os processos internos à Secretaria, não existindo qualquer possibilidade, por essa via, de participação da população nas decisões quanto ao parcelamento do solo. Tudo funciona em acordo com o estabelecido na Lei e para

---

<sup>4</sup> Um conjunto preestabelecido de bairros circunvizinhos.

atender as exigências legais.

A Superintendência de Planos Locais, da Secretaria Municipal de Urbanismo encampou a proposta originária das entidades de representação comunitária dos Projetos de Estruturação Urbana – PEU's, que consistem num conjunto de regras e propostas para melhorar os bairros, cujo objetivo é fazer o planejamento, mantendo as características variadas das diversas áreas do Rio.

Os grupos organizados da população, tais como as associações de moradores e de bairro e, também, as empresas privadas podem encaminhar demandas ao Executivo municipal, por correspondência ou através de reuniões previamente agendadas porém, também, nesse caso, há apenas um contato direto entre demandante e demandado.

Mesmo assim, com relação às questões ligadas ao urbanismo, nem a descentralização, nem o atendimento direto e individualizado, são capazes de proporcionar espaços legítimos de participação. Atendem tão somente às necessidades de informação e de prestação de serviços à população.

A existência de órgãos colegiados tais como os conselhos, a princípio, poderia ser um indicativo de que a população possui canais de comunicação nos quais se faz representar, opinando e influenciando nas decisões. Uma avaliação mais criteriosa, no entanto, mostra-se como uma realidade relativamente complexa, que carece ser aprofundada.

### ***Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR***

O Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR difere dos Conselhos das áreas de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Esses são concebidos em cascata, desde a Constituição Federal e precisam existir para que haja repasse de recursos das instâncias superiores para a administração local. O COMPUR, assim como outros conselhos associados à macro-função Desenvolvimento Urbano, existem se o Poder Executivo Municipal assim estabelecer.

## ***Histórico do COMPUR***

Criado a partir do Decreto nº 10.659 de 26 de novembro de 1991, que aprova o Regimento Interno do COMPUR:

*O Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais decreta:*

*Art. 1º - Fica aprovado o Regimento Interno do Conselho Municipal de Política Urbana criado pela Lei n.º 1665 de 25 de janeiro de 1991.*

*Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.*

Embora os Conselhos de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social estejam ligados diretamente ao Executivo, sua criação passa pela predisposição do gestor público municipal em institucionalizá-los. Esse deve demandar à Câmara sua aprovação. No caso do município do Rio de Janeiro, a criação do COMPUR, decorreu de forças políticas do Legislativo, tendo aí a sua origem e, portanto, não consistiu em uma iniciativa do Executivo.

Um incidente, relativamente recente, marcou a trajetória do Conselho de Política Urbana. O Prefeito e a Secretária de Urbanismo foram objeto de uma ação popular originada no COMPUR. O impacto dessa ação popular levou o Executivo Municipal a argüir a inconstitucionalidade do Conselho, acarretando na suspensão de suas atividades do mês de julho/98 a outubro/98, conforme publicação do Diário da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, de 15 de julho de 1998.

Porém, representantes do Executivo Municipal quando entrevistados, procuram justificar essa desativação com argumentos que evitam tocar incisivamente na questão política mais de fundo, mesmo o próprio Assessor Técnico do COMPUR, em razão de ser também funcionário da Prefeitura. Senão vejamos:

*“A razão dessa inconstitucionalidade seria que o Conselho, com essas características, deveria ser criado por uma lei de iniciativa do Executivo. Por pressa, ou por qualquer outro motivo, um grupo de vereadores fez um Projeto de Lei, criando-o em 1993. E essa lei, por causa de atritos do Executivo com o Conselho, através da Câmara de Vereadores, o Prefeito entrou com uma ação liminar dando a ordem de suspensão do Conselho. A liminar caiu e o julgamento está adiado até o ano que vem”* (Assessor Técnico do Conselho Municipal de Política Urbana).

Uma técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo, já analisa esse

acontecimento da seguinte forma:

*“O que acontece é o seguinte: O problema que houve foi em torno das operações interligadas, que é um instrumento previsto no Plano Diretor para implantação da Política Urbana. As operações interligadas, em linhas muito gerais, (...) Quando alguém pretende realizar um empreendimento numa área da cidade e ele gostaria de fazer um empreendimento que contraria alguns aspectos da legislação que incide sobre aquela área, aquela pessoa pode solicitar, primeiramente, indagar se a prefeitura aceitaria abrir mão de alguns parâmetros que incidem sobre aquela região, permitindo portanto que ele fizesse esse empreendimento e, em troca, ele paga alguma coisa à Prefeitura. (...) Porque tudo tem prazo. Se você, por qualquer motivo, amanhã, interpuser uma solicitação qualquer ao prefeito, se você for funcionária e achar que a prefeitura, o Município, está lhe devendo alguma coisa, você abre um processo solicitando uma informação sobre aquilo e se o prefeito não responder em trinta dias, você pode fazer um mandado de segurança, só porque ele não respondeu. Isso é uma regra do direito administrativo, que é uma coisa muito mais ampla do que qualquer meio particular. Então, a mesma coisa acontece, com toda uma série de prazos, porque tudo que a Administração Pública faz, tem prazo. Às vezes esses prazos não são cumpridos, às vezes até um funcionário da Administração Pública desconhece, mas tudo é pautado no direito administrativo que vê prazos para tudo. Então, o trabalho da Secretaria, ele vai correndo; se o COMPUR perde o prazo; se a Câmara perde o prazo; o trabalho vai correndo, tudo com prazo. E assim, pode ser aprovado e o COMPUR achar que não foi bem feito, que não estava bom, que não devia ter sido feito mas, pode ter perdido a oportunidade de se manifestar. Porque não adianta você ficar esperando, dizendo que está ruim, tem uma regra para você se manifestar. Uma regra. Enquanto a regra não for revogada é por ela que a gente tem que se comportar. E houve, em torno dessa operação interligada, uma grande discussão, uma grande celeuma e o prefeito e a Secretária foram alvo de uma ação popular. E, uma ação popular, é uma ação muito grave porque ela vai incidir sobre a pessoa, não só no desempenho da função, como também vai incidir pessoalmente. (Assessora Administrativa da Secretaria Municipal de Urbanismo).*

Dentre essas duas visões, por parte do Executivo, sobre a desativação do COMPUR, na primeira fala prevaleceu uma análise mais próxima das razões reais, explicitando divergências entre o Poder Executivo e o Legislativo, no que concerne à natureza do Conselho, enquanto que nas palavras da Assessora, o motivo foi eminentemente técnico, o que mais se aproxima do argumento da publicação do Diário da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro de 04/03/91.

Esses argumentos demonstram uma situação de conflito entre grupos políticos opostos, onde o argumento de que a falta de competência técnica, por parte do Conselho, foi o motivo preponderante para que se solicitasse a sua desativação. Dessa forma, na versão oficial da desativação do COMPUR, não aparece em nenhum momento o que foi relatado, ou seja, a situação de conflito entre o Legislativo e o

Executivo no que se refere à natureza desse Conselho, conforme expresso na fala de seu Assessor Técnico, o que demonstraria, nesse caso, o conflito aberto e marcado pela representatividade de opiniões, que, segundo DAMATTA (1990: 14), “é sem dúvida, um traço revelador de um igualitarismo individualista que, entre nós, quase sempre se choca de modo violento com o esqueleto hierarquizante de nossa sociedade”.

No argumento dos representantes do Legislativo, que fazem parte da Comissão de Assuntos Urbanos indica-se como o argumento técnico é utilizado, por parte do Executivo, para a resolução de conflitos políticos entre a “situação” e a “oposição”:

*“Foi por causa do Governo Municipal. Isso tem relação com as operações interligadas. Porque elas têm no Plano Diretor, um artigo (29, parágrafo primeiro), que diz que uma OI<sup>5</sup> só pode ser aprovada com parecer favorável do COMPUR; e, o Executivo Municipal ignora isso. Ele nem manda para COMPUR e quando manda desconsidera o parecer. Não que o COMPUR seja uma grande maravilha, porque a paridade lá não é muito bem respeitada. Mas, é um canal, se estivermos alerta, ele estará aberto para reclamarmos. E, no ano retrasado [1997], o prefeito entrou com cinco OI's, ano passado entrou com dois por decreto. A Lei da OI, feita nessa casa, diz que até sessenta dias, qualquer vereador pode entrar com decreto legislativo suspendendo o efeito daquela OI. E aí, o Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos fez isso, só que como o prefeito tinha a maioria, montaram-se três comissões para agilizar o processo de derrubada do projeto dele. Porque quando, há um parecer contrário de três comissões da Câmara, o projeto nem é levado ao plenário. Fato que forçou o Vereador<sup>6</sup> entrar na Justiça. Nesse meio tempo, o prefeito questionou esse artigo 29 e quis transformar o COMPUR em inconstitucional. Por sua vez, o COMPUR não é deliberativo para nada, é consultivo. Mas, para isso o Plano Diretor diz que ele seria deliberativo, porque se a OI só pode ser aprovada com parecer favorável do COMPUR, ele é deliberativo. Então, o Vereador conseguiu uma liminar e alertou ao Procurador Geral da Câmara que arguiu isso e acabou derrubando. Então, é uma coisa de ficar ali*

---

<sup>5</sup> O instrumento da Operação Interligada, previsto no Plano Diretor Decenal, foi regulamentado em 1994 através da Lei nº 2128/90. A OI permite que o Poder Público realize alterações em parâmetros urbanísticos, como gabarito de altura ou profundidade, para satisfazer aos interesses de determinados empreendimentos imobiliários, mediante a contrapartida dos interessados. Essa contrapartida pode ser aplicada em áreas sociais ou na melhoria da infra-estrutura em várias áreas da cidade, inclusive na própria área onde se situa o empreendimento que deu origem à operação. Sua aplicação, no entanto, vem demonstrando que é urgente um aprimoramento da lei, pois se há necessidade de se flexibilizar as normas urbanísticas para que atendam à evolução da cidade, por outro lado é fundamental que sejam preservados parâmetros que garantam qualidade de vida para seus habitantes. De acordo com o Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos, praticamente todos os parâmetros urbanísticos podem ser alterados por decreto. Dessa forma, a Operação Interligada estabelece um novo princípio para a aplicação da lei: o mercado. A lei vale para quem não pode pagar pela sua transgressão. E assim cria duas classes de cidadãos: aqueles que pagam para usar mais intensamente o seu direito de propriedade e aqueles que, por não poderem pagar, devem se submeter às determinações da lei. Para ele, a participação popular na discussão das propostas de operações interligadas ficou impossível, pois as audiências públicas não estão previstas para os casos em que esse instrumento seja aprovado por decreto. O COMPUR também não tem sido ouvido, apesar de o Plano Diretor Decenal condicionar a realização dessas operações ao parecer favorável desse Conselho.

<sup>6</sup> O Vereador em questão foi Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro.

*incomodando, porque com a OI se faz o que quiser, tudo é feito por ela. Se não der para aprovar dentro da legislação, se faz pela OI e demitir fora da legislação, atendendo a outros interesses”* (Assessora do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal).

O Poder Público Municipal buscou, a partir da visão dessa informante do Legislativo, estabelecer uma relação hierárquica, pode-se afirmar então, que segundo BARBOSA (1992: 74), “jamais é tomada como recurso de poder ou mesmo percebido como um problema político”. Isto porque, na tentativa de impor seus interesses e, na relação de disputa configurada no jogo político que estabeleceu-se na política urbana na cidade do Rio de Janeiro, que houve a distinção entre instituições que detêm ou não o dito conhecimento técnico.

Após esse episódio, o COMPUR foi implementado, tendo como base um novo projeto, que se apresentou nos seguintes termos:

*Projeto de Lei nº 875/98 que cria o Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro.*

*Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro, órgão consultivo e de assessoria da Secretaria Municipal de Urbanismo.*

*Art. 2º - O Conselho terá composição paritária de membros do Poder Executivo e da sociedade civil, sendo integrado por 08 a 24 membros, nomeados pelo Prefeito para exercerem mandato de um ano, permitida a recondução.*

Esse Projeto foi encaminhado com o seguinte pronunciamento, por parte do Executivo Municipal:

*“A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro prevê, em seu artigo 126, a possibilidade de se criarem conselhos municipais como órgãos de assessoramento da Administração Pública, em suas diversas áreas de atuação.*

*Dentre as principais finalidades dos conselhos municipais, de acordo com o artigo 127 da lei Orgânica Municipal, encontra-se a de auxiliar à Administração na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas governamentais.*

*O artigo 19 do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, em consonância com o disposto no artigo 127 da Lei Orgânica Municipal, igualmente estabelece que os conselhos municipais devem ser criados precipuamente para serem órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo”.*



E com o seguinte pronunciamento, por parte do Prefeito:

*“Mantendo a indispensável coerência que deve haver entre a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor da Cidade e as leis ordinárias que tratam de matérias cujas diretrizes se encontram já fixadas por aquelas normas, o presente projeto de lei prevê a criação do Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro, atribuindo-lhe as funções consultiva e de assessoria da Administração Municipal em matéria de política urbana, o que, por certo, será de grande importância para o futuro desenvolvimento urbano da Cidade, pois os membros da Administração Municipal e representantes da sociedade civil atuarão em conjunto, para propor medidas de interesse de nossa Cidade em questões tão relevantes quanto intrincadas e, ao mesmo tempo, fascinantes”* (Pronunciamento do Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro).

No projeto, que recria o COMPUR, o Prefeito reafirma sua intenção de modificar suas funções, que antes eram fiscalizadoras e deliberativas e passou a atuar apenas como um suporte do Executivo Municipal, com um caráter consultivo, conforme colocado acima. Essa posição, tanto por parte dos técnicos do Executivo Municipal na questão da política urbana, quanto por parte do próprio Prefeito, revela que a Câmara Municipal do Rio de Janeiro teve que “moldar” sua proposta acerca da função do COMPUR de acordo com os interesses do Poder Executivo. Observa-se que o Conselho aparece como uma instituição auxiliar àquela esfera de poder.

Dessa forma, percebeu-se, que o Desenvolvimento Urbano na cidade do Rio de Janeiro ainda está a cargo de uma ação política centralizadora por parte do Executivo Municipal.

Os canais de interlocução com a Prefeitura estão em permanente desgaste com a mesma. Vide o caso dessa suspensão das atividades do COMPUR, por pressão do Executivo na Justiça. O COMPUR embora não seja paritário, ainda se constitui como um canal de pressão social. Portanto, é fato, que esse Conselho passa por uma grave crise institucional<sup>7</sup>. Assim, na medida em que a relação entre razão e prática são estabelecidas dessa forma, a consequência para a política urbana é a de que o caráter social do espaço, passa a ser determinado pelo poder político. Mesmo quando se explicita a necessidade de opor-se a equidade à eficiência, ou seja, a oportunidade de

---

<sup>7</sup>Essa crise institucional se dá, como já foi colocado, pelas diferentes visões, entre o Poder Executivo e o Legislativo, acerca da natureza do Conselho. Onde o primeiro o vê com caráter consultivo e de assessoria do Poder Executivo; enquanto que o segundo entende que este tem um poder deliberativo e fiscalizador.

criação de um *locus* que possibilite mecanismos de participação social em confronto com os argumentos que privilegiam a técnica, o espaço é sempre visto como palco de embates políticos e não como relação social.

### ***Composição do COMPUR***

O COMPUR reúne-se quinzenalmente para apreciar e discutir temas relacionados à cidade e à legislação. Ao contrário dos demais conselhos municipais, o COMPUR não dispõe de um presidente. A Coordenação é exercida por uma Secretaria Executiva, composta de dois representantes e um suplente eleitos semestralmente, em sistema de rodízio.

Para assessorar as atividades do Conselho foram criadas para essa Secretaria Executiva, uma Assessoria Técnica e uma Assessoria Administrativa, cedidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo. Cada entidade deve indicar um representante e dois suplentes, cabendo apenas um voto por representação.

### ***Representantes da sociedade civil***

De acordo com a legislação, o Conselho possui onze membros, representantes da sociedade civil organizada: Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro – FAFERJ; Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN; Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro – IAB/RJ; Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro – SARJ; Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro – SENGE/RJ; Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON/RJ; Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI/RJ; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente – ABES; Associação dos Médios e Pequenos Empresários da Construção Civil – AMPEC; Clube de Engenharia.

Essa composição foi verificada na fala de um entrevistado do Poder Público:

*“É composta por representantes da sociedade civil, dividida mais ou menos eqüitativamente em organizações profissionais, organizações de empresários e de moradores. FAMERJ, FAFERJ, Clube de engenharia, Sindicato de Engenheiros e Arquitetos, FIRJAN, Associação de Pequenos e Médios Construtores, ABES, ABEM, SINDUSCON”* (Assessor Técnico do Conselho Municipal de Política Urbana).

Entretanto, a paridade da composição do COMPUR é questionada por uma assessora do então vereador e Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal:

*“A paridade da composição do COMPUR não é satisfatória pois existem poucas representações dos segmentos populares”* (Assessora do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal).

A presença dessas entidades foi observada em campo, embora tenha-se identificado que a participação dos membros dessas entidades não se dê de maneira homogênea, ou seja, as discussões eminentemente técnicas que ocorrem nas reuniões do Conselho impossibilita a participação qualificada de representação dos membros da FAFERJ e FAMERJ por falta de capacitação técnica desses membros nas matérias.

Um representante da FAFERJ no Conselho também percebe dessa forma:

*“Foi criado, pela Câmara de Vereadores do Rio, um conselho para ajudar em parte a administrar a Cidade, porque se tiver faltando alguma coisa para a população, é aí que esse Conselho entra. Só que existe muito mais o interesse empresarial. Então as duas representações FAMERJ e FAFERJ, estão muito longe porque lá são discutidos mais os trabalhos técnicos, e nesses trabalhos nós ficamos muito distante, nós sabemos é dos problemas do povo e seus sofrimentos. Lá nessas duas representações são mais problemas técnicos onde estão Engenheiros, Advogados e Arquitetos. São pessoas de grande conhecimento, mas prevalece o interesse próprio, não tem verdadeiramente o interesse da população em geral”* (Representante da comunidade Fernão Cardim, também membro do Grupo 16 – G16 e representante da FAFERJ no COMPUR).

Quanto à composição do Conselho de Política Urbana, cabe mencionar que: a) não é paritário; b) o Poder Público tem representação mas não tem direito a voto; e) não são representadas todas as unidades do Executivo responsáveis pela macro-função

Desenvolvimento Urbano<sup>8</sup>; d) a população é representada por organizações federadas (FAFERJ e FAMERJ)<sup>9</sup> e, e) contempla, significativamente, a representação de grupos de interesse do mercado imobiliário e de trabalhadores do ramo da construção civil.

### ***Representantes do Poder Executivo***

Conforme a legislação, da parte do Poder Executivo, integram o Conselho: o Secretário Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente; o Secretário de Obras e Serviços Públicos; o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social; o Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes; o Secretário de Transportes; o Presidente da IPLAN/RIO. Contudo, na visão do Assessor Técnico do COMPUR, essas representações não participam ativamente, existindo também uma hierarquização entre elas:

*“Representação de poder público no Conselho não é paritário. Secretaria de Urbanismo, IPLAN/RIO, Secretaria de Obras e Meio-ambiente entram depois. Têm voz, mas não têm voto. Na realidade, as Secretarias aparecem quando convocadas nos Conselhos para esclarecer alguma coisa. Não fazem parte da rotina do Conselho, justamente porque não tem voto”* (Assessor Técnico do Conselho Municipal de Política Urbana).

Nas visitas às reuniões do Conselho não foi identificada a presença de nenhum desses representantes.

O COMPUR é composto por onze entidades. O quorum mínimo para o início dos trabalhos é de dois terços das entidades que participaram da última reunião.

---

<sup>8</sup> Algumas dessas unidades possui seus próprios Conselhos, entretanto, há preocupação quanto à diluição da discussão de questões relevantes, que poderiam ser melhor encaminhadas se avaliadas pelas suas inter-relações. Além disso, esse fato dificulta a percepção, por parte dos representantes da população quanto às temáticas que devem ser encaminhadas para um ou outro fórum de discussão. O Programa Favela-Bairro, por exemplo, que consiste no mais relevante projeto de estruturação urbana da atual gestão, direcionado à população residente nos bolsões de pobreza, não foi discutido no Conselho Municipal de Política Urbana.

<sup>9</sup> Embora seja questionada, por amplo segmento da população, a representatividade das organizações federadas. Já que, muitas vezes, suas decisões gerais acabam por distanciar-se das necessidades específicas das organizações locais.

## **Competência do Conselho**

De acordo com o artigo 19 do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro:

*“Excetuando aqueles com competência definida em lei, os conselhos são órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo, com atribuições de analisar e propor, assim como dar-lhes publicidade, medidas de concretização das políticas setoriais definidas no Título VII desta Lei Complementar e verificar sua execução, observadas as diretrizes nele estabelecidas.*

*§ 1.º - Os Conselhos de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, de Proteção do Patrimônio Cultural, de Meio Ambiente e de Transportes atuarão em colaboração com o Conselho Municipal de Política Urbana.*

*§ 2.º - São atribuições dos conselhos:*

*I – intervir em todas as etapas do processo de planejamento;*

*II – analisar e propor medidas de concretização de políticas setoriais;*

*III – participar da gestão dos fundos previstos nesta Lei Complementar, propondo prioridades na aplicação dos recursos, assim como da fiscalização de sua utilização;*

*IV – solicitar ao Poder Público a realização de audiências públicas, para prestar esclarecimentos à população;*

*V – realizar, no âmbito de sua competência, audiências públicas”.*

Na Lei nº 1665 de 25 de janeiro de 1991 que cria originalmente o Conselho Municipal de Política Urbana, dispõe sobre suas atribuições e dá outras providências, atribuindo competências distintas das do Plano Diretor, colocando-o com funções fiscalizadoras e deliberativas:

*Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Política Urbana, órgão superior de assessoramento e consulta da administração pública, com funções fiscalizadoras e deliberativas no âmbito de sua competência, conforme dispõe esta Lei.*

*Art. 2º - O Conselho Municipal de Política Urbana, no cumprimento de suas finalidades, tem as seguintes atribuições:*

*I - Estudar e pronunciar-se sobre questões relativas à formulação e à Administração da Política Urbana do Município;*

*II - Acompanhar, avaliar e fiscalizar a aplicação das normas, diretrizes, programas e projetos definidos no Plano Diretor da Cidade;*

*III - Auxiliar e fiscalizar o acesso da comunidade às informações sobre Política Urbana;*

*IV - Receber, avaliar e encaminhar os órgãos competentes os pleitos da comunidade relativos a assuntos urbanísticos;*

*V - Propor, com fundamento em parecer técnico:*

- a) Aplicação de sanções em proprietários de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, nos termos da Lei;*
- b) Aplicação de sanções por abuso de direito pelo proprietário urbano;*
- c) Desapropriação por interesse social ou utilidade pública.*

Na análise de um representante do Poder Executivo no COMPUR, a competência do Conselho é motivo de disputa política entre o Executivo e o Legislativo:

*“A relação com o Legislativo se desenvolveu por dois motivos: O Plano Diretor descreve o Conselho Deliberativo, de atribuições de controle. Na hora de criar, o governante criou o conselho consultivo. Os vereadores queriam que os Conselhos fossem deliberativos. Então o Conselho se sentiu muito frustrado em não ser deliberativo, mas ele fala como se fosse. Esse defeito ‘genético’ não se consegue corrigir... O Legislativo queria que o Conselho fosse criado conforme o Plano Diretor, mas o Executivo o implementou não fazendo grande parte de suas recomendações” (Assessor Técnico do Conselho de Política Urbana).*

De acordo com a visão do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, essa competência atribuída ao COMPUR, pouco importa, pois para ele, sendo consultivo ou deliberativo a pressão feita pelo Poder Executivo Municipal inviabiliza o andamento dos trabalhos desse Conselho:

*“O COMPUR, veja bem, eu já fui membro quando representava o SENGE, e, realmente aquilo dali é um desastre. Isto porque o Executivo Municipal não dá a menor bola. Apesar de ser deliberativo ou consultivo, mas se o Executivo Municipal tivesse a preocupação de ouvir sua opinião... Até porque, ‘está todo mundo lá’ - AMPEC, ADEMI, FIRJAN, FAFERJ, FAMERJ, SENGE, SARJ, IAB, ABES. Pode-se dizer que está representando a sociedade para discutir e opinar sobre a política urbana da Cidade. Se você é um executivo sério... é claro, que o terá como algo importante. Ninguém ganha dinheiro, a única despesa que o Executivo tem é a sala que destina com dois ou três servidores municipais, por conta disso, se tem um órgão qualificado para contribuir na administração da Cidade. Entretanto, não serve para isso, só a prepotência dos secretários quando se vai até lá...” (Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro).*

O Poder Executivo Municipal só reconhece no COMPUR seu caráter consultivo, embora exista a reivindicação, por parte do representante do Legislativo que foi entrevistado, de que esse Conselho tenha um caráter deliberativo, tal como previsto na lei.

O fato do COMPUR não possuir legitimidade perante o Executivo Municipal, acarreta uma série de conflitos e incidentes. Além disso, as questões controversas, dificilmente são consensuadas e, geralmente, são encaminhados mais de um relatório sobre uma mesma temática ao Prefeito, refletindo pontos de vista distintos. Segundo seu Assessor Técnico, alguns desses temas não correspondem às prioridades identificadas pela Prefeitura, o que dificulta seu encaminhamento.

***Outras Formas de Participação na Política Urbana***  
***Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro***

A Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro é uma de suas treze comissões permanentes. É composta por três vereadores (Presidente - PT; Vice-presidente - PPB; e o Vogal - PMDB, que substituiu um do PDT). Seguindo uma estratégia de qualificação técnica, a Comissão procura, inclusive, convidar especialistas, pesquisadores e instituições universitárias para debater questões acerca do Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, organizou em novembro de 1999 um seminário intitulado “Repensando as Políticas Públicas e a Ação no Rio de Janeiro”:

*“Cada Comissão é composta por três vereadores, o que se está na cabeça é que têm reuniões às segundas-feiras, e este dia não tem sessão na Câmara exatamente por conta deste dia ser destinado ao trabalho nas comissões. Só que esta coisa não existe de fato. E aí, não se vê a Comissão funcionar como deveria, ou seja, todos os projetos e mensagens que chegam à Câmara que tem a ver com o assunto daquela comissão, deve ser objeto de sua apreciação, com grau de profundidade. E a comissão emitir um parecer favorável ou contrário, mas algo bem substancial, muito bem fundamentado, mostrando a seriedade de quem participa dela, no trato da coisa pública. Bem, nós assumimos agora, e queremos exatamente dar este tipo de caráter. Não queremos que saia um parecer dessa Comissão leviano ou superficial, a matéria que chegar aqui será apreciada por nós. Além disso, queremos imprimir, porque apesar de ser um órgão opinativo, então, é claro, que há necessidade no nosso entender, de que a Comissão tenha fontes de informações sobre a Cidade. Dessa forma, estamos organizando um seminário de peso (mais para o final deste ano), que discuta o RJ, fazendo um contraponto com a lógica de atuação do Executivo atual. Tenho impressão que pelo menos, estamos colocando algo no papel. Já contatamos algumas pessoas para isso daí, como o Prof. Milton Santos” (Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal de Assuntos Urbanos).*

A Comissão de Assuntos Urbanos pretende constituir-se como um *front* contra o Governo Conde (num primeiro momento contra o Governo César Maia). A Comissão emite pareceres contrários, em sua maioria, aos projetos do Executivo, como no caso das Operações Interligadas (OI's), bem como ainda reivindica uma ampliação da participação popular, tal como posto no Plano Diretor:

*“(...) No Desenvolvimento Urbano, não teve isso, a gente ‘faturou’. Foi tanto, que depois de aprovada e promulgada a Lei do Plano Diretor, o pessoal da Construção Civil se reuniu com uma turma nova para fundar uma nova associação a Associação de Médios e Pequenos Empresários da Construção Civil – AMPEC, esse pessoal vinha aqui o tempo todo, para correr atrás do prejuízo. Inclusive, conseguiram convencer certos vereadores a retirar certos ganhos do Plano Diretor. No Plano Diretor há uma série de instrumentos de caráter fiscal, urbanísticos etc. Ou seja, instrumentos estes, que para elaborá-lo plenamente, há necessidade de regulamentar esses instrumentos por Lei Ordinária. O César Maia, assume, inclusive, há um documento oficial dizendo que vai respeitar todo o Plano Diretor. Quando ele entrou já existia vindo do Executivo, algumas leis regulamentando alguns instrumentos. Quando ele assume, a primeira coisa que faz é retirar essas mensagens de volta para o Executivo, dizendo que precisava de um maior aprofundamento e aí ele nunca criou. Para não dizer, que ele não fez nenhuma regulamentação do instrumento, ele o fez na da OI, do jeito que quis e entendeu, com flagrantes inconstitucionalidades, sem ouvir o COMPUR. Aliás, há uma ação hoje na Justiça tornando inconstitucional o COMPUR, exatamente porque nós aqui ajuizamos uma ação contra uma OI, e é um dos argumentos que utilizamos foi que o COMPUR não foi ouvido. É aquela “história do marido traído que vende o sofá”. Fato é, que ele só não regula isso, mas cria o Plano Estratégico, em toda sua administração não respeita o Plano Diretor e resolve fazer um Plano Estratégico para a Cidade do RJ. E se pegamos o Plano Diretor e o Plano Estratégico, percebemos que as óticas são completamente distintas. Aí, ele administra a Cidade segundo o Plano Estratégico, feito no Gabinete, ele até diz que houve participação, é mentira. Posso até dizer, que as entidades, as representações de moradores e de trabalhadores, entidades sindicais, deixaram-se fotografar como se estivessem participando, por isso são responsáveis. Foi assim, que o César Maia administrou a Cidade do RJ” (Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro).*

No que se refere a relação entre as representações partidárias na Comissão de Assuntos Urbanos, o seu Presidente observa que a diversidade partidária não proporciona entraves aos trabalhos, até porque, esse informante se considera uma referência nessa questão:

*“Veja bem, nós gostamos de trabalhar e vamos trabalhar, temos uma programação. Apresentamos uma programação a eles, e com certeza não serão contra de forma alguma. Também a apresentamos ao Secretário da Casa, terá que haver um custeio para alguns eventos, pois gostaria que a Câmara bancasse essa coisa. Estamos querendo imprimir uma prática de trabalho para as Comissões*



*como até hoje não existiu aqui. Vamos ver o que irá acontecer, estamos fazendo a nossa parte. Na verdade é o que acontece, estamos aqui pouco tempo... Ano que vem é eleitoral, eles ocupam as Comissões com um objetivo totalmente distinto do nosso, mais ou menos o 'negócio de se criar dificuldades para vender facilidades', e o nosso negócio é totalmente diferente. De modo que, à vezes o que a gente faz até auxilia a eles lá nesse negócio deles. É claro, na medida em que pinte um projeto de interesse do Prefeito e aí, o Prefeito acerta com os dois, mas o Presidente pode dar voto em separado. E aí, tem uma coisa, aqui na Casa, nós somos referência para essa questão de política urbana, então tudo é possível, mas não é tão fácil. Pelo menos dificuldade a gente cria”* (Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro).

Entretanto, esse Vereador parece ter assumido a presidência da Comissão por conta de um desentendimento entre os partidos da base de apoio ao Governo Municipal e, segundo o mesmo, se isso não tivesse acontecido, o PT não levaria a presidência:

*“Nós aqui nos tornamos presidente da Comissão de Assuntos Urbanos (é a terceira vez que exerço o cargo de vereador), então isso é claro, sou especialista da área de assuntos urbanos, mas só assumimos por causa de uma briga. É isso mesmo, por causa de uma briga, da primeira vez foi uma briga de dois grupos ali, que diziam – ‘eu não vou ter e você também não’, de repente, resolveram votar em mim eu ganhei a presidência. E, agora também, por incrível que pareça é muito em função desse racha do pessoal do César Maia com o do Conde, que a gente conseguiu a presidência. Porque nas ‘condições normais de temperatura e pressão’, não tem nem papo”* (Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal).

Esse Presidente diz também, que passou a exigir um tratamento mais sério por parte do Executivo e dos vereadores que o apoiam, buscando novos mecanismos de participação e, com a proposta de que os projetos deverão ser enviados em condições de serem apreciados integralmente (“sem afobações”), devendo conter todos os dados necessários. Em seguida, os mesmos serão encaminhados à população, que após promover audiências públicas, emitirá um parecer a respeito<sup>10</sup>.

Ele reclama da estrutura e da pouca importância dada a essa Comissão:

*“A Comissão Federal tem muita importância, quando chega na Estadual, se perde um pouco, na Municipal desaparece quase totalmente. Porque muitos dos projetos (a maioria), os pareceres são dados oralmente, por ocasião de colocar para a discussão, então coloca o projeto em discussão, com o parecer pendente; se chama uma pessoa da Comissão, o titular, o presidente, o vice-presidente, nenhum*

---

<sup>10</sup> Essas audiências públicas são promovidas pela Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que é um outro espaço para a população discutir questões pertinentes à política urbana.

*está presente, mas o vogal está presente, ele pergunta a alguém qual o parecer que ele deve dar; e, às vezes uma matéria importante sobre a vida da Cidade”* (Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal).

Dentro desse contexto, a Comissão de Assuntos Urbanos tenta estar a par do que acontece no Desenvolvimento Urbano da cidade e, estar instrumentalizada para não só acompanhar como produzir documentos com estudos feitos nessa questão.

Portanto, a questão urbana ainda conta com pouca visibilidade social. Desse modo, pode ser levado em conta o argumento do Presidente da referida Comissão: “o povo quer saber de emprego e comida em casa, ele não consegue fazer uma correlação disso com os problemas urbanos, porque essa coisa é muito distante na cabeça deles”. Uma possível explicação para que isso ocorra, é a falta de reconhecimento dessa área junto a grande parte dos setores da sociedade.

#### ***Fórum Popular de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor Decenal do Município do Rio de Janeiro***

Em março de 1997, o atual Prefeito enviou à Câmara um projeto de lei complementar, de nº 3/97, alterando quinze artigos do Plano Diretor, sem qualquer discussão com a sociedade, o que originou a criação do Fórum Popular de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor Decenal. Portanto, ao invés de tentar aprimorar a legislação existente, como estava previsto, o Executivo Municipal optou por alterá-la nos seus fundamentos, quase colocando por terra todo o esforço que se fizera até então para dotar a Cidade de um instrumento legal exigido pela Constituição Federal.

Com efeito, a partir da iniciativa de representantes do Poder Legislativo da Cidade do Rio de Janeiro, criou-se em abril de 1997, o Fórum Popular, que, em princípio, tinha como objetivo o acompanhamento do Plano Diretor do Município, mas estendeu-se à discussão da questão da política urbana da cidade como um todo.

De acordo com um dos entrevistados, a participação nesse Fórum é ampla e não estabelece, *a priori*, representantes de entidades que poderão participar, garantindo, assim, uma representação maior por parte da sociedade civil:

*“Deste Fórum participam – IAB, várias associações de moradores, Clube de Engenharia, Conselho Regional de Engenheiros e Arquitetos – CREA, o cidadão comum e outras instituições da sociedade civil. Como o Vereador X participa desde o início e discute entre outras questões, a dos loteamentos irregulares, nós com apoio destas instituições damos prosseguimento aos trabalhos, embora, não se tenha uma Secretaria Executiva; estamos ‘mais ou menos na frente’, reservando o auditório para discussão aqui na Câmara e fazendo a pauta ‘lá na hora’, digitamos a convocação e mandamos para o Sindicato dos Arquitetos e dos Engenheiros, dali ela é feita e distribuída para outras associações. As reuniões têm sido regulares”.* (Assessora do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro).

Nesse Fórum, o cidadão comum e as comunidades do município do Rio são convidadas a participar por meio de correio eletrônico, mala direta ou telefonema. Segundo, o mesmo entrevistado acima, esse serve para qualificar e capacitar a população: *“O objetivo é capacitar as pessoas, criar agentes ‘pentelhadores do Poder Público’, pessoas com conhecimento do que está sendo feito, para questionar, não aceitarem sem saber. Se pode, porque que pode, se não pode porque não pode. É preciso divulgar isso”.*

O Fórum do Plano Diretor pode ser caracterizado como coloca DUMONT (1985), quando esse autor se refere à sociedade: *“(...) um clube ou partido político: uma ‘societas’ ou associação de cidadãos com múltiplos interesses”.*

Todavia, não existe uma regularidade na presença nas reuniões do Fórum e, no que se refere à participação por áreas do município, a fala de uma entrevistada pode ilustrar essa questão:

*“O pessoal da Zona Sul geralmente é mais informado, eles comparecem. No momento, temos uma regularidade do pessoal mais afastado da Zona Sul e de representantes de uma associação de Jacarepaguá, representantes do Conselho de Loteamentos Irregulares, que participam com mais frequência. Existem pessoas que às vezes somem porque a vida “enrola”, mas estão sempre ligando para saber o que está acontecendo. Quando há uma audiência pública, nós os contatamos e eles comparecem. Atualmente, de Botafogo e Jardim Botânico existe grande participação”* (Assessora do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro).

Não obstante, é o Gabinete do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos que dá suporte ao Fórum, reservando, inclusive, o auditório da Câmara para a realização das reuniões. Segundo sua Assessora, a convocação é digitada, sendo repassada ao Sindicato dos Engenheiros, sendo a partir daí, enviada aos seus participantes. Cabe ressaltar que no caso do COMPUR a participação se dá por representação, ou seja os conselheiros aparecem como membros; no caso do Fórum a participação se dá de maneira mais flexível, onde uma parcela significativa dos participantes tendem a apresentar demandas mais particularizadas em relação ao primeiro.

### ***Grupo 16 – G 16***

A sua criação, em 1998, teve o objetivo de conquistar maior espaço político para as comunidades faveladas da Zona Norte da cidade, no intuito de fazer valer suas reivindicações, acabou de certa forma, gerando um certo conflito de interesses com uma das mais tradicionais e reconhecidas representações populares da cidade do Rio de Janeiro, a FAFERJ.

Além de englobar as comunidades atendidas pelo Programa Favela-Bairro até 1998, o G-16 conta também com três comunidades que ainda não tinham sido contempladas pelo referido Programa até essa data, quais sejam: Fernão Cardim; Caju e Morro União. Todavia, ainda não está formalizado completamente.

Procurou-se entrevistar então, o Presidente da Associação de Moradores de Fernão Cardim, que é também conselheiro e, representante da FAFERJ no COMPUR. Embora, o G-16 não esteja formalmente estruturando, já tem alguma força política para pressionar politicamente a Prefeitura. Não por acaso, foi a primeira comunidade de favela a ser contemplada na retomada do Programa Favela-Bairro pelo Prefeito Conde, recebendo inclusive, um Código de Endereçamento Postal - CEP.

A história pessoal desse informante demonstra suas manobras para inserir-se no jogo político que uma liderança comunitária acaba entrando, para obter melhorias para a

sua comunidade. Sua participação, em diversas instâncias de representação popular (FAFERJ, Associação de Moradores, COMPUR e G-16), revela um pouco de sua estratégia política e do “jeitinho” para criar “laços” com esferas de poder e, assim, ao contrário do que ocorre na relação existente entre a Secretaria Municipal de Urbanismo e o COMPUR, em que a primeira tenta todo o tempo e de todas as formas impor uma relação de hierarquia entre as instituições.

Com efeito, Este ator compreendeu que precisa estar em várias frentes de ação política, ou seja, “as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas (BORDENAVE, 1983: 46)”.

Pode-se afirmar, que a constituição do G-16 surge como um grupo político ligado ao Poder Executivo Municipal com demandas estritamente locais, enquanto que aquela outra representação está mais preocupada em atuar no âmbito estadual. Isto é explicado pelo entrevistado dessa forma:

“É que a FAFERJ tinha que ser anti-partidária, mas em parte ela vive mais ao lado do Estado, e ela não tem muita aceitação no Município. Pois quando foi criado o Grupo 16, a FAFERJ tinha apoio muito grande do Marcello Alencar no Estado, então também vale muito o apoio partidário que tem uma influência. Já o Grupo 16 não, nós praticamente fechamos com o município que é de outro partido, então esta é uma questão política, pois a Prefeitura é do PFL. Já me perguntaram porque nós não reunimos o grupo lá na FAFERJ pois lá tem salas sobrando. Nós nos reunimos sempre na UNITEC<sup>11</sup>, na rua Uruguaiana nº 55, e lá existe curso de gestores, curso de informática e nós fizemos amizade, e há também a Secretária Municipal do Trabalho, e com a nossa amizade a UNITEC abriu um espaço para nos reunirmos às quartas-feiras, o que causou um certo ‘ciúme’ na FAFERJ, do Grupo 16. E, hoje em dia eu sou um conselheiro da FAFERJ que tem um poder há muitos anos e é considerada de utilidade pública pelos três governos, ela em representação tem até mais poder. Mas o Grupo 16, talvez pela sua determinação, pela força de vontade que temos, conquistou seu respeito por parte do município. É o Grupo 16 que cobra, briga e que faz o que tiver de fazer. Ele leva idéias para a própria Prefeitura, nós fomos no Canal das Tachas e vimos as obras abandonadas e apresentamos ao Secretário as irregularidades” (Representante da comunidade de Fernão Cardim, também membro do G-16 e representante da FAFERJ no COMPUR).

---

<sup>11</sup> UNITEC- Cooperativa de Profissionais de Ensino, Treinamento e Informática.

A configuração política das representações populares foi alterada com a chegada do G-16, até então a FAFERJ brilhava quase solitária nesse horizonte. Mas, foi “pega no contrapé”, por ter uma preocupação maior com o Governo Estadual, por esse motivo, acabou deixando um “vácuo de ação” na esfera municipal, o qual, foi ocupado por lideranças comunitárias, resultando na formação desse Grupo. Cabe ressaltar que essa é a dinâmica das ações sociais e políticas, isso mostra que a participação cidadã no município do Rio de Janeiro tende a crescer.

### ***Projetos de Estruturação Urbana – PEU’s***

Os PEU’s foram criados em 1977, respondendo, na maioria das vezes, às preocupações dos moradores, representantes das comunidades e técnicos, com a construção excessiva em determinadas áreas e o desaparecimento de prédios e lugares considerados importantes. Com a aprovação do Plano Diretor, o PEU ganhou mais força, com a exigência da participação popular na sua elaboração. As questões básicas tratadas pelo PEU são ocupação do solo, isto é, como os prédios podem ser construídos nos terrenos, altura máxima que os prédios podem ter, onde comércio e indústria podem se instalar, além da classificação das ruas, de acordo com sua utilização, e a definição das áreas para uso público, como praças, escolas e creches.

Originariamente, na proposta das organizações comunitárias, o PEU visava possibilitar ações integradas pelas representações das comunidades de bairros de uma determinada região do município, para aumentar o poder de ação dessas organizações. Entretanto, com o encaminhamento da Secretaria Municipal de Urbanismo, essa proposta parece ter se descaracterizado.

As regras atuais para a construção no Rio estão no Plano Diretor-92, que previu também a elaboração de PEU’s, para as cinquenta áreas em que foi dividida a cidade. Mas, até hoje, nenhum PEU saiu efetivamente do papel. Entretanto, regras antigas continuam definindo as intervenções urbanísticas na Cidade.

Na análise do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, os PEU's, conforme configuração atual, não atendem a demanda da proposta originária. Segundo opinião desse Fórum, além da quantidade irrisória de projetos elaborados, o processo desenvolvido até aqui foi truncado, marcado pela falta de continuidade e pelas limitações impostas à participação da população. Um exemplo citado, foi o caso do PEU-Méier<sup>12</sup>, no qual teve a última audiência pública realizada em julho de 1996, tendo sua versão final do Projeto encaminhado à Câmara modificado, ao longo de mais de dois anos pelos técnicos da Prefeitura, mas totalmente desconhecida pela população dos bairros abrangidos.

### ***Articulação entre as diferenciadas esferas de participação popular na questão da política urbana***

A relação entre o COMPUR e a Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal, parece ser informal, dando-se em nível pessoal e assistemático, como afirma a assessora do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos do Município do Rio de Janeiro, em entrevista:

*“Só a nível pessoal mesmo. Não há nada formal. Entretanto, sempre que vem algum parecer do COMPUR para essa Casa, pesa sabe. Mesmo não sendo deliberativo, quando vem algum projeto que já tem parecer dele favorável, a rigor ajuda. Sempre é publicado, volta-e-meia tem um parecer do COMPUR publicado, se o COMPUR manda para cá um parecer para ser publicado, isso acontece. Eles mandaram sobre o Projeto de Lei Complementar - PLC da LUOS<sup>13</sup> do Executivo, indicando que não deveria ser aprovado da maneira que está. Isso pesa, é importante. De alguma forma, é a sociedade se manifestando, lógico com suas deficiências, as pessoas ficam meio sem representatividade já que não pode participar, também não tem tanta gente para analisar, sem especialistas para entender aquela linguagem. Mas, é alguma coisa”.*

Não obstante, também parece provável que o COMPUR e o Fórum são em certa medida “concorrentes”, fato que talvez explique a presença e/ou ausência de certas

---

<sup>12</sup> O PEU Méier abrange os bairros da Abolição, Água Santa, Cachambi, Encantado, Engenho de Dentro, Lins de Vasconcelos, Méier, Piedade, Pilares e Todos os Santos.

<sup>13</sup> LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo.

entidades nestes órgãos, ou seja, quem participa do primeiro, tende a não participar do segundo e vice-versa. Fato comprovado numa fala de um entrevistado:

*“Têm. Antigamente tinha mais... um representava o SARJ e o outro era representante do SENGE, eles saíram e entraram outros, que não estão participando do Fórum. Mas, agora tem um que está participando do Clube de Engenharia, que já participou do COMPUR pelo IAB, o Dr. X agora está participando do Fórum pelo Clube de Engenharia. Ele é uma figura que tem mais de oitenta anos, representando algumas entidades, é um senhor respeitado por várias entidades, sempre batalhando nessa área, defensor do Plano Diretor. Sempre contamos com ele”* (Assessora do Presidente da Comissão de Assuntos Urbanos do Município do Rio de Janeiro).

Observa-se, dessa forma, que na questão da política urbana da cidade do Rio de Janeiro, os canais de participação da sociedade civil são desarticulados entre si, não havendo trocas de informações ou debates sobre essa temática entre essas instâncias. Essa desarticulação se dá principalmente pelas diferenças acerca da natureza de cada entidade:

Pode-se classificar o Fórum Popular como um grupo ligado à oposição ao governo municipal, enquanto o COMPUR obedece às formalidades legais, que desenvolve suas atividades por meio de discussões técnicas, buscando inviabilizar, assim, a participação dos representantes das comunidades. O G-16 aparece como uma espécie de movimento social que pretende fazer ouvir suas reivindicações, mas não tem uma visão global da política urbana para a cidade, buscando resolver suas demandas específicas.

### ***Algumas Considerações***

O COMPUR constitui-se em um fórum fundamental para a discussão das questões do Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, foi também identificada, certa marginalidade das entidades populares componentes, pois privilegiou-se o aspecto técnico, perdendo-se de foco as implicações de cunho mais coletivo e que pudesse propiciar a organização da sociedade civil.



O trabalho de campo permitiu observar que o Executivo Municipal entende a competência da Secretaria Municipal de Urbanismo para o atendimento da parte "formal" da Cidade e a Secretaria Municipal de Habitação da parte "não legal", isto é, áreas de população de baixa renda (faveladas). Isso implica numa ação diferenciada do Poder Público, o qual, procura dispositivos legais, que justifiquem suas políticas de planejamento e intervenção urbana.

Ao não reconhecer o caráter deliberativo do COMPUR, a Prefeitura pretende ter liberdade de ação, não direcionando suas ações a partir das demandas da sociedade civil.

Para concluir, pode-se afirmar, baseado em MEDEIROS & FILHO (1990: 90), que o sistema institucional no Brasil ainda não obteve sucesso na implementação de políticas públicas urbanas, porém, a política de desenvolvimento urbano vem dando provas sistemáticas de sua extrema relevância há muito tempo. Atualmente, muitos são os problemas com o solo urbano, com a falta de acesso à água potável e esgotamento sanitário (por exemplo). Isto é, o Estado Nacional com um todo, não conseguiu atender principalmente, às necessidades reais das populações mais carentes, dando mais instrumentos ao Poder Executivo para deliberar e discutir a questão urbana, relegando ao Poder Legislativo um papel coadjuvante nesse processo. Para tanto, basta verificar que:

- A divisão de poderes da República sufocou o Legislativo e, dentro desse processo, enfraqueceu a representatividade em bases territoriais, minimizando a importância do peso urbano e do processo de urbanização;
- A organização territorial do Estado privilegiou a instância federal, em detrimento das instâncias estaduais, metropolitanas e municipais, dissolvendo as peculiaridades regionais/loais;
- A organização governamental tanto privilegia o critério de departamentalização funcional/setorial, em detrimento do geográfico/espacial, quanto pulveriza a ação sobre o urbano – que, assim, passa a sofrer do problema do paralelismo e do vício da atuação apenas sobre as consequências da urbanização.

### 3.2. DESENVOLVIMENTO SOCIAL

#### *Antecedentes*

Em 1979 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Social, através do decreto nº 2290. Sua função, definida no decreto é:

*“promover o bem-estar social, através de iniciativas próprias e da articulação de programas e ações vinculadas ao Poder público ou à iniciativa privada, com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes, cuidando também de promover estudos e pesquisas sobre o universo social da cidade do Rio de Janeiro, visando à correta definição de prioridades para o bem-estar da população”.*

A criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Social ocorre num momento em que os movimentos populares reivindicam do poder público a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda, através da implementação de serviços de Educação e Saúde, saneamento básico, políticas de assentamento, etc.

Essas reivindicações, historicamente suprimidas pela elite política e econômica do país, no final da ditadura militar, passaram a ter uma força ainda maior, pois “o processo histórico brasileiro e da América Latina desenvolveu-se no sentido de ter que abrir um espaço social e político para as manifestações individuais e locais, já que tudo está rigidamente previsto e dominado pelo centralismo político, legal e religioso<sup>14</sup>”.

Durante a década de 80, período em que a luta popular ganha novos rumos e ânimo, a SMDS priorizou as intervenções urbanísticas, desenvolvendo programas sociais pontuais. Nesta área, o programa de Creches Comunitárias, criado em 1980, atendia uma demanda por espaços de guarda de crianças, liberando, assim, os pais para o mercado de trabalho.

Na Constituição Federal de 1988, Governo e parlamentares pareciam inclinados a atender algumas das reivindicações da sociedade civil, pois nesse documento incluem

---

<sup>14</sup> Cf. DAMATTA (1991).

leis que garantem a universalidade de vários direitos. A Constituição traz ainda outra novidade, que é a intenção do Governo em descentralizar algumas ações que antes só cabiam à sua esfera. A criação dessas leis veio atender uma necessidade do imaginário popular, *“pois existe a perspectiva quase eterna da sociedade brasileira de acreditar na mudança pelo decreto, atitude que é comum às pessoas dos mais diferentes matizes políticos. Tanto aqueles que possuem um discurso político radical como os mais moderados, todos expressam fé na palavra escrita, na possibilidade de mudanças pela alteração da lei, sintetizada mais recentemente na sua expressão máxima: a constituinte”*<sup>15</sup>. Olhando para o passado político é possível aferir a importância dada às leis que visam influenciar o comportamento dos cidadãos. Seguindo essa linha de raciocínio, a mesma autora afirma que *“o número de constituições brasileiras atesta a frequência com que se tenta modificar a realidade social através de mudanças na ordem legal”*<sup>16</sup>.

No entanto, não se pode afirmar que estas medidas tenham incentivado um aumento da participação popular, visto que retiram um pouco da espontaneidade das ações ao estabelecerem regras. Dessa forma, *“fazer leis no Brasil é uma atividade que tanto serve para atualizar ideais democráticos quanto para impedir a organização e a reivindicação de certas camadas da população”*<sup>17</sup>.

A Constituição de 1988 pode ser considerada como um marco da participação popular no Brasil, pois foi a partir deste momento que tal discussão ganha espaço dentro da realidade brasileira, passando a ser vista como imprescindível para que Estado (agora junto com a sociedade civil organizada) pudesse garantir o mínimo de condições de sobrevivência à uma parcela da população brasileira.

Dentre os vários artigos que constam neste documento e versam sobre a participação encontramos:

*“Artigo 6 - são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, previdência social, a proteção à maternidade e a infância, assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.*

No artigo 194, temos o texto que expressa a intenção do Governo em compartilhar com a sociedade a responsabilidade (e os custos) dessa assistência -

---

<sup>15</sup> Cf. BARBOSA (1992).

<sup>16</sup> Idem, Ibidem.

<sup>17</sup> Cf. DAMATTA (1990).

*“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social”.*

Ainda nesse artigo há cinco incisos que esclarecem melhor como funcionará e quais os principais atores sociais de quem o Governo espera ajuda.

São eles:

*I – universalidade de cobertura e de atendimento;*

*II – uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais;*

*V – equidade na forma de participação e custeio;*

*VI – diversidade da base de financiamento;*

*VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados.*

No entanto, essas iniciativas não foram implementadas imediatamente e a sociedade começou a se organizar de forma mais objetiva e tentou colocar em prática idéias que o Governo não conseguia tirar do papel.

A primeira área a receber maior atenção por parte da sociedade foi a infância, devido ao alto grau de mortalidade infantil no país, pois naquele momento existiam milhares de crianças trabalhando ao invés de estarem estudando (hoje ainda são aproximadamente 2,5 milhões), morrendo de fome no nordeste brasileiro e havia, também, o crescente aumento de crianças vivendo nas ruas. Sem dúvida, esta foi a área que mais precisou e precisa da ajuda não-governamental para atingir níveis maiores de sucesso.

Após algumas iniciativas isoladas tomadas pela sociedade civil, a situação da criança e do adolescente conseguiu transforma-se em prioridade para diversos segmentos da sociedade. Graças à isso, a discussão nessa área avançou muito – alcançando projeção e preocupação nacional, chegando algumas vezes ao noticiário internacional.

Em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em seguida é criado o Conselho Estadual e em 1992 surge o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em 1993, para agravar os desafios acontece na cidade do Rio de Janeiro, a chacina da Candelária, incidente que serviu para demonstrar o quanto se fazia urgente políticas sociais voltadas para as milhares de crianças e adolescentes que se encontram sem as mínimas condições de vida.

No mesmo ano de 1993 começa a ser implantada uma política pública de Assistência Social, sob a responsabilidade do município, como previa a Constituição de 1988 em seu artigo 204, primeiro parágrafo:

*“Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e da assistência social”.*

A Secretaria de Desenvolvimento Social - SMDS ficou responsável por implementar esta política, que tem o objetivo de reverter a situação de exclusão social em que vive grande parte da população da cidade. A SMDS começou a formular políticas públicas que pudessem ser implementadas em conjunto com outros setores da sociedade para melhorar a eficácia das políticas sociais, entretanto, resguardando a si o direito do comando das ações.

Ainda dentro do artigo 204, temos no segundo parágrafo um fragmento que reforça a parceria com segmentos organizados da população:

*“A participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas, e no controle das ações em todos os níveis”.*

A política de assistência formulada pela SMDS a partir de 1994, inclui a descentralização do atendimento social, com a implantação de uma Coordenadoria Regional de Desenvolvimento Social (CR) em cada área de planejamento do Município. As Áreas de Planejamento reúnem, para fins administrativos, os bairros com as mesmas características geográficas, sociais e econômicas.

A Coordenadoria Regional de Desenvolvimento Social é a responsável por

aplicar uma política de assistência em cada área, fazendo o planejamento de programas e projetos adequados à realidade social. Hoje a SMDS atua como um gestor, responsável pela eficiência do sistema público de programas e serviços que reúne poder público e sociedade civil.

Dessa forma, segundo a SMDS, a relação de parcerias que vem mantendo com várias entidades da sociedade civil pressupõe um compromisso de atuação conjunta que rompe com a relação vertical ou contratual, característica das velhas alianças feitas entre os Poderes Públicos e a sociedade civil.

No entanto, o simples fato de algo existir como lei não assegura sua existência real, sua efetiva aplicação na realidade brasileira. Cabe, então, a seguinte pergunta: “será que o liberalismo brasileiro tem uma bela teoria de igualdade, mas na prática tudo é diferente<sup>18</sup>?” A responsabilidade desta mudança saiu da esfera Federal (historicamente centralizadora) e passou para a esfera Municipal, que tenta colocar em andamento um projeto que não depende só de si, mas de todos os setores da sociedade, para que mais uma vez as leis brasileiras não fiquem só no papel.

### ***Conselhos Municipais***

Para tornar a idéia de participação direta da sociedade civil em prática participativa efetiva era preciso estabelecer um canal de ligação entre Governo e sociedade. Era preciso acabar com a prática hierarquizada dentro da sociedade brasileira, que por muitos anos considerou as idéias e “*ideologias vindas espontaneamente dos “inferiores” como sendo sempre ingênuas e inocentes, presas fáceis de grupos e de pessoas, e que considerava tudo que vinha de cima como sagrado e puro. Algo que tinha uma legitimidade indiscutível e deveria ser levado a sério*<sup>19</sup>”.

Vários são os documentos que falam de participação cidadã e de que maneira ela

---

<sup>18</sup> Cf. DAMATTA (1991).

<sup>19</sup> Cf. DAMATTA (1990).

poderia se dar. Entretanto, um concreto estabelecimento de canais de comunicação com a população levou algum tempo. Somente a partir da década de 90 surgiram os Conselhos Municipais de Direitos, órgãos que atuam como mediadores entre a sociedade civil e os Poderes Públicos.

Na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, no capítulo III, há dois artigos, que deixam claras quais as funções desempenhadas pelos conselhos. São eles:

*Artigo 126 - O município manterá os conselhos como órgãos de assessoramento à administração pública.*

*Parágrafo único. A lei definirá a composição, atribuições, deveres e responsabilidades dos conselhos, nos quais se assegurará a participação das entidades representativas da sociedade civil.*

*Artigo 127 - Os conselhos terão por finalidade auxiliar a administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência.*

É importante observar o parágrafo único do artigo 126 que menciona a “participação de entidades representativas”. Vale destacar que essa frase parece trazer consigo algo coercitivo, na medida em que exige a organização em associações e outros grupos como uma espécie de “pedágio” que disponibilizaria a participação da população nesses Conselhos.

Dentro do projeto de *descentralização da gestão*, os Sistemas Públicos de Atendimento Social têm hoje uma base local. Seguindo a divisão da cidade em Áreas de Planejamento, já utilizadas pelas Secretarias de Saúde e Educação, foram criadas as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento Social, com a função de formular, em conjunto com diferentes setores e atores sociais ligados as suas áreas, Planos Locais de Atendimento Social Integrado.

Dentro dessa proposta, existe ainda a possibilidade de formação de Comitês Locais, que são compostos por organizações governamentais e não-governamentais, clubes de serviços (*Rotary, Lions*), associação comercial e industrial, universidades e associação de moradores, para a formulação, acompanhamento e avaliação desses Planos Locais. O CEMASI - Centro Municipal de Atendimento Social Integrado funciona como ponto de referência para a organicidade e articulação dos diferentes programas. Esses centros variam de tamanho, entretanto, independente de seu porte, são

neles que são executados efetivamente, de forma articulada, os programas sociais da SMDS. A principal função dos CEMASI é possibilitar condições para o desenvolvimento de várias atividades ligadas aos programas sociais.

Na SMDS da cidade do Rio de Janeiro, existem cinco Conselhos<sup>20</sup> em funcionamento. São eles: Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro e Conselho Municipal de Entorpecentes.

Seguem algumas informações sobre esses Conselhos:

- Conselho Municipal de Assistência Social:

*Ano de criação:* 1993

*Frequência das reuniões:* mensal

*Tipo de reuniões:* abertas

*Composição do Conselho:* dez representantes do governo e dez representantes da sociedade civil

*Número de conselheiros:* vinte

*Critério de escolha dos conselheiros da área governamental:* -

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental:* Eleições realizadas nas entidades

*Tempo de mandato dos conselheiros:* dois anos

Existência de canais para recebimento de denúncias: Sim

*Poder de aprovações “ad referendum”:* Sim

- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

*Ano de criação:* 1992

*Frequência das reuniões:* mensal

*Tipo de reuniões:* abertas

*Composição do Conselho:* dez representantes do governo e dez representantes da sociedade civil

*Número de conselheiros:* vinte

*Critério de escolha dos conselheiros da área governamental:* cada Secretaria indica seu representante

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental:* Eleições realizadas nas entidades

*Tempo de mandato dos conselheiros:* dois anos

---

<sup>20</sup> Todos esses Conselhos funcionam no sexto andar da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.



Existência de canais para recebimento de denúncias: Sim, porém as denúncias são encaminhadas ao Conselho Tutelar

*Poder de aprovações “ad referendum”*: -

- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência:

*Ano de criação*: 1987

*Frequência das reuniões*: semanal

*Tipo de reuniões*: abertas

*Composição do Conselho*: somente membros da sociedade civil

*Número de conselheiros*: dezesseis

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental*: Eleições em cada área

*Tempo de mandato dos conselheiros*: dois anos

*Existência de canais para recebimento de denúncias*: Sim

*Poder de aprovações “ad referendum”*: Sim

- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro:

*Ano de criação*: 1986

*Frequência das reuniões*: mensal

*Tipo de reuniões*: abertas

*Composição do Conselho*: -

*Número de conselheiros*: quarenta

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental*: Indicação das entidades

*Tempo de mandato dos conselheiros*: três anos

*Existência de canais para recebimento de denúncias*: Sim

*Poder de aprovações “ad referendum”*: Não

- Conselho Municipal de Entorpecentes:

*Ano de criação*: 1987

*Frequência das reuniões*: semanal

*Tipo de reuniões*: abertas

*Composição do Conselho*: cinco representantes do governo e nove representantes da sociedade civil

*Número de conselheiros*: quatorze

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental*: Indicação das entidades

*Tempo de mandato dos conselheiros*: dois anos

*Existência de canais para recebimento de denúncias*: Sim

*Poder de aprovações “ad referendum”*: Não

A área de Desenvolvimento Social possui cinco Cnselhos, e por essa razão existe dentro da SMDS a figura da Assessora dos Conselhos Municipais: uma pessoa que auxilia todos os Conselhos. Ela detêm o poder de (em determinados assuntos) responder por todos os Conselhos. Por esse motivo foi indicada para facilitar os contatos da equipe de pesquisa com os conselheiros. Durante os primeiros contatos - poucos, devido principalmente ao desinteresse por parte da Assessora -, a pessoa que estava ocupando esse cargo foi transferida para uma outra função administrativa fora da Prefeitura. Dessa forma, levou-se aproximadamente um mês para ser feita a substituição, o que por si só, já atrapalhou bastante nosso trabalho. Mas, o segundo fato seria sem dúvida, um obstáculo maior a ser superado pela equipe. O problema foi que anteriormente a essa pesquisa uma outra instituição de pesquisa a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE - havia ido até os conselheiros municipais recolher alguns dados para a elaboração dos seus trabalhos, e para isso prometeram algumas compensações em troca<sup>21</sup>. Não foi possível saber quais foram as promessas feitas e o porque do não cumprimento das mesmas, nem tampouco a pretensão aqui é julgá-las certas ou erradas. Mas, sem dúvida esse fato atrapalhou e muito o trabalho de campo.

Após algum tempo de espera, as conversas com a Assessora dos Conselhos foram retomadas e iniciou-se, então, a “negociação” - não foi porque não conseguiram algo de outra instituição, que também não tentariam com uma nova - da inserção da equipe nos conselhos, com vistas a realização das entrevistas. Foram várias idas até a Prefeitura sem sucesso, até que foi encontrada uma forma de retribuir o favor que seria concedido à equipe.

Entretanto, só foi possível garantir a entrada da equipe após se assegurar cinco vagas no curso de Gestão de Programas e Projetos - ministrado na Arquidiocese do Rio de Janeiro pelos alunos do curso de mestrado em Administração Pública da Fundação Getulio Vargas, com a coordenação do Professor Fernando Tenório.

---

<sup>21</sup> Não há como garantir a veracidade dessa história, pois nada foi comprovado.

Após o acerto final (dessa vez o acordo foi cumprido, e em agosto, as cinco pessoas indicadas pelos conselhos começaram o curso), a assessora dos conselhos se mostrou mais amistosa e tentou da melhor maneira ajudar a equipe em sua tarefa. A intenção aqui não é destacar esse fato como negativo ou positivo, mas apenas relatar o acontecimento como um percalço, que por muito pouco não prejudicou a realização de parte da pesquisa.

### ***Conselho Municipal de Assistência Social***

A entrevista realizada pela equipe foi uma das mais difíceis devido a posição ocupada pela pessoa entrevistada - Secretaria Executiva de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. Por outro lado, as informações daí decorrentes muito auxiliaram numa análise comparativa com relação aos comportamentos dos conselheiros de acordo com sua posição ocupada, seja como representantes da sociedade civil através de inúmeras entidades e pessoas, seja como membros indicados pelos órgãos governamentais.

A entrevistada em questão usou um discurso muito cauteloso e conveniente, não deixando momento algum pergunta sem resposta – mesmo que esta não fosse clara o suficiente para esclarecer a questão. Seu discurso parecia estar ensaiado (o que não é muito difícil de se encontrar em instituições governamentais) pronto ou simplesmente já existia e estava apenas faltando uma ocasião em que precisasse ser usado.

Em um determinado momento da entrevista, discutiu-se o cadastramento das instituições filantrópicas. Inicialmente, a entrevistada em voz baixa cita um exemplo sobre um curso de inglês, Instituto Brasil-Estados Unidos – IBEU, que solicitava esse registro. Quando questionada sobre as decisões não homologadas, ela esclarece melhor o motivo que levava este curso a querer tanto o cadastro de instituição filantrópica:

*Pergunta: Alguma decisão não foi homologada no Conselho?*

*Sim. Existem questões, por exemplo, nós temos hoje ainda na rede entidades que possuem fins lucrativos. A lei define que você pode trabalhar com entidades com fins lucrativos desde que ela tenha 20% de percentual de assistente ou de bolsas gratuitas. O grande problema é que em nível federal ainda não se fechou*

*quem serão os contemplados com bolsas. A meu ver as bolsas não poderiam ser concedidas a alguém da própria instituição que as concede. Uma outra função do Conselho é cadastrar todas as entidades filantrópicas para que elas possam vir a ter o registro do Conselho Nacional de Assistência; o certificado de filantropia, que dá as entidades a isenção de impostos (IR, ICMS, Imposto de Exportação). Antes era direto em Brasília e bastava ter conhecimento lá para conseguir. Agora tem que passar pelo município que muitas vezes dá parecer negativo.*

Deve-se salientar, que o “uso da forma predominante de um discurso por uma pessoa não exclui a possibilidade de alguns elementos do outro estarem também associados, dependendo, como vimos, do contexto em que essa pessoa se colocar e, também, do nível a que se estiver referindo: da prática ou da representação<sup>22</sup>”. Essa afirmação ficou comprovada logo em seguida, quando para explicar melhor o que acontecia, a entrevistada abandona o discurso “profissional” e diz abertamente: “eles querem apenas o dinheiro do governo, dizem que vão dar, criar vagas para oferecer a quem não tem condições de pagar, mas nunca ficou comprovado a existência dessas vagas”.

A entrevista foi muito corrida porque a todo instante entrava alguém na sala ou era o telefone que tocava. Ao término da entrevista, foi notificada a realização de um seminário organizado por esse Conselho. O evento realizado no auditório da Petrobrás, na verdade, era uma prestação de contas do Conselho para a “sociedade”. Entretanto, as únicas pessoas que se encontravam no auditório que não faziam parte de alguma entidade ligada ao conselho era a própria equipe de pesquisa. Esse pode ser um problema acarretado pela distribuição das vagas nos Conselhos, pois a sociedade civil não pode participar diretamente, somente após o estabelecimento de um compromisso com alguma entidade que a represente. Havia, então, pessoas que representavam instituições e que estavam brigando para ver seus projetos serem postos em prática.

---

<sup>22</sup> Cf. BARBOSA (1992).

Nesse Conselho não foi possível entrevistar o Presidente ou até mesmo um outro conselheiro, devido à incompatibilidade de horários, pois estes ocupam outras funções administrativas na Prefeitura. Esse não foi o único motivo pelo qual não se realizou entrevistas com um membro daquele Conselho. Existia, também, a proximidade das eleições para o Conselho, o que dificultou bastante uma aproximação da equipe de pesquisa ao Conselho, posto que qualquer eleição tende a alterar o comportamento das pessoas envolvidas. Dessa forma, então, a entrevista foi feita com a Secretária Executiva do Conselho

Apesar dos percalços a entrevista foi marcada e realizada no dia previsto. A secretaria se mostrou um pouco insegura para responder a determinadas perguntas (talvez pelo pouco tempo que trabalhava no Conselho, um ano) que se afastassem um pouco da parte burocrática do Conselho. Foi possível observar em suas respostas a formalidade do discurso. Esse fato pode ter ocorrido porque a equipe havia procurado alguém do conselho anteriormente para fazer a entrevista e não conseguiu, só restando dizer à Secretária do que se tratava a pesquisa, abrindo, então, a possibilidade para que ela se preparasse para a ocasião.

Nota-se claramente, em suas respostas, a menção que a todo momento faz aos documentos (Regimento Interno, ofícios etc.), sem nunca conseguir responder com base no que efetivamente acontece no Conselho. Seguem os exemplos:

*Quais são os critérios de seleção dos conselheiros?*

*Para a escolha dos governamentais é feito um ofício ao Prefeito para ele indicar os representantes da secretaria para compor o Conselho. Para a escolha de conselheiros de órgãos não-governamentais há uma eleição.*

*Pode participar dessa eleição qualquer membro da sociedade civil ou só entidades?*

*Somente entidades que tenham registro no Conselho.*

*Se ocorrer que os suplentes aprovem algo que os titulares sejam contra, eles podem posteriormente anular essa aprovação?*

*Não, não podem, pois quando os suplentes votam na ausência do titular ele passa a ser revestido do poder de titular. Mas quando o suplente é indicado ele*

*pertence a uma mesma entidade do titular e se pressupõe que os interesses sejam os mesmos, e não os interesses pessoais.*

*Qual é o procedimento de convocação do Conselho para as reuniões?*

*Existem assembleias abertas ao público, e no início do ano nós fazemos um calendário para todo o ano. Existem também as mesas diretoras que normalmente são realizadas uma semana antes das assembleias, e nessa mesa diretora só o conselho que participa, ela é fechada. E essas convocações são feitas por fax, telefone e telegrama e no início do ano mandamos o calendário de todas as reuniões para todas as instituições que tem registro no Conselho.*

*Quem legitima essas decisões?*

*Quem legitima é a publicação que você faz dessas decisões do Conselho. O Conselho faz deliberações para cada decisão que toma e isso é legitimado. Por exemplo, a posse do Conselho Tutelar, que recebe a posse dada pelo prefeito. O Conselho faz a deliberação, indicamos os nomes e quem nomeia é o Prefeito<sup>23</sup>.*

Existem nas respostas da secretária varias palavras - ofício, entidades, revestido, legitimado, deliberação - que demonstram a formalidade de seu discurso. Apesar das respostas fornecidas (muitas das quais poderiam ser obtidas através dos documentos do Conselho), vários foram os momentos em que a entrevistada alegou só poder responder se estivesse de posse do Regimento Interno do Conselho ou outro documento.

### ***Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro***

Esse Conselho destoa um pouco da lógica dos outros por tratar de uma questão que grande parte da população brasileira julga superada: o racismo. Por esse motivo, os seus componentes (a grande maioria negros) sentem-se não só compelidos a divulgar a existência do Conselho, mas primeiramente divulgar a existência do racismo. A peculiaridade desse Conselho é que todos os seus envolvidos fazem parte de alguma outra instituição ligada direta ou indiretamente à promoção do negro dentro da sociedade.

---

<sup>23</sup> Essas perguntas foram retiradas aleatoriamente da entrevista concedida pela Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, e não seguem a ordem em que aparecem no *checklist*.

Em novembro de 1998 ocorreu uma reunião do Conselho onde foi possível constatar a importância que seus membros dão a fatos que para a maioria da população (tanto branca como negra) passariam despercebidos. O primeiro fato refere-se às discussões sobre os eventos que marcaram a comemoração do Dia de Zumbi dos Palmares – o dia 20 de novembro. Esperava-se uma maior participação da comunidade negra do município do Rio de Janeiro nesse evento.

A Presidente do Conselho relatava o fato de ter ido ao monumento de Zumbi levar garotos de sua comunidade (a maioria negros, embora ela tenha relatado o fato da existência de um menino loiro no grupo, que a tudo assistia com tanto ou maior interesse que os outros meninos) e lá não ter encontrado nenhum representante do conselho prestigiando data tão importante para a comunidade negra. No decorrer da reunião, soube-se então que ninguém fora representar “oficialmente” o Conselho, o que deixou a todos muito perplexos. Naquele dia todos estavam ocupados com outras tarefas relacionadas diretamente àquela data.

Outro fato bastante discutido foi a redução significativa da bancada negra na Câmara Estadual, fato visto por todos como negativo, pois não conseguiram aumentar ou até mesmo manter a bancada existente. Esses e outros temas foram postos em pauta e a reunião transcorreu sem maiores problemas, foi possível perceber, também, que as discussões giravam em torno de questões referentes à comunidade negra (e não só política e religião como poderia se esperar). Nessa reunião específica existiam, além da equipe de pesquisa, mais duas pessoas que estavam participando como ouvintes. Ao término da mesma, a pretensão era marcar um outro dia para uma consulta mais detalhada ao livro, mas como aconteceu em todos os conselhos, não foi possível marcar um dia com o Presidente do Conselho para que fosse possível realizar uma outra entrevista.

A entrevista foi concedida, então, por um membro do Conselho que havia ocupado o lugar de Presidente durante um ano (o tempo de permanência na Presidência deste conselho, é menor do que nos outros Conselhos do município do Rio de Janeiro, e de Friburgo). O entrevistado participa do Conselho desde sua criação (1986), e durante a entrevista mostrou ser profundo conhecedor da origem desse e do seu funcionamento, como revela esse trecho da entrevista:

*“Essas questões estão inscritas na Lei Orgânica, do artigo 127 até o 131, e estão ligadas ao título da Lei Orgânica que diz o seguinte: AUXILIARES DIRETOS DE PREFEITO. São três os auxiliares diretos: secretários de Estado; administradores regionais e os conselhos. E nós temos cerca de dez conselhos elencados no capítulo conselho. Temos ainda, destacadamente no artigo 131, o Conselho Municipal dos Direitos do Negro; criado pela Lei 1370/88. O artigo 127 da Lei Orgânica faz referência às atribuições desses conselhos; eles devem participar do planejamento e da elaboração de políticas governamentais; devem fiscalizar as ações governamentais; devem ter dotação orçamentária específica e infra-estrutura para atingir seus objetivos”.*

Depois quando indagado sobre a escolha dos conselheiros, continuou provando seu conhecimento:

*“Primeiramente quem se credencia são as entidades que têm uma identidade com as questões do negro. Por exemplo, eu sou da entidade da velha guarda das escolas de samba da cidade do Rio de Janeiro. Eu acho que tem tudo a ver com a questão do negro. Quem está associada é a minha entidade que é uma pessoa jurídica, somos eu e o presidente da entidade que represento. Um dos pré-requisitos é que a pessoa seja participante da Velha Guarda de uma das escolas de samba. Eu faço parte da Velha Guarda de três escolas de samba; dentre as quais a da Mangueira. Em 1986, o Saturnino Braga promoveu um debate pré-eleitoral levantando essa bandeira da participação do negro na política, para buscar seu espaço e a sua representatividade. O Saturnino Braga ganhou a eleição naquele ano e trouxe uma pessoa da sua base para criar esse Conselho via decreto dele mesmo. Ao criar o Conselho eu pude fazer parte do mesmo como conselheiro dessa entidade e como representante de uma entidade curadora que é a Associação das Escolas de Samba. Eu mandei um ofício credenciando a entidade para fazer parte desse conselho. O Conselho é um órgão constituído de entidades. Essas entidades se filiam e se credenciam, enviando dois representantes. Existe uma Comissão que sai dos conselheiros e que julga a natureza das instituições interessadas em pertencer ao Conselho. Essa comissão é eleita em uma plenária; seu papel é visitar as instituições interessadas para saber se as mesmas estão em condições de credenciarem-se como membros do Conselho. Se ela for admitida como membro passa a ter direito de indicar dois representantes.”*

Talvez, seja nesse o Conselho onde mais facilmente se verifique a presença dos conselheiros, posto que durante a reunião a ata foi entregue nas mãos da equipe de pesquisa para o registro de sua presença e para a confirmação da presença dos demais conselheiros.



### ***Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas Portadora de Deficiência Física***

Uma peculiaridade desse Conselho refere-se ao fato do seu Presidente ser portador de uma doença - principal exigência para se tornar um integrante. Esse fato dificultava sua locomoção e sua fala.

Durante a primeira pergunta constatou-se algumas dificuldades: o constante toque do telefone e o trânsito de pessoas na SMDS. Mas o maior problema era o fato da doença da qual o Presidente era portador, atrapalhando-lhe a fala, tornando certas frases incompreensíveis.

Mesmo com essas dificuldades a entrevista prosseguiu, e graças a intervenção da Secretária do Conselho, que vendo a dificuldade do Presidente em falar e da dificuldade da equipe em entender, algumas vezes tomou a dianteira e respondeu algumas questões, enquanto o Presidente apenas mexia a cabeça em sinal de concordância. Um fato importante que chama a atenção, é a impossibilidade de qualquer pessoa considerada “saudável” (aqui entende-se por saudável a pessoa que não apresente uma doença passível de discriminação), poder participar do Conselho, conforme nos disse o Presidente:

*“Esse é um Conselho de pessoas não de entidades, cada área faz sua assembléia e escolhe seus dois representantes. Mas a condição essencial é provar que é passível de discriminação e que sua doença não constitui apenas uma anomalia”.*

Essa determinação talvez seja um grande obstáculo a um maior envolvimento da sociedade, visto que essa medida torna altamente restritiva a participação.

### ***Conselho Municipal de Entorpecentes***

Após essa entrevista foi possível observar o quão diversa é a composição desse Conselho. Durante a entrevista o Presidente teceu comentários sobre tal diversificação mas não qualificando-a. Vale destacar que algumas entidades filiadas ao Conselho estão

no “mínimo” distantes de sua área de atuação. Eis aqui, as áreas que o compõem:

***Representantes da Área Governamental***

*Secretaria Municipal do Governo;*

*Secretaria Municipal de Educação;*

*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;*

*Secretaria Municipal de Cultura;*

*Secretaria Municipal de Saúde.*

*Secretaria Municipal de Fazenda.*

***Representantes dos Segmentos Sociais***

*Empresa Municipal de Informática – IPLAN/RIO.*

*Conselho de Entidades de Bem-Estar Social do Estado do Rio de Janeiro – CERES/RIO.*

*Associação Brasileira de Alcoolismo – ABRAD.*

*Associação Brasileira de Agentes de Saúde em Alcoolismo – ABRASA.*

*Organização Beneficente de Recuperação de Adictos – OBRA.*

*Centro de Recuperação de Dependentes Químicos*

*Guarda municipal – Empresa Municipal de Vigilância.*

A Secretaria de Esporte e Lazer assim como a Secretaria Extraordinária de Turismo têm o direito de participar desse Conselho, mas não indicaram seus representantes. Parece que os órgãos que fazem parte dele foram indicados pelo Prefeito, pois somente isto justificaria a presença de alguém da IPLAN/RIO – muito embora saiba-se que o consumo de drogas não tenha causa única e que a solução passa por diversas áreas. Em determinado momento o Presidente do Conselho explicitou o fato de alguns conselheiros virem faltando muito as reuniões e o motivo poderia ser o fato de algumas pessoas (representando suas respectivas entidades) que participam desse Conselho, não terem afinidade com nenhum dos assuntos ali tratados.

Quando há participação “forçada” de determinados órgãos governamentais (alguns aparentemente, sem nenhuma ligação com os assuntos relativos ao Conselho, como por exemplo a IPLAN/RIO), a pergunta é se estas vagas não seriam melhor aproveitadas se estivessem disponíveis para pessoas que se interessam pelo tema? No

momento o Conselho não está aberto a esse tipo de reflexão (a julgar por sua composição).

### **3.3. EDUCAÇÃO**

#### ***Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro***

Os contatos iniciais com o campo de pesquisa e o próprio trabalho em campo revelam aspectos da realidade que merecem ser registrados e submetidos à reflexão. Por vezes, alguns detalhes que passam despercebidos como: eventos marcados pela rotina (como as reuniões), os comportamentos, as palavras, os gestos e até mesmo a dimensão física do espaço ocupado pelos atores sociais, podem manifestar rituais onde se explicitam claramente as formalidades, as centralizações, os controles e as hierarquias. Nesse sentido, como aponta GUEDES (1997), é um exercício de transformar espaço físico em espaço simbólico, dentro dos limites estreitos cobertos no campo da investigação.

Como aponta DAMATTA (1990: 35), através do ritual é possível tomar consciência de certas cristalizações sociais e penetrar na ideologia e valores de uma dada formação social. É, ainda, através dos ritos que as estruturas de autoridade se atualizam, permitindo situar aqueles que se encontram perto do poder e os que estão longe dele. Nesse sentido, de acordo com o autor, rito e mito devem ser estudados juntos, pois representam “dramatizações ou maneiras cruciais de chamar a atenção para certos aspectos da realidade social, facetas que, normalmente, estão submersas pelas rotinas, interesses e complicações do cotidiano”.

Isto posto, é possível destacar alguns elementos que caracterizaram a experiência em campo na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro - SME - RJ. A primeira aproximação foi com o Conselho Municipal de Educação - CME (órgão colegiado vinculado à SME). As exigências burocráticas começaram a se apresentar

desde os primeiros contatos com a Secretária do referido Conselho; pois, para se conseguir assistir a uma reunião, seria necessário enviar um *fax* explicando o projeto e suas pretensões.

Somente após duas semanas depois do envio do *fax*, e após várias tentativas de contatos, conseguiu-se um retorno com relação ao agendamento da referida reunião. Nesse contato telefônico, a informação dada pela Secretária do Conselho foi que as reuniões eram fechadas, e que somente no final de cada mês costumava-se receber o público.

Essa informação já revela um aspecto centralizador do Conselho, na medida em que é representado como um espaço restrito a um pequeno grupo que faz política e toma decisões em “reuniões fechadas”.

As reuniões do Conselho são realizadas, uma vez por semana (em dia útil), no prédio da Prefeitura (andar da Educação) e se iniciam às 14:00 horas, entretanto, o horário agendado para a chegada das pesquisadoras foi às 16:00 horas. A equipe teve acesso imediato ao local da reunião. A entrada na reunião (a referida reunião mensal aberta) só foi permitida a partir de 16:30 horas, e essa já estava ocorrendo desde 14:00 horas.

Esse aspecto também é bastante significativo, pois até mesmo na referida “reunião aberta”, há momentos - provavelmente onde são discutidos determinados assuntos - que são reservados somente aos membros do Conselho. O que revela a existência de informações privilegiadas de acesso particularizado.

A pequena sala de reunião do Conselho não tinha espaço para o público. Havia uma mesa ao centro (que ocupava quase toda a sala) reservada para os titulares e suplentes do Conselho. A sala foi arrumada com algumas cadeiras ao fundo reservadas para o público visitante, como se fosse um espaço recriado para uma platéia que iria assistir a um “espetáculo” que já começara. Era proibida qualquer manifestação por parte dos visitantes.

De acordo com a Secretária do CME:

*“O Conselho se reúne regularmente às quartas-feiras e na última quarta-feira de cada mês é feita uma plenária pública que é aberta para as pessoas assistirem e acompanharem o encaminhamento dos trabalhos do Conselho”.*

É interessante destacar na fala da Secretária o termo “plenária pública”, traduzindo um significado totalmente incompatível com o espaço, a divulgação e o processo decisório observados na reunião do CME, ou seja, totalmente inadequados a um evento desse porte.

Nos aspectos que puderam ser observados na reunião do CME, a dimensão física do espaço público revela uma assimetria de acesso ao “lugar” controlado pelo Estado, de acordo com regras bastante rígidas. Isto se explicita, na medida em que há um reduto exclusivo, delimitado para um pequeno grupo de “eleitos” (membros do Conselho) tomar decisões, e que é aberto, em determinados momentos, à presença do público que - até mesmo pelo espaço que ocupa neste “lugar” e pelo comportamento esperado que tenha - assume a condição de observador.

Para um melhor entendimento deste aspecto, vale destacar o estudo de KANT (1999) com relação as regras que regem os espaços públicos. Essas podem ser esclarecedoras de outras dimensões da sociedade, como por exemplo, a oposição público/privado muito utilizada para interpretar as relações entre a sociedade e o Estado, a esfera pública e o domínio das relações de privacidade entre outras.

Nesse sentido é bastante esclarecedora a comparação que esse faz entre a dimensão do espaço público nos Estados Unidos e no Brasil. No primeiro país, esta dimensão está associada a um espaço “coletivo” negociado “pelo público que dele faz parte” (KANT, 1999:2). Como resultado, o saber de acesso particularizado e a informação privilegiada deturpam o sistema e não possuem nenhuma validade, pois representam interesses de uma hierarquia excludente. Já no caso do Brasil, “o capital simbólico do campo do direito” e das formulações institucionais-legais representa a imposição das “autoridades”, que na maioria das vezes, não possui nenhuma legitimidade para isso.

Para finalizar a apresentação dos elementos de destaque identificados nas ritualizações formais de uma reunião do Conselho, vale destacar a formalização da presença das pesquisadoras no momento de entrada na reunião, através de uma breve apresentação/justificativa institucional. Durante a reunião, ainda, foi solicitada a apresentação individual de cada pesquisadora, com registros dos nomes em um papel.

### ***Pauta da Reunião do Conselho***

A pauta é estabelecida pelos próprios conselheiros. A cada reunião eles estabelecem a pauta. Algumas vezes a própria Secretaria de Educação traz para o Conselho projetos e questões em que há a necessidade do Conselho tomar ciência e se manifestar.

O principal ponto de pauta que estava sendo discutido na referida reunião referia-se ao Regimento Interno do Conselho.

Havia uma Comissão de Legislação, que estava propondo alterações de alguns artigos. Uma das alterações propostas referia-se à participação de todos os suplentes em todas as atividades do Conselho, e não só quando estivessem substituindo oficialmente os titulares.

Um ponto polêmico que emergiu durante os debates tratava da renúncia dos representantes dos usuários no Conselho – Associação de Pais de Alunos da Escola Pública e Associação de Pais de Alunos das Escolas do Rio de Janeiro - APAEP e APAERJ, respectivamente. A participação dessas entidades representantes de pais, recebeu veto do Prefeito sob alegação de não estarem devidamente credenciadas.

Durante a discussão emergiram alguns questionamentos, quais sejam: se o Conselho poderia derrubar o veto ou não; se isso não estivesse na Lei, uma proposta seria derrubar o poder de veto; outra proposta seria a reavaliação/reexame do veto pela Secretária de Educação (Presidente do Conselho).

Uma dúvida explicitada pelos conselheiros com relação a esses pontos levantados referia-se à competência para discutir a questão, ou seja, se a renúncia do titular e suplente dos usuários (a partir do veto do Prefeito) seria matéria do Regimento Interno do Conselho ou do Decreto do Prefeito. O problema apontado pelos membros do Conselho seria *“dividir a decisão com o Prefeito”*.

As falas de alguns conselheiros refletiam bem o conflito que a questão suscitava. Apesar de evidenciarem uma certa heterogeneidade, o conjunto dos fragmentos de discurso desembocavam em soluções que encontravam seus limites em canais institucionais-legais e na própria estrutura de poder máxima da instituição, qual seja, a decisão do Prefeito:

*“O Prefeito pode nomear a qualquer momento... mas o CME pode encaminhar sugestões... há a necessidade da presença dos usuários, pois estamos há dois meses sem representantes dos usuários... não cabe sugestão contrária a Lei, é só exigir que essas duas vagas sejam preenchidas... mas o processo será democrático se o prefeito o fizer”. Há duas vagas destinadas aos pais... não podemos dar solução a isso... por Decreto cabe a resolução desse problema ao Prefeito e não ao Conselho... a Secretária pode levar ao Prefeito conselhos do Conselho”* (Membro do Conselho Municipal de Educação).

Por outro lado, outros discursos refletiam a necessidade de agir de forma não restrita às formalizações institucionais-legais, inclusive sugerindo a possibilidade de mudança dos mesmos através da busca de uma maior autonomia por parte do próprio Conselho:

*“O caráter geral de atribuições do Conselho... se assegurasse só atribuições do Conselho/Executivo não faria muito o que já fez... o CME já fez sugestões de alterações de Decreto”* (Membro do Conselho Municipal de Educação).

Havia também uma preocupação com a legitimidade/representatividade das entidades vetadas, como um argumento que buscava justificar o veto do Prefeito:

*“(...) se os representantes dos usuários não sejam representantes de entidades, há uma perda para o Conselho... era preciso que representasse um movimento”* (Membro do Conselho Municipal de Educação).

Nessa perspectiva, uma solução pensada para o preenchimento das vagas dos representantes dos usuários foi a espera de sua própria auto-organização e luta para retornarem ao seu espaço no Conselho:

*“É preciso dar chance as entidades se organizarem e virem por força desse mecanismo como a Sônia falou” (Membro do Conselho Municipal de Educação).*

Em função da preocupação em não fugir aos condicionamentos institucionais-legais – que apresentavam a questão da indicação de substitutos como competência do prefeito – mas ao mesmo tempo “dar um jeitinho” de fugir da sua arbitrariedade, uma proposta sugerida foi a de que se viabilizasse o preenchimento das referidas vagas através das CREs – Coordenadorias Regionais de Educação<sup>24</sup> - (com eleição de representantes de cada CRE):

*“O CRE é da sociedade civil e não governamental... é mais democrático do que a indicação” (Membro do Conselho Municipal de Educação).*

A fala da Secretária do CME explicita melhor o que é a estrutura das CREs:

*“A Professora Sônia tem outro cargo além de ser vice-presidente... Ela é coordenadora da Terceira Coordenadoria Regional de Educação. E nós temos na Secretaria dez Coordenadorias Regionais, que são divididas de acordo com a área de atuação... As Aps ‘Áreas Programáticas’ na verdade são grandes divisões onde houve a descentralização dos serviços da Prefeitura. Em cada AP existe uma fatia da Educação, uma fatia da Saúde... E as Coordenadorias Regionais de Educação são um resultado dessa descentralização na área de Educação. Cada uma fica localizada numa dessas APs que correspondem à área de abrangência daquela região. A Professora Sônia é uma das dez Coordenadoras Regionais de Educação” (Secretária do CME).*

Também foi citada a possibilidade de participação do Conselho Escola – Comunidade - CEC<sup>25</sup>, no sentido de “dar legitimidade à ele, valorizá-lo”, apesar da informação de que o Prefeito não havia aceitado a indicação do mesmo para o Conselho. A fala de um conselheiro demonstra explicitamente a preocupação com a possibilidade de imposição e extensão de outros vetos a outras entidades:

---

<sup>24</sup> Com o processo de descentralização administrativa e pedagógica viabilizado pela Secretaria Municipal de Educação, estabeleceu-se dez Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) com a justificativa de que estas permitiriam uma maior participação das equipes pedagógicas e da comunidade nos processos de definição curriculares. Cf. TENÓRIO (1999b:22).

<sup>25</sup> O CEC tem a seguinte composição: diretor da unidade escolar; três professores ou especialistas em educação; dois responsáveis por alunos; dois alunos; um funcionário e um representante de associação de moradores legalmente reconhecida. Cf. TENÓRIO (1999b: 23).



*“O objetivo do CEC é aproximar a comunidade da região à escola. Hoje, essa decisão do prefeito é com relação aos pais, amanhã poderá ser com relação a outras entidades. Há precedentes com relação a entidades organizadas”* (Membro do Conselho Municipal de Educação).

Outro caso parecido ocorreu com relação ao Fundo de Manutenção - FUNDEF<sup>26</sup> e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, onde foram escolhidos representantes de professores, pais e funcionários para o seu controle e o Prefeito também vetou a participação de entidades.

Essa informação é bastante reveladora, pois há precedentes de veto do prefeito com relação a entidades organizadas. Isso pode ter vários significados, inclusive o de que o argumento do Prefeito de não credenciamento dessas entidades pode não ser legítimo, servindo apenas para justificar seu exercício arbitrário do poder.

Nesse modelo institucional-legal, os parâmetros do Conselho para pensar algum mecanismo de alteração institucional com relação as arbitrariedades de tal modelo, como por exemplo, a trajetória de vetos do Prefeito, foram visualizados dentro de limites muito precisos, ou seja, dentro da própria institucionalidade legal que se mostrou problemática.

Além disso, foi possível, também, perceber um certo perfil contraditório no Conselho Municipal de Educação, na medida em que os ideais igualitários (no que se refere a necessidade de representação dos usuários – APAEP e APAERJ), que emergem por parte de alguns de seus membros, confrontam-se com uma perspectiva hierarquizante e formalizante na sua relação, por exemplo, com o “público expectador”. Dessa forma, busca igualar num plano – na medida em que tenta incluir os incluídos que foram excluídos, mas hierarquiza noutro – quando reforça uma classificação antagônica entre os que “decidem” e os que “observam”.

---

<sup>26</sup> O FUNDEF, criado pela Lei Federal nº 9.424 de 1996, deve ser acompanhado por conselhos constituídos por profissionais da área de ensino; representantes governamentais e de pais de alunos. Cf. TENÓRIO (1999b: 23).

Essa característica é bem sintomática da sociedade brasileira, na medida em que reforça uma relação paradigmática entre visão hierárquica e igualitária, a partir de uma noção de igualdade totalmente paradoxal (DaMatta, 1990). Essa relação é enfatizada pelo ritual denominado “jeitinho brasileiro”<sup>27</sup>, que reproduz atributos originários de ambas as vertentes.

### **FUNDEF<sup>28</sup>**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF foi instituído pela Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, representa um dispositivo legal que enseja a participação da sociedade na Educação Municipal. Sua função é distribuir recursos aos estados e municípios de acordo com o número de alunos atendidos por seus sistemas escolares.

O seu objetivo é manter e desenvolver o ensino fundamental público e valorizar o magistério, através de melhorias salariais e aperfeiçoamento técnico dos profissionais de ensino.

Os recursos do FUNDEF – provenientes de arrecadação de tributos estaduais e federais – são repassados através da criação de conselhos (nos níveis federal, estadual e municipal) constituídos por profissionais da área de Ensino, representantes governamentais e de pais de alunos. Esses conselhos têm a competência de acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, juntamente com os respectivos níveis de governo.

De acordo com a Secretária do CME o conselho do FUNDEF também faz parte da estrutura da Secretaria, mantendo relações com outros Conselhos:

*“A Secretaria Municipal de Educação tem na estrutura dela três conselhos que são: o Conselho do FUNDEF, o Conselho de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar. E cada um tem um trabalho específico da sua área. Porém isso não implica que haja uma troca. Até porque no Conselho do FUNDEF, há um representante do Conselho de Educação que tem assento naquele Conselho. Então as coisas acabam se interligando porque eles têm participação em ambos os conselhos... cada um tem um regulamento próprio, tem uma estrutura diferente, um*

---

<sup>27</sup> Cf. BARBOSA (1992:98).

<sup>28</sup> Cf. TENÓRIO (1999b).

*decreto de regulamentação diferente, a composição é diferente, não tem essa divisão entre área governamental e sociedade civil. Os outros dois englobam mais pessoas diretamente ligadas a escolas, até pela própria natureza do trabalho: mais pai e aluno, mais professor, mais coisas diretamente ligadas à escola” (Secretária do CME).*

### **CEC - Conselho Escola Comunidade**

Um outro dispositivo legal que faz referência à participação na área de Educação é a Resolução SME n.º 212/84, que criou os CEC. Tais Conselhos são regulados pela Resolução SME n.º 857 e pelas Portarias E/AJE n.º 3/98 e E/AJE n.º 4/98. As funções e a composição dos CECs estão determinadas nessa Resolução.

As funções previstas para o CEC são: receber e movimentar os recursos oriundos de convênios, gerenciando sua execução e prestando contas de sua aplicação ao órgão competente; sugerir à direção das escolas prioridades na aplicação de verbas públicas federais, estaduais, municipais e outras; participar de todo o planejamento, bem como na avaliação do desempenho global da unidade escolar, a partir de reuniões periódicas promovidas com os segmentos que compõem a comunidade escolar.

O depoimento da Secretária do CME – enfatiza a atenção e a valorização que a Secretaria Municipal de Educação vem oferecendo ao CEC, enquanto um mecanismo que reforça a participação de diversos segmentos da comunidade junto à direção escolar. Entretanto, tal assertiva não deve ser entendida como um movimento homogêneo da Secretaria, principalmente devido ao veto do Prefeito com relação a participação dessa entidade no Conselho:

*“... Na nova estrutura da Secretaria, ...hoje são mil e vinte e nove escolas e eu posso verificar depois em quantas existe o CEC, porque isso fica a cargo de nossa Assessoria de Integração Educacional. Eu sei que hoje já estamos com muitos, esse CEC foi uma conquista ao longo dos anos, porque ele reúne elementos de todo segmento da comunidade, ele reúne professores, alunos, pais, funcionários e associação de moradores da comunidade. Então ele é um mecanismo de co-participação e de co-gestão junto à direção de cada escola. Ele participa de todos os movimentos que ocorrem na escola ... ele é um organismo que funciona dentro da unidade escolar. Ele é um organismo de participação, em que todo movimento dessa Secretaria é para fortalecê-lo e valorizá-lo cada vez mais” (Secretária do CME).*

## ***Conselho Municipal de Educação***

A lei nº 859, de 05 de Junho de 1986 cria o Conselho Municipal de Educação do Município do RJ, órgão colegiado, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, cuja finalidade é assessorar no desenvolvimento da política educacional. Apesar de ser criado em 1986, só dez anos depois, em 1996, é que ele passa de fato a funcionar, ou seja, é o ano de posse e de constituição do Conselho, onde ele começa a elaborar pareceres e assessorar a Secretaria de Educação nas suas tarefas com relação as escolas da rede municipal. O funcionamento desse conselho é regulamentado através de um decreto do prefeito – nº 16.597. Esse conselho é previsto na Lei Orgânica do Município, é um organismo que está todo regulamentado por legislação municipal.

### ***Competências***

As funções do Conselho Municipal de Educação estão determinadas no art. 130 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. A regulamentação do Conselho foi objeto de dois decretos municipais, sendo o primeiro o de nº 14.009 de 1996, e o segundo o de nº 16.597, de 15 de abril de 1998. Segundo tal Decreto<sup>29</sup>, o Conselho tem funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras. Além da função de opinar sobre a política educacional do município, cabe a esse propor atividades voltadas para o aperfeiçoamento da educação infantil, do ensino fundamental e da educação especial; acompanhar e execução da política educacional do município, em especial no que se refere aos programas de capacitação de professores; sugerir conteúdos complementares ao ensino fundamental; pronunciar-se sobre o regimento interno das unidades escolares municipais; opinar sobre a concessão ou cancelamento de subvenções e auxílio a entidades escolares localizadas no município; pronunciar-se sobre autorização de funcionamento de estabelecimentos de educação infantil criados e mantidos pela iniciativa privada; pronunciar-se sobre a gestão administrativo-financeira da Secretaria Municipal de Educação; apresentar sugestões à Proposta Orçamentária e ao Plano de Ação do Conselho Municipal de Educação, para o exercício seguinte.

---

<sup>29</sup> Cf. TENÓRIO (1999b:21).

Com relação ao aspecto fiscalização, uma questão que merece destaque é o depoimento da Secretária do Conselho com relação à fiscalização de recursos para a Educação. Quando indagada se este tipo de fiscalização também era papel do Conselho, sua resposta reforça que esta função não é competência do Conselho, mas da Secretaria de Educação, através da Assessoria Técnica de Orçamento e Planejamento:

*“O que é e a quem compete toda essa parte orçamentária dos recursos da educação. Essa Assessoria vem ao Conselho prestar os esclarecimentos, mostrar o orçamento que está previsto para aquele ano e dar explicações que forem solicitadas. A Secretaria traz ao Conselho o orçamento e abre para ele o orçamento que existe naquele ano. Normalmente fazemos a cada semestre”* (Secretária do CME).

De acordo com esse entendimento, que reforça o discurso das competências e atribuições técnicas, o papel do Conselho no que se refere a fiscalização não contempla ações propositivas. Sua função com relação a esse aspecto seria apenas receptor informações e no máximo questioná-las.

Um outro aspecto relevante no que se refere ao que está previsto e o discurso diz respeito ao artigo segundo do Decreto nº 16.597 que menciona como competência do CME: *“opinar sobre a concessão ou cancelamento de subvenções e auxílios a entidades educacionais localizadas no município do Rio de Janeiro”*. Novamente, quando a Secretária do Conselho foi questionada sobre a possibilidade do mesmo sugerir a utilização de verbas para escolas, a resposta foi a seguinte:

*“Não, ele não faz isso, ele tem inclusive o orçamento que é uma verba do Conselho, ele pode fazer a distribuição e a utilização desses recursos para a manutenção do funcionamento do Conselho... Não, não é competência dele, isso é da competência da Secretaria Municipal de Educação”* (Secretária do CME).

Segundo a Secretária do CME, o Conselho Municipal de Educação manifesta-se sobre os assuntos mais variados, desde o reconhecimento de uma escola particular que tem que passar pelo seu aval, até uma questão que abranja a rede toda, como é o caso do parecer sobre o CEC, organismo presente nas escolas públicas municipais. Manifesta-se também sobre a eleição de diretores, sobre ensino fundamental com nove anos de duração, sobre projetos da Secretaria, entre outros. O Conselho de Educação manifesta-se através de pareceres e deliberações, e essas manifestações são publicadas em diário

oficial e todas elas constituem um processo. Esse processo tem toda uma tramitação de chegada até o Conselho e de retorno para quem fez, para que se tomem ciência dos pareceres do Conselho:

*“Geralmente a tramitação é porque o Conselho Municipal de Educação faz parte da estrutura da Secretaria Municipal de Educação, então ele tem que receber pela Secretaria. Os processos são formulados pela Secretaria” (Secretária do CME).*

### ***Frequência dos Conselheiros***

Segundo a Secretária do CME não há grandes problemas com a frequência:

*“Em geral a frequência é significativa. É difícil termos todos juntos o tempo todo porque são pessoas envolvidas em outras atividades. Por mais que os conselheiros tenham as quartas-feiras comprometidas com o Conselho, às vezes surgem impedimentos ou compromissos que impossibilitam a presença de todos. Mas aí entra a questão do suplente, a reunião de hoje, por exemplo, nós tínhamos titulares que não estavam presentes mas os suplentes estavam. É muito difícil faltar o titular e o suplente” (Secretária do CME).*

O suporte operacional do Conselho ocorre através de sua Secretaria, composta por uma equipe. Tal Secretaria é composta de membros da Secretaria Municipal de Educação, responsáveis por toda a parte de infra-estrutura necessária ao funcionamento do mesmo.

### ***Composição do Conselho***

De acordo com o Decreto nº16.597, o Conselho deve ser composto por doze membros titulares e seus respectivos suplentes. Seis representando o Poder Público e seis a sociedade civil. Dos seis representantes do Poder Público, três são indicados pelo Prefeito e os demais pela Secretaria Municipal de Educação. Dos seis representantes da sociedade civil, dois são escolhidos por entidades representativas de usuários do Sistema Municipal de Ensino; um é indicado pelas entidades mantenedoras de estabelecimentos de ensino; dois representam entidades de trabalhadores da Educação e um representante da universidade ou Faculdade de Educação.

No que se refere a representação da sociedade civil na reunião em questão do CME, o SEPE - Sindicato dos Profissionais de Educação estava presente como entidade representativa de trabalhadores de Educação e a UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, representando a universidade. Entretanto, como já exposto, as duas vagas para entidades representativas dos usuários do Sistema Municipal de Ensino não estavam preenchidas, pois segundo os relatos, há dois meses havia ocorrido a renúncia das entidades PAEP e PAERJ, depois do veto do Prefeito alegando não estarem devidamente credenciadas.

O depoimento da Secretária do Conselho Municipal de Educação resumiu a questão da representação dos usuários da seguinte forma:

*“É uma associação de pais e alunos da escola pública. Essa é que teve um probleminha no credenciamento e por isso ainda não retornaram. É que já era no primeiro mandato, eles tinham representação no Conselho, mas nessa nova eleição do segundo mandato na hora do credenciamento da apresentação de documentos houve qualquer questão e aí eles não retornaram a fazer parte do Conselho nesse segundo mandato por causa disso. E aí a sugestão que eles estão encaminhando é que isso fosse feito através do CEC, que seria uma coisa bastante representativa, já que nós temos duas entidades com esse aspecto de pais e alunos que é a APAEP e a APAERJ, que é a Associação de Pais e Alunos do Rio de Janeiro. E já que essas duas associações não estão, porque não fazer isso via CEC” (Secretária do CME).*

A sugestão do Conselho para o preenchimento das vagas reservadas às entidades representativas dos usuários foi analisada da seguinte forma pela Secretária do mesmo:

*“... porque a área da sociedade civil está sendo representada por entidades e esta é a questão que a conselheira levantou como sugestão. Porque essas duas vagas existentes de usuários do sistema não são preenchidas através do CEC? E aí ela reportou a uma experiência de um outro conselho também ligado ao Conselho de Educação, que é o Conselho de Acompanhamento ao FUNDEF. Porque esse conselho também reúne representantes de todos os segmentos da educação e eles formaram esse conselho através de eleições em cada coordenadoria regional de educação. Por isso esse Conselho Municipal de Educação está pensando nessa sugestão de seguir esse mesmo caminho através do CEC para preencher essas duas vagas” (Secretária do CME).*

Na situação de renúncia o Decreto 15.597 prevê: “As entidades representativas da sociedade civil, cujos representantes tenham seus mandatos extintos por renúncia tácita, ficam impedidas de preencher a vaga de complementação do mandato e ocorrida a situação prevista no parágrafo anterior, a entidade será substituída, a critério do Chefe

do Poder Executivo, sendo respeitada a representatividade consagrada no artigo terceiro”.

Assim, fica claro que tal mecanismo legal acaba reforçando a arbitrariedade do chefe do Executivo Municipal, na medida em que facilmente pode-se criar justificativas institucionais para forjar renúncias, tal como a justificativa do não credenciamento.

Com relação à participação da CRE – Coordenadoria Regional de Educação - no Conselho, a Secretária afirmou:

*“(...) temos a presença de uma coordenadora de CRE como membro do conselho da área governamental, mas pelo decreto não está especificado que exista assento para a Coordenadoria Regional de Educação. Por acaso uma pessoa da Coordenadoria foi indicada para ocupar um assento, mas não que isso esteja previsto, não é uma obrigatoriedade... são os representantes que eu falei anteriormente dos usuários do sistema... que as vagas estão desocupadas e aí a sugestão deles é que isso passe por uma eleição pelos dez CREs” (Secretária do CME).*

A escolha dos representantes da sociedade civil deveria ser regulada por Resolução da Secretaria Municipal de Educação. Como após a edição do Decreto nº 16.597/98 não foi publicada nenhuma resolução, continua em vigor o disposto no Decreto nº 14.009/96. Esse regula o procedimento para a eleição dos representantes da sociedade civil e dispõe sobre a habilitação das entidades e dos usuários do sistema que podem participar do processo.

Segundo esse Decreto, podem habilitar-se dois tipos de participantes com direito a voto e à candidatura: pessoas físicas que comprovem ser usuárias ou responsáveis por usuários do sistema; organizações ligadas à área de ensino, previstas na lei. A eleição ocorrerá em assembléia pública, com a participação de todos os habilitados. O mandato dos representantes civis é de dois anos, sendo permitida a recondução por número ilimitado de vezes.

De acordo com a Secretária do Conselho *“Todas as entidades da sociedade civil passam por um movimento de eleição nas suas entidades e se organizam de alguma*



*forma e depois mandam toda a documentação e se credenciam junto à secretaria para participar”.*

Quem habilita a entidade a participar *“é a Secretaria de Educação... existe toda uma legislação em que é solicitado alguns pré-requisitos para a entidade poder ter assento no Conselho”* (Secretária do CME).

O mandato<sup>30</sup> dos conselheiros representantes do poder público terá duração de quatro anos, e o dos representantes da sociedade civil, de dois anos, permitida a recondução -

*“(...) Nós já estamos no segundo mandato, porque o mandato deles é de dois anos. E quem assumiu em 96, o mandato terminou em 98. Existem duas vagas para a rede de usuários do sistema de ensino”* (Secretária do CME).

A presidência do Conselho Municipal de Educação será exercida pelo Secretário Municipal de Educação, sem direito a voto, cabendo-lhe, no caso de empate, o voto da qualidade.

Com relação ao voto dos conselheiros:

*“(..) todos os titulares têm voz e voto... os suplentes só têm direito a voto quando ele está em substituição ao seu titular que por ventura não possa estar presente naquela sessão. Mas se ele estiver junto com o titular, quem tem a vez de falar e de votar é o titular, o suplente tem direito a voz, só não tem direito a voto”* (Secretária do CME).

É prevista pela Lei Orgânica a remuneração dos Conselheiros titulares, mesmo os da sociedade civil. Os suplentes só recebem se estiverem substituindo o titular na sua ausência; se ele estiver junto com o titular, não recebe essa remuneração.

---

<sup>30</sup> Cf. TENÓRIO (1999b).

Com relação à organização interna, os conselheiros dividem-se em duas câmaras: uma Câmara de Educação Básica e uma Câmara de Políticas Sociais. São áreas temáticas para discutirem assuntos variados. Além das câmaras, existem também comissões dentro do Conselho.

### ***Denúncia ou demanda da população***

De acordo com a secretária do CME as demandas da população resumem-se a casos isolados e individuais de insatisfação com os métodos de avaliação de algumas escolas da rede:

*“Nós já recebemos algumas denúncias, por exemplo, um responsável cujo filho foi reprovado na escola e ele não concorda com os métodos utilizados. Ele entra com o requerimento no Conselho para que ele seja avaliado. Ai o Conselho chama a escola, solicita o documento para verificar os moldes aplicados, etc. Isso às vezes acontece. É plenamente possível, é só encaminhar o requerimento que o assunto é posto em votação, e aí há um relator para aquela questão, tudo sacramentado”* (Secretária do CME).

### ***Conselho Municipal de Educação e a Comissão de Educação da Câmara Legislativa***

A relação entre o CME (órgão vinculado ao Executivo) e a esfera Legislativa, através da Câmara de Educação ocorre somente em função de demandas ocasionais, que também estão vinculadas à um trâmite burocrático de competências para as ações:

*“Não há um canal formal delimitado; as coisas acontecem. Assim como há ligação com o Conselho Estadual e com o Conselho Nacional; dependendo da necessidade, se surgir alguma coisa nós fazemos esses contatos. Com relação aos projetos de lei tramitando sobre educação, eles não costumam passar por aqui para receber um parecer. Dependendo, se for alguma coisa que precise da opinião do Conselho Municipal de Educação é encaminhado para esse mesmo Conselho. Se é alguma coisa que fica dentro da área de atuação da Secretaria Municipal de Educação, então lhe é encaminhado para responder. Depende da característica de cada projeto, essa característica determina a competência para parecer”* (Secretária do CME).

## ***Secretaria Municipal de Educação***

Os contatos estabelecidos com a Secretaria Municipal de Educação para o agendamento de entrevistas com o Executivo iniciaram-se em abril de 99, continuando ao longo do ano e não tendo nenhum êxito.

Todos os contatos com a Secretaria evidenciaram o discurso da competências e das especialidades, desembocando numa série de encaminhamentos.

O contato inicial se deu com a Secretária do Conselho, que encaminhou as pesquisadoras para a assessora pedagógica da Secretária de Educação. Após diversas tentativas de estabelecimento de contato com esta assessora e repetidas explicações do que se tratava a pesquisa, essa encaminha a questão para outra pessoa que compõe sua equipe e também responde pela área de projetos pedagógicos.

Após um longo processo de contato - pois era difícil falar com essa professora, que se encontrava sempre na Empresa de Multimeios do Município do Rio de Janeiro - MultiRIO; foi possível agendar uma reunião diretamente com a mesma.

No dia da reunião, após 1:30 horas de espera, a Professora recebeu a equipe, pedindo novamente explicações sobre o Projeto e sobre o que se pretendia. Depois disso, explicou que era necessário, para qualquer realização de pesquisa na Rede Pública Municipal, uma documentação dentro do padrão de exigência formal requerida pela Secretaria, detalhando maiores esclarecimentos sobre o Projeto. Além disso, a Professora solicitou a cópia do *checklist*.

Após a entrega, em mãos, de uma carta de apresentação, acompanhada da cópia do Projeto e uma edição da Revista de Administração Pública – RAP com um artigo sobre o mesmo, a mesma professora alega que, representando a parte pedagógica, só lhe cabe questões pedagógicas e dessa forma, terá que distribuir as questões que interessam a pesquisa, indicando os responsáveis por cada setor, como por exemplo Merenda, Educação Especial e outros.

Com isso, ela sugeriu que se explicitasse melhor as questões da pesquisa, em blocos temáticos, para que se pudesse fazer sua distribuição por setores específicos dentro da Secretaria, ficou então, aguardando um *fax* seguindo essas orientações.

Um último contato (agosto/99) foi estabelecido com uma das assessoras da Secretária de Educação, na tentativa de agendar uma entrevista diretamente com a Secretária ou com outra pessoa ou setor que tivesse uma visão da totalidade da Secretaria. A entrevista com a Secretária foi descartada com a justificativa de que sua agenda estaria lotada e além disso seria difícil encontrar alguém que tivesse visão de totalidade na Secretaria, pois:

*“nem mesmo a Secretária possui uma visão da totalidade, pois a Secretaria Municipal do Rio de Janeiro abrange mil e vinte e nove escolas... a estrutura é muito grande, por isso a Secretária precisa dos seus assessores... um assessor pedagógico, entre outros, que têm a visão de cada parte...”* (Assessora da Secretária de Educação).

Ainda segundo essa Assessora, o setor de Planejamento e Orçamento da Secretaria possivelmente teria uma visão mais global e as questões referentes a esse setor poderiam ser encaminhadas diretamente à ele. Também colocou-se, à disposição para receber as questões por *fax* ou pessoalmente e encaminhá-las para os devidos setores.

### ***Educação e o Legislativo***

#### ***Funcionamento da Comissão de Educação na Câmara Legislativa***

São treze as Comissões permanentes da Câmara Legislativa, sendo que, cada uma é composta por três membros. A Comissão de Educação e Cultura analisa os projetos apresentados pelos vereadores e pelo Executivo, apresentando o seu parecer e inclusive podendo propor emenda ou não. Todos os assuntos referentes à Educação são discutidos na Comissão de Educação. Segundo um dos entrevistados, como trata-se de um *referendum* de Educação e Cultura dentro da Câmara de Vereadores, serve também de elo entre a população e o Executivo, já que o Prefeito ou a Secretaria Municipal não podem atender a todas as pessoas que são representados pelos vereadores.

Foi instituído no ano de 1998 o Disque-Educação, para que o cidadão possa ter um canal de comunicação com a Câmara dos Vereadores e fazer suas reclamações, dar sugestões, fazer reivindicações. A Comissão de Educação, então, visita as escolas alvo das reclamações. Essa prática parece ter sido adotada nos dois últimos anos:

*“Essas reclamações vinham na maioria das vezes dos pais. Sobre a escola, o que estava acontecendo na escola, a falta de serventes, falta de merendeiras. A maioria dos telefonemas dizia respeito à segurança nas escolas, bem como o problema do tráfico de drogas dentro das escolas. Recebíamos muitas ligações sobre isso, pedindo a guarda municipal... Então nós íamos ao local, verificávamos a necessidade do que estava sendo solicitado e fazíamos contato com a Secretaria de Educação para que ela tomasse as providências. Por exemplo, nós tivemos um problema em uma escola em Bangú. A comunidade, através da associação de moradores fez contato conosco e fomos lá verificar. A preocupação era relativa à segurança, mas não era a segurança dentro da escola, era um problema fora da escola; um tumulto de baile funk; sempre que tinha baile no fim de semana, no início da semana posterior os grupos se encontravam e se enfrentavam. Então nós fomos até o batalhão de polícia, acompanhados por associação de moradores, pais de alunos, diretores de escolas. Quer dizer são essas as atividades da Comissão de Educação e Cultura” (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).*

Um outro tipo de demanda refere-se a pedidos de vagas nas escolas:

*“É normal o recebimento de pedidos de vagas nas escolas. Nós sabemos que hoje em dia está difícil, além das pessoas não disporem de dinheiro para pagar uma mensalidade numa escola particular existe a falta de vaga nas escolas públicas, falta de professo... e em função disso a escola não funciona direito, que dizer, é uma bola de neve. E as pessoas nos procuram muito para pedir vaga nas escolas e nós intercedemos muita das vezes diretamente com as escolas para verificar a possibilidade de atender aquele caso” (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).*

As possibilidades abertas com a instituição do Disque-Educação, segundo a Vereadora, só podem ser plenamente desfrutadas se a sociedade se conscientizar de sua existência e fizer a sua parte, já que o papel da Câmara já está sendo feito, de acordo com sua visão:

*“Olha, isso sempre existiu e eu acho que isso depende mais de uma conscientização da população de se dispor a fazer um acompanhamento do poder legislativo. Porque do legislativo para a população existe esse canal, só depende da vontade da população de estreitar esse relacionamento, porque a Câmara é aberta. Deve ser criado esse ano um terminal cidadão que ficará aqui embaixo para qualquer cidadão verificar o que está acontecendo, os projetos e tudo o que se relaciona à Câmara. Então aí vai só depender do interesse das pessoas em acompanhar isso. Eu acho essa medida importante porque em determinadas*

*votações as galerias lotam, que geralmente são os segmentos mais organizados que têm os sindicatos representativos e há uma mobilização grande. Mas na maioria dos projetos não existe mobilização nem esse acompanhamento. Eu particularmente procuro sempre fazer um informativo para que as pessoas que votaram em mim saibam o que está acontecendo”* (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).

De acordo com a mesma, as denúncias por parte do CME são poucas. Os contatos com os Conselhos só foram estreitados em 1988, a partir de uma publicação da Câmara sobre as Leis de Diretrizes e Bases e as emendas constitucionais referentes ao FUNDEF.

Para ela os projetos são originados no Executivo com mais frequência porque a maioria dos assuntos referentes à Educação depende de legislação que só pode ser de iniciativa no Executivo. Por exemplo: pagamento de professores, contratação de pessoal, terceirização, etc.. São leis que têm uma despesa para o mesmo. Os vereadores não podem legislar sobre leis que tragam despesas para ele, porque se torna uma lei inconstitucional. Mas podem legislar sobre outros projetos:

*“Nós podemos fazer leis diferentes na implantação de determinados programas dentro das escolas, como de exame oftalmológico. Então algumas coisas que nós já detectamos nós apresentamos projetos”* (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).

A visão da Vereadora parece bastante crítica com relação a possibilidade de supremacia do Executivo:

*“O Poder Executivo não pode ser de maneira alguma o único referendado existente. O Poder Legislativo não pode ser um mero executor do que vem do Poder Executivo. Nós analisamos as questões, apresentamos modificações, conversamos com o Poder Executivo para apresentar propostas de modificações”.*

*“Mas existe uma situação que lutamos contra, a supremacia do Executivo, que é o que está acontecendo com relação à Lei de Incentivo Cultural que tem um percentual fixado na lei orçamentária sobre a arrecadação de ISS da Prefeitura. O projeto do Executivo vem com um percentual, os vereadores apresentaram emendas, eu fui uma das apresentadoras de emendas para alimentar esse percentual, adaptando o que foi no ano passado. O percentual passou de 0,5% para 1%. mas está havendo resistência do Prefeito em cumprir essa lei que foi votada aqui na Câmara e aprovada pelos quarenta e dois vereadores. Então nós não podemos aceitar isso de maneira alguma, caso contrário, não se justificaria a*

*existência do Poder Legislativo. Nesse caso, o prefeito não vetou. Ele diz que não tem como pagar 1% porque o previsto era pagar 0,5%. Mas só que temos um canal direto com o Executivo e essa proposta foi discutida e aceita por eles, não diretamente com o prefeito, mas com o Poder Executivo. E agora ele diz que não pode cumprir o que foi votado pela Câmara. Ele tem que acatar essa decisão da Câmara, ele não pode de maneira nenhuma mandar e nós sermos somente ratificadores”* (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).

Nesse sentido sua fala reforça a distinção das competências entre Executivo e Legislativo:

*“A princípio os decretos e as medidas provisórias são a mesma coisa. Mas nós temos dispositivos na Lei Orgânica de projetos que têm que ser de iniciativa do Executivo e projetos que tem que ser de iniciativa do Legislativo. Isso está bem discriminado porque se não teríamos realmente decreto sobre decreto. Mas tem certas coisas que o Prefeito não pode fazer decretos. Nós temos prazos para derrubar os decretos do prefeito se for o caso”* (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).

Apesar da visão crítica de uma possível supremacia do Executivo, uma outra fala dessa Vereadora reflete um tipo de relação com o Executivo, pautada na agregação de grupos de interesses comuns através da formação das maiorias políticas estáveis:

*“Nós temos um contato grande com o Prefeito, este ano especialmente porque vai ter essa reforma previdenciária, ele está mandando vários projetos de lei relacionados a esse assunto e tem que haver uma comunicação mais estreita porque são propósitos polêmicos e que discutimos com ele para ser analisada a situação. Porque não se pode penalizar os aposentados que já são muito sofridos. Essa é uma questão muito delicada que tem que ser bem discutida e o Prefeito tem dado essa abertura para a Câmara dos Vereadores, para o bloco de apoio ao Prefeito que é maioria entre os vereadores. Aqui na Câmara eu acredito que seja um relacionamento mais fácil, até mesmo pelo número de vereadores que temos (quarenta e dois), em relação aos deputados fica mais fácil de lidar com isso. E não existe essa brecha das medidas provisórias, já existiu, mas foi abolida da Lei Orgânica. Então eu acredito que seja um relacionamento mais fácil do que em Brasília”* (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).

Com relação a previsão de projetos de iniciativa popular amparados pela Constituição e Lei Orgânica do Município:

*“Não é comum, pois é necessário uma quantidade imensa de adesões; de abaixo assinado para poder conseguir isso; é preciso uma mobilização muito grande. Se não houvesse a exigência desse grande número de assinaturas, qualquer cidadão chegava e apresentava um projeto sem ser uma pessoa que tenha*

*mandato eletivo; que tenha disputado uma eleição e tenha sido eleito” (Vereadora ex-integrante da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa).*

### ***Algumas Considerações***

Algumas limitações do trabalho no campo educação devem ser destacadas, quais sejam: o fato das entrevistas realizadas não alcançarem os representantes da sociedade civil (tanto os considerados participantes como os não participantes de fóruns como o CME, CEC e FUNDEF) e a questão da obtenção de informações muito restrita a contatos que não foram reatualizados e junto à fontes que não foram muito diversificadas.

Uma das grandes dificuldades encontradas e que muitas vezes impediu o avanço rumo à outras direções foi a dificuldade de agendamento com representantes do Executivo. As exigências burocráticas de formalização das entrevistas e das observações em campo, e até mesmo a proposta (da Secretaria) de fragmentação das questões do *checklist*, argumentando a inexistência de um setor ou alguém com visão de totalidade para respondê-las também representaram algumas das dificuldades encontradas, chegando a inviabilizar a realização de entrevistas com a própria Secretaria Municipal de Educação – SME (RJ). Isso evidenciou bastante a ausência de visão sistêmica e de interdependência departamental por parte dessa Secretaria.

No que tange aos aspectos mais diretamente relacionados ao foco de análise da pesquisa merecem destaque nesse estudo de campo, os seguintes pontos:

- com relação ao CME, a questão da participação cidadã encontra entraves principalmente no que se refere a arbitrariedade da trajetória de vetos do prefeito à entidades organizadas. Por outro lado, as soluções para tal questão apontadas pelo próprio CME são pensadas dentro da mesma institucionalidade, ou seja, sem uma perspectiva real de superação de submissão a tais arbitrariedades, pois tanto o CEC como as CREs são alternativas que não estão isentas aos mesmos processos impostos à APAEP e APAERJ.



- Com relação especificamente ao âmbito do Legislativo, verifica-se a criação de mecanismos participativos como o Disque-Educação, que funciona muito mais como um canal de encaminhamentos de demandas individuais.

### **3.4. SAÚDE**

#### ***Conselho Municipal de Saúde***

##### **Criação do Conselho Municipal de Saúde e dos Conselhos Distritais**

O município do Rio de Janeiro, tendo em vista sua dimensão territorial e populacional, está dividido em dez Regiões Administrativas – RA’s, que determinaram a demarcação das Áreas de Planejamento –AP’s da Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, além do Conselho Municipal de Saúde - CoMS foram instituídos dez Conselhos Distritais de Saúde - CoDS, conforme as Áreas de Planejamento.

O Conselho Municipal de Saúde foi criado por iniciativa do Poder Legislativo pela Lei 1.746, de 23 de julho de 1991. Pela Lei Orgânica do Município essa ação deveria partir do Poder Executivo que teria prerrogativa para tal fato. De acordo com essa Lei, o Conselho é um órgão deliberativo de caráter colegiado, que tem como finalidade auxiliar a Administração Pública na formulação e execução das políticas e na fiscalização das ações governamentais.

Os Conselhos Distritais de Saúde foram instituídos pela Lei n.º 2.011, de 31 de agosto de 1993, como um órgão consultivo e deliberativo de caráter colegiado, que tem por finalidade auxiliar a Administração Pública e o Conselho Municipal de Saúde, “na análise, planejamento, formulação e supervisão das políticas de saúde, na fiscalização de ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência” (Artigo 1º). O que deve ser destacado é que desde a I Conferência Municipal de Saúde - CMS discute-se a criação dos Distritos Sanitários, em substituição às AP’s. Esses teriam maior autonomia gerencial e financiamento subordinados à Secretaria Municipal de Saúde - SMS. Nesse sentido, foram instituídos dois projetos de Lei: uma criando do Distritos

Sanitários e outro instituindo os Conselhos Distritais de Saúde, simultaneamente. O primeiro projeto jamais foi aprovado; portanto, tem-se os chamados “conselhos distritais” independentemente da criação dos Distritos Sanitários.

### **Competências**

No que tange às competências dos CoMS e do CoDS, são basicamente semelhantes, tendo em vista que o CoDS tem por finalidade auxiliar o CoMS. Em relação à elaboração de políticas de saúde, o tipo de participação dos Conselhos parece situar-se no plano das Conferências Municipais de Saúde, que ocorrem a cada dois anos, e de onde são tiradas as diretrizes gerais para a Saúde. Ao contrário das CMS, os Conselhos são órgãos permanentes que acompanham a execução das políticas. Portanto, não verifica-se efetivamente e diretamente uma participação mais pontual e específica no que diz respeito à formulação de políticas. O que aparece nos Relatórios Anuais do CoMS no que parece estar associado à formulação (Artigo 2º, incisos III, V, VII) são atividades ligadas à elaboração de diagnósticos de Saúde; definição de prioridades para elaboração de programas e projetos, com a apresentação de dezenove propostas prioritárias; e na elaboração de documento “Perfil Assistencial das Unidades de Saúde da cidade do Rio de Janeiro” -

*“(...) ele [Conselho] formula diretrizes, mas está muito preocupado com o acompanhamento e o dia-a-dia da saúde. Quem executa a política de saúde é o executivo, a Secretaria Municipal, Estadual ou o Ministério da Saúde. O Conselho acompanha a execução da política, ele define algumas estratégias, diretrizes, teoricamente as diretrizes seriam mais uma prerrogativa das Conferências, num sentido mais genérico (...) e o Conselho formula e procura seguir as recomendações das Conferências” (...) Não somos executivo, temos funções de formulação e fiscalização. Não somos órgãos executores. Há uma confusão: no começo as pessoas vem para cá pensando que vão comandar, que o Secretário vai fazer o que o Conselho quer. Não é assim que as coisas funcionam. (...) Se o Secretário tivesse que fazer tudo que o Conselho quer, já teria acabado com as cooperativas. Eu diria que o Conselho é um órgão que exerce influências decisórias, mesmo que delibere, é deliberativo sobre determinadas coisas suas, mas muitas pessoas confundem uma determinada função deliberativa do Conselho, com atribuições do Executivo. Compete ao Executivo administrar, comprar os medicamentos, fazer as licitações, ou seja, apontar as diretrizes, sugestões e estratégias” (Conselheiro representante da SMS no CoMS).*

No que tange ao controle<sup>31</sup>, pode ser compreendido através das mais variadas atribuições: avaliar a necessidade de contratação de serviços privados pelo SUS (RI do CoMS, Artigo 2º, XII); analisar os contratos e convênios com a rede privada (RI, CoMS, Artigo 2º, XIII).

*“A institucionalização dos conselhos no Brasil dentro das Secretarias é muito recente. Temos salas para nossas reuniões, requisitamos as salas e nunca nos é negado, fazemos parte da estrutura. O Conselho é uma instância onde a sociedade civil se faz representar, mas o governo também integra e tem prerrogativas governamentais. Um exemplo de prerrogativa governamental: Qualquer convênio que a Secretaria Municipal faz com a clínica particular para prestação de serviços para o SUS tem que ser aprovado pelo Conselho. A Secretaria prepara o processo (...) aí manda o pedido e o Secretário envia para uma assessoria técnica que faz um estudo sobre o caso e depois manda para o Conselho apreciar. O Conselho pode fazer visitas ao local, discutir, consultar técnicos da secretaria e decidir se aprova ou não o credenciamento, porque a clínica não oferecia condições necessárias de atendimento”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

A ação do Conselho estabelecida pelo Artigo 2º, inciso XII, foi constatada nos relatórios do CoMS de 1996 e 1997, quando foram realizados pedidos de credenciamento; o tipo de controle previsto no artigo 2º, inciso XIII do RI, foi realizado uma vez em 1996, através de visita à instituição prestadora de serviços. Quanto à fiscalização dos recursos aplicados (Artigo 2º, incisos XIV; XV; XVI, XVII do RI do CoMS, da Lei n.º 1.746, Artigo 2º, incisos III e X), aparece registrado nos relatórios do CoMS nos anos de 1992, 1996 e 1997, por meio de ofício encaminhado ao Prefeito a fim de esclarecer cortes de 30% no orçamento para a área da Saúde, bem como por intermédio da realização de auditorias. Entretanto, essa atribuição parece, em alguns momentos, esbarrar na falta de capacitação técnica dos conselheiros para efetivar de maneira mais eficaz esse controle. Alguns entrevistados manifestaram-se a esse respeito:

*“O embasamento legal é fantástico, nós não podemos nos queixar. O que há efetivamente é o despreparo por parte do conselheiro. Nós não aprendemos ainda a ser conselheiro. O conselheiro deve estar preparado para o exercício da função, que é o acompanhamento das ações e procedimentos da saúde no termo de qualidade. (...) O próprio despreparo, os conselheiros não tem noções básicas de administração, de organização, não tem condições de exercer ou examinar um controle de estoque, um orçamento, de leitura de informações, e é uma das grandes dificuldades”* (Presidente do CoDS “B”).

---

<sup>31</sup> Também Lei n.º 1.746, de 23 de setembro de 1991, Artigo 5º, Artigo 2º, incisos III e X.

A um dos conselheiros do CoMS foi feita uma pergunta também nesse sentido, a fim de verificar se os conselheiros estão preparados para fazer uma fiscalização:

*“Os funcionários públicos sim, mas com o objetivo de visar seus próprios interesses. Os gestores não vão fazer fiscalização neles mesmos. Eu estou ficando preocupado com a visão que tenho, mas no geral a resposta vocês já têm, ninguém freqüenta, claro que não está”* (Conselheiro representante dos usuários de um CoDS “B”).

Nos relatórios verificados, consta apenas um curso de capacitação oferecido aos conselheiros. Tendo em vista que geralmente têm mandatos de dois anos, percebe-se que os conselheiros acabam não recebendo “formação” para desenvolver suas atividades.

Em relação à participação na elaboração da proposta Orçamentária (Artigo 2º do RI) consta em quase todos os relatórios da CoMS, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997. Sendo que tem-se a impressão, pelos textos dos relatórios, em alguns momentos, que a proposta orçamentária foi elaborada pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS e depois submetida à aprovação pelo CoMS; mas em outros momentos, o registro nos conduz a pensar que discutiram o processo de elaboração da proposta orçamentária.

*“A Câmara aprova a Lei de Diretrizes Orçamentárias até final de junho. Essa Lei de Diretrizes vem para cá (para SMS) e diz como deve ser elaborada a proposta. Em cima da Lei de Diretrizes a equipe técnica elabora a proposta de orçamento até o final de agosto, que é mandada para o Conselho Municipal e para a Secretaria de Fazenda.(...) Fizemos uma análise da proposta e tivemos três reuniões em setembro (...) onde a proposta orçamentária foi apresentada, foi entregue uma cópia para os conselhos distritais e para o Conselho Municipal. No dia 16 veio o Dr. (...), que é uma espécie de Subsecretário responsável pela parte de orçamentos, para uma exposição a fim de nos informar melhor sobre orçamentos.(...) proposta orçamentária vem com o ofício (...) pedindo que o conselho aprecie e faça sugestões.(...)”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

Já a competência para emitir pareceres sobre as questões relativas à saúde (Artigo 2º, inciso XIX do RI) aparece na maior parte dos relatórios anuais do CoMS: parecer sobre projetos de Lei; sobre visitas realizadas em instituições de Saúde; etc..

Quanto à participação em campanhas educativas (Artigo 2º, inciso IX da Lei n.º 1.746 e Artigo 2º, inciso XXI, do RI) essa não aparece em nenhum relatório. Portanto, não parece ser uma prática do Conselho.

Em relação à convocação da CMS, essa atividade pode verificar-se nos relatórios de 1993, 1994, 1995, 1997. Quanto à participação em eventos ligados à saúde (Artigo 2º, inciso XXII, do RI) os relatórios demonstram que além de participarem de eventos, também promoveram vários.

De acordo com o Regimento Interno do Conselho Municipal (Artigo 2º, inciso XXIV), o CoMS deve orientar e supervisionar o funcionamento dos Conselhos Distritais. No que tange à esta orientação consta nos relatórios anuais, várias atividades realizadas: orientações sobre as eleições do CoDS, orientação sobre aquisição de material de consumo; apoio para organização das Conferências de Saúde dos CoDS e realização de curso para capacitação para conselheiros distritais e municipais - realizado no ano de 1996. Em entrevista à alguns membros de dois Conselhos Distritais, perguntou-se como era a relação entre o CoMS com o CoDS, e o que aparece é um certo “descontentamento” em relação a essa atuação do CoMS para com o CoDS:

*“Boa, só que complicada, porque não acontece nada. Hoje o Conselho Municipal não tem infra-estrutura para dar apoio ao Conselho Distrital, mal dá conta de suas funções. O conselho Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro precisaria ter uma estrutura muito maior da que tem hoje. A estrutura é a mesma do Conselho da API, que tem trabalhado independente com a estrutura, tudo veio como conquista do Conselho distrital” (Presidente do CoDS “A”).*

Portanto, percebe-se, por conta dos que estão nos Conselhos Distritais, certa insatisfação, apesar de nos Relatórios do CoMS constarem algumas atividades buscando auxiliar o funcionamento dos CoDS, não parecem dar conta das atividades cotidianas desses CoDS.

No que diz respeito ao intercâmbio entre o CoMS (Artigo 2º, inciso, XXV, do RI) e os Conselhos Estadual e Nacional de Saúde, os relatórios também demonstram que várias ações foram realizadas nesse sentido. Também o intercâmbio com a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, parece ter sido buscado nos acompanhamentos dos projetos de Lei que versam sobre a saúde, por meio de pareceres e audiência pública -

*“O Conselho tem sempre um bom relacionamento com a comissão de saúde da câmara de vereadores para poder levar essas questões, sugestões de lei, projetos de lei e vice-versa, eles mandam as Leis para que o conselho dê o seu parecer”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

Em relação a Boletins Informativos (Artigo 2º, inciso XXVII, do RI), aparece nos relatórios da seguinte forma: em 1992 decidiram criar um Boletim Informativo; em 1996 saiu o primeiro número do Boletim Informativo do Conselho Municipal de Saúde. As decisões e pareceres do CoMS são divulgados no Diário Oficial do Município, e por meio desse Boletim. No CoDS mas essa divulgação para sociedade ocorre por outros meios, tais como: divulgam pelo CoMS; Comissão de Saúde na Câmara Municipal de vereadores, ou seja, decidem, fazem um relatório para os vereadores a fim de tomarem conhecimento do que esta sendo discutido e decidido nos conselhos. Portanto, percebe-se uma interação entre Câmara Municipal e os Conselhos.

As reuniões, previstas na Legislação (Artigo 2º, inciso XXIX, do RI) também tem sido cumpridas. São realizadas quinzenalmente.

No RI também consta que poderão criar Comissões Temáticas (Artigo 8º). E elas de fato existem; sempre nas reuniões a Comissão Temática traz algum palestrante para discutir tema de importância em relação à Saúde.

Ao final de cada ano é feito um relatório de prestação das atividades desenvolvidas pelo CoMS; a Legislação prevê (Artigo 2º, inciso XXIX, do RI e Artigo 14, da Lei n.º 1.746) que devem ser entregues à Comissão Higiene, Saúde Pública e Bem-Estar Social da Câmara de Vereadores. Mas encontra-se uma pequena divergência entre o que esta previsto na Lei n.º 1.746 e no RI: na primeira consta que o período para a apresentação desse relatório semestralmente, enquanto no RI esse período é anual. Apenas encontra-se registrado no Relatório do CoMS do ano de 1992 que esse relatório tenha sido submetido à apreciação por essa Comissão na Câmara de Vereadores.

## ***Composição***

A Lei n.º 1.746 prevê que a constituição do Conselho seja formada por 50% de representantes dos usuários, 25% dos profissionais de Saúde e 25% por prestadores de serviços de saúde. Essa composição tem sido cumprida: são vinte e quatro membros titulares, tendo cada um deles seus respectivos suplentes, todos com mandato de dois anos, podendo ser reeleitos por mais um período.

Desses, doze membros devem ser indicados pelas entidades de representação dos usuários (sendo que seis entidades já estão determinadas na Lei), seis indicados pelas unidades de representação dos profissionais e seis pelos prestadores de serviço. A representação dos usuários durante o período 1997/1999 era a seguinte: dois membros da FAMERJ; dois membros da FAFERJ; dois membros do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; um membro da Associação de Amigos, Familiares e Doentes Mentais no Brasil; um membro da Associação dos Doentes Renais e Transplantados do Estado do Rio de Janeiro; um membro da Associação de Parentes e Amigos das Vítimas de Acidentes de Trânsito, um membro da Federação das Associações de Mulheres do Município do Rio de Janeiro; um membro do Grupo Fé e Esperança; e um membro da Central Única de Trabalhadores do Rio de Janeiro. Os seis membros representantes dos profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS estão constituídos a partir das seguintes instituições: um membro da Associação dos Funcionários do Posto de Saúde Aloysio Amancio da Silva; um membro da Associação dos Funcionários do Hospital Miguel Couto; um membro do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro; um membro do Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro; um membro do sindicato dos Enfermeiros do Rio de Janeiro; um membro do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social do Rio de Janeiro. Os seis membros representantes dos prestadores de serviços de Saúde do SUS; um membro da Associação Brasileira de Centros de Diálise e Transplante; um membro da Federação das Misericórdias e Entidades Filantrópicas e Beneficentes do Estado do Rio de Janeiro; dois representantes da Secretaria Municipal de Saúde, um representante do Escritório de Representação do Ministério da Saúde do Rio de Janeiro e; um representante da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Uma das coisas a ser destacada é que a Lei municipal 1.746, de 23 de julho de 1991, somente regulamentou a participação de 50%<sup>32</sup> das entidades e instituições representantes dos usuários para composição do Conselho, ou seja, estas têm “cadeira cativa”. A outra metade é preenchida por instituições que se revezam na representação, designadas “Entidades Populares”<sup>33</sup>. Dentro dessa classificação estão entidades representantes de movimentos de gênero, movimentos de etnias, representantes de portadores de doenças e entidades sindicais. É importante ressaltar que o inciso IV, do artigo 8º da referida Lei, previa a participação “cativa” das entidades sindicais no Conselho, mas esse inciso foi vetado pelo prefeito. A possibilidade para garantir a participação sindical foi viabilizada a partir das “Entidades Populares”.

Na plenária do dia 29 de setembro de 1991, que iniciou a I Conferência Municipal de Saúde<sup>34</sup> (CMS), foi acordado que os representantes do Conselho Municipal de Saúde, seriam escolhidos em reuniões de usuários e entidades de profissionais de saúde, sendo todos encaminhados para a “homologação”<sup>35</sup> na segunda etapa da I CMS (5 de outubro de 1991), que contou com a participação de cerca de mil pessoas. A partir daí, tornou-se tradição a “homologação” dos conselheiros nas CMS. Também virou norma a forma de escolha das seis “Entidades Populares” (Artigo 3º, Parágrafo 2º, inciso IV, do RI) e dos profissionais de saúde (Artigo 3º, Parágrafo 3º, do RI) nas CMS.

*“Achávamos que a Conferência deveria ser um fórum ideal para a escolha dos representantes. A partir daí virou tradição e consta no nosso Regimento Interno. Isso é particular do município do Rio de Janeiro, cada conselho tem um pouco de sua história”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

Uma das questões apontadas no que se refere a composição do Conselho é que as duas instituições - previstas na Lei - FAMERJ e FAFERJ são do âmbito estadual e poderiam ter assento no Conselho Estadual, permitindo que associações representantes

---

<sup>32</sup> De acordo com inciso I, II, III do parágrafo 2º, do artigo 8º, da Lei 1.746, são estas instituições: FAMERJ, FAFERJ e Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiência Física.

<sup>33</sup> Conforme Relatório Final da I Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, realizada em 05 de outubro de 1991.

<sup>34</sup> “Este Conselho foi criado pela Lei de julho de 1991 e os membros escolhidos nessa Conferência, o Ministro da Saúde era o Alcenir Guerra. Então, desencadeou a ação de uma Conferência Nacional de Saúde que acabou não acontecendo. Nós fizemos a nossa no final de setembro (...). Nessa primeira, não deu para tirarmos a composição do Conselho, (...) e acabamos tendo que marcar uma plenário em outubro para terminar” (Conselheiro representante da Secretaria Municipal de Saúde).

<sup>35</sup> Termo encontrado no Relatório Final da Conferência Municipal de Saúde de 10 de dezembro de 1993.



do mesmo grupo (moradores), só que do âmbito municipal, que seriam Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro - FAM-RIO e, Federação das Associações de Favelas do Município do Rio de Janeiro - FAF-RIO, participassem do Conselho. Buscou-se resolver esse problema com a aprovação do Regimento Interno (RI) do CoMS em 1992, atualizado em 26 de outubro de 1995, que substituiu essas instituições estaduais pelas municipais (Artigo 3º, Parágrafo 2º, incisos I e II, do Regimento Interno).

*“No Regimento tem uma coisa que não é fiel ao que está nessa gestão atual. Quando esse Regimento foi feito, foi aprovado em 92, mas atualizado em 26 de outubro de 1995, a FAMERJ é uma entidade de caráter estadual, e tem o Conselho Estadual, nós entendíamos que deveria ter dois representantes: o da FAMERJ iria ficar no Estado, como aqui tem uma Federação Municipal chamada FAM-RIO, seguiria a mesma regra. Mas esse ano eles brigaram tanto, entraram na Justiça e o Secretário fez com que cumpríssemos a Lei. Tentamos um acordo na Conferência que deveriam ser dois da FAMERJ, ou que dividisse de forma a ficar um da FAMERJ e um da FAM-RIO, um da FAFERJ e um da FAF-RIO, mas não chegamos a nenhum acordo”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

A gestão do período de 1997/1999 cumpriu a Lei. Mas há uma emenda na Câmara Municipal, do Vereador Milton Nahom, tentando adaptar essa situação.

Constata-se, então, que a Lei e o Regimento apresentam divergências quanto à composição do Conselho. Aliás, no que tange aos aspectos dos documentos oficiais e legais, é perpassada por ambigüidades. Na Lei nº 1.746, de 23 de julho de 1991, somente é encontrado o termo “indicação”, ou seja, os conselheiros serão indicados pelas entidades e instituições.

Nos relatórios finais das quatro primeiras Conferências Municipais de Saúde, aparecem diferentes termos e expressões referindo-se à composição do Conselho: “*escolhidos* em reuniões de entidades e profissionais de saúde e *encaminhados* na etapa da I Conferência Municipal de Saúde, do dia 05/10/91<sup>36</sup>”; “A Plenária (...) decidiu *homologar* as seguintes entidades e instituições (...)”<sup>37</sup>; “Os delegados da III Conferência Municipal de Saúde em Plenária, (...) decidiram *escolher* as seguintes

---

<sup>36</sup> Cf. Relatório Final da I Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1991, p. 14.

<sup>37</sup> Cf. Relatório Final da II Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, de 10 de dezembro de 1993, p. 47.

entidades e instituições<sup>38</sup>; e no relatório da IV CMS, não se encontra nenhum termo e nenhuma expressão, apenas apresenta os conselheiros e as entidades/instituições, não estando claro como foi o processo de escolha para a composição do Conselho. Já no Regimento Interno, encontra-se o termo “indicado” para os representantes dos prestadores de serviços de saúde e para 50% dos representantes dos usuários; e o termo “escolhido” aparece referindo-se à escolha - nas CMS - dos representantes dos profissionais de Saúde e para os 50% restantes dos representantes dos usuários.

Todos os conselheiros titulares têm suplentes. O Regimento Interno do CoMS, em seu Artigo 4º, prevê que os suplentes dos seis conselheiros representantes de usuários do SUS serão escolhidos nas CMS, podendo ser entidades distintas daqueles representadas pelos titulares. Na prática, observa-se pelos documentos oficiais (Decreto “P” nº 17 de, 23 de janeiro de 1998) que de fato os suplentes costumam ser de outras instituições daqueles representadas pelos conselheiros titulares.

Os critérios<sup>39</sup> utilizados para a escolha das entidades e instituições representantes são: verificar se a entidade está credenciada na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, se possui o Certificado Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, estatuto e, se possui credibilidade.

### ***Os conselheiros***

O Artigo 10 da Lei n.º 1.746 prevê que os membros do Conselho Municipal de Saúde poderão cumprir mandato de dois anos, podendo ser reconduzido por mais um período. Em relação aos conselheiros distritais, a Lei n.º 2.011, de 31 de agosto de 1993, estabelece que o prazo de duração do mandato também é de dois anos, podendo ser reconduzidos, porém não faz referência ao número de vezes (Artigo 4º, Parágrafo 2º). Segundo o conselheiro representante da SMS no CoMS, a Lei costuma ser observada,

---

<sup>38</sup> Cf. Relatório Final da III Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro, realizada no período de 12 a outubro de 1995, pg. 31.

<sup>39</sup> “Não pode ser uma sociedade fantasma, ou que não tenha nada a ver, como por exemplo, as associações das escolas de samba, que um ano disputou, mas não entrou porque não tinha nada a ver com a saúde” (Conselheiro representante da Secretaria Municipal de Saúde).

mas existem casos em que - não o conselheiro, mas a instituição, continuou por mais um mandato:

*“Normalmente respeitamos isso. Já tivemos situações em que a entidade continuou por mais um mandato. As associações dos hospitais particulares do Rio de Janeiro, como ela tem convênio com o SUS, só existe ele basicamente representando os gestores privados. Um outro exemplo é o da Associação de Familiares de Doenças Mentais, que ficou dois mandatos com a mesma pessoa, representando durante quatro anos. Na última conferência ele conseguiu ficar mais um mandato, enquanto entidade, mas a pessoa teve que ser substituída”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

De acordo com a legislação, os membros do Conselho Municipal e dos Conselhos Distritais não são remunerados (Lei n.º. 1.746, de 23 de julho de 1991, Artigo 11º; Lei n.º 2.011, de 31 de agosto de 1993, artigo 6º). A maioria dos conselheiros entrevistados aprova essa medida:

*“Não, remunerando não vai melhorar, vai ter mais pessoas trabalhando. Se começarem a colocar pessoas remuneradas, o que vai acontecer: os mais espertos vão ficar e nem sempre os mais espertos são aqueles que têm interesse na população”* (Conselheiro dos usuários do CoDS “B”).

*“Não defendo que devam ter uma remuneração [os conselheiros], é um equívoco criar salário para conselheiro, isto é uma função social que não temos que pensar nesse momento, achamos que o membro do Conselho tenha que ter o mínimo de condições oferecidas pelo poder público para fazer seu trabalho”* (Presidente do CoDS “A”).

Além de não serem remunerados, os conselheiros não recebem nenhum tipo de ajuda de custo para despesas com as atividades desenvolvidas no Conselho: despesa com transporte para fazer vistorias nos hospitais, lanches:

*“Nas reuniões do Conselho as pessoas acabam trazendo de casa o lanche, a água, o café, utensílios para auxiliar as atividades do Conselho, o controle social não é tirar da casa das pessoas para dar para estrutura pública, não é assim que a coisa tem que funcionar, mas é assim que tem funcionado. O Conselho só vai ser socializado quando os conselheiros estiverem na rua, indo à comunidade fazer uma visita, a uma inauguração representando o conselho”* (Presidente do CoDS “A”).

Está previsto no RI do CoMS, que as ausências não justificadas do conselheiro às reuniões por três vezes consecutivas ou seis vezes intercaladas serão comunicadas à instituição por ele representada a fim de que seja substituído. Caso não possa comparecer, deve solicitar ao suplente que o represente, ocasião em que este pode ter direito ao voto (Artigo 6º, Parágrafos 2º e 3º). Nas reuniões presenciadas, tanto no CoMS, quanto nas do CoDS, verificou-se que os conselheiros justificavam suas ausências - quando possível, com antecedência. Quando justificadas posteriormente, levam algumas vezes, até mesmo atestados médicos.

A frequência de cada conselheiro - tanto do CoMS, quanto do CoDS - pode ser obtida por intermédio de um caderno contendo a lista de presença de todos os participantes da reunião. No CoDS “A” o Presidente informou que a maior ausência dos conselheiros é a dos representantes dos gestores, ou seja, da SMS. Na reunião presenciada, iniciada às 16:00 horas, o representante da SMS só chegou por volta das 19:30 horas, foi ovacionado no momento de sua entrada no ambiente, que contava com cerca de trinta participantes. Em seguida, uma conselheira pediu a palavra e criticou os conselheiros por terem aplaudido a chegada do gestor, que não estava cumprindo o horário, enfatizando que era uma obrigação que estivesse ali, negociando e apresentando a posição da Secretaria Municipal de Saúde nos temas que estavam sendo discutidos a partir da pauta.

Percebe-se que existe um certo conflito entre representante de usuários e representante dos profissionais de Saúde:

*“Hoje a representação de usuários não tem mais aquele discurso de ‘faz um posto de saúde em minha comunidade que eu estou com o senhor’. Isso é o que me faz respeitar esse grupo e trabalhar com ele. Chegamos a um momento em que percebemos o jogo do poder, como ele manipula, tanto o trabalhador quanto o usuário jogando um contra o outro. O Conselho avançou quando conseguiu vencer a questão do Muro de Berlim, trabalhador de saúde quer aumento, faz greve; usuário quer saúde a qualquer preço”* (Presidente do CoDS “A”, que é sindicalista, representante dos profissionais de saúde).

*“(...) Conselho é predominantemente de profissionais, às vezes os profissionais predominam sobre os usuários o que leva a uma briga ideológica”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

*“(...) É muito complicado, pois tem pessoas da área de Saúde, profissionais de Saúde e usuários ligados aos gestores e eles dominam aquilo ali. Cada um*

Está previsto no RI do CoMS, que as ausências não justificadas do conselheiro às reuniões por três vezes consecutivas ou seis vezes intercaladas serão comunicadas à instituição por ele representada a fim de que seja substituído. Caso não possa comparecer, deve solicitar ao suplente que o represente, ocasião em que este pode ter direito ao voto (Artigo 6º, Parágrafos 2º e 3º). Nas reuniões presenciadas, tanto no CoMS, quanto nas do CoDS, verificou-se que os conselheiros justificavam suas ausências - quando possível, com antecedência. Quando justificadas posteriormente, levam algumas vezes, até mesmo atestados médicos.

A frequência de cada conselheiro - tanto do CoMS, quanto do CoDS - pode ser obtida por intermédio de um caderno contendo a lista de presença de todos os participantes da reunião. No CoDS “A” o Presidente informou que a maior ausência dos conselheiros é a dos representantes dos gestores, ou seja, da SMS. Na reunião presenciada, iniciada às 16:00 horas, o representante da SMS só chegou por volta das 19:30 horas, foi ovacionado no momento de sua entrada no ambiente, que contava com cerca de trinta participantes. Em seguida, uma conselheira pediu a palavra e criticou os conselheiros por terem aplaudido a chegada do gestor, que não estava cumprindo o horário, enfatizando que era uma obrigação que estivesse ali, negociando e apresentando a posição da Secretaria Municipal de Saúde nos temas que estavam sendo discutidos a partir da pauta.

Percebe-se que existe um certo conflito entre representante de usuários e representante dos profissionais de Saúde:

*“Hoje a representação de usuários não tem mais aquele discurso de ‘faz um posto de saúde em minha comunidade que eu estou com o senhor’. Isso é o que me faz respeitar esse grupo e trabalhar com ele. Chegamos a um momento em que percebemos o jogo do poder, como ele manipula, tanto o trabalhador quanto o usuário jogando um contra o outro. O Conselho avançou quando conseguiu vencer a questão do Muro de Berlim, trabalhador de saúde quer aumento, faz greve; usuário quer saúde a qualquer preço”* (Presidente do CoDS “A”, que é sindicalista, representante dos profissionais de saúde).

*“(...) Conselho é predominantemente de profissionais, às vezes os profissionais predominam sobre os usuários o que leva a uma briga ideológica”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

*“(...) É muito complicado, pois tem pessoas da área de Saúde, profissionais de Saúde e usuários ligados aos gestores e eles dominam aquilo ali. Cada um*

membros titulares e seus respectivos suplentes indicados pelos Conselhos Distritais de Saúde (...)” (Lei n.º 1.746, artigo 1º, inciso IV).

### *Reuniões*

Uma questão deve ser apontada: as reuniões do Conselho Municipal devem ser abertas ao público, segundo a Presidente do CoDS, essa foi uma decisão tomada em uma CMS. As Leis que criaram os Conselhos - tanto a Lei n.º 1.746 (CoMS), quanto a Lei n.º 2.011 (CoDS) não discorrem sobre as reuniões. No RI do CoMS, artigo 6º, está previsto que as reuniões ocorrerão uma vez por mês. Entretanto, não faz nenhuma referência se transcorrerão fechadas ou abertas ao público. Mas, se de fato foi decidido na CMS que as reuniões deveriam ser abertas ao público, porque a necessidade em fazer uma Lei dando o direito aos representantes distritais de participarem das reuniões com direito à voz? Ou seriam abertas somente para que o “público” soubesse o que está sendo discutido, sem ter o direito de manifestar-se? Nesse sentido, entende-se o Projeto de Lei n.º 1480/96. Portanto, não está previsto em Lei se essas reuniões, obrigatoriamente, são abertas a quem delas quiser tomar parte.

Apesar dessa incerteza quanto ao caráter das reuniões - “totalmente” abertas ou semi-abertas, não fica muito claro nesse discurso – a equipe foi prontamente atendida quando manifestou desejo em assistir a uma reunião do CoMS. Essas reuniões são realizadas num auditório, com capacidade instalada para oitenta pessoas. Na ocasião, tinha cerca de quarenta pessoas. São iniciadas com leitura da ata da reunião anterior, que é submetida à aprovação da plenária. Após esse procedimento, alguns conselheiros apresentaram justificativas de suas ausências, já que o controle é feito por lista de presença. Prossegue-se com os informes, que nesse dia, versaram sobre os relatórios do Fundo Municipal de Saúde, Gastos e Custeio de 1997/1988; Relatório de pagamentos por produtividade; informou-se que estavam à disposição do Conselho. Informaram sobre a marcha pela saúde; notícias sobre Conselhos Distritais. Denúncias em relação a problemas de cortes de verbas da SMS para o Hospital do Fundão; alguns casos de propinas pagas para que os pacientes pudessem ser atendidos no Hospital Rocha Faria. Discutiram sobre Proposta de Lei Complementar à Lei Municipal nº 2.383, no sentido

de ampliar para todos os portadores de doenças crônicas o transporte gratuito; discussão sobre problemas de infra-estrutura dos Conselhos Distritais, falta de recursos humanos, que uma conselheira fez questão de que isso constasse em ata. Denunciaram que a SMS estava “passando por cima” da IV CMS, devido a imposição de gestão do Hospital Souza Aguiar; feita proposta de visita à um Hospital para fiscalizar; frisaram a importância de se proceder a um Fórum Oficial para discutir sobre o convênio da SMS com a ONG e o Programa de Médicos de Família em Paquetá; um dos conselheiros fez questão de falar que a Comissão de Saúde na Câmara não está funcionando, não tem se articulado com o Conselho.

Apesar do RI do CoMS prever uma reunião por mês, o que ocorrem são duas reuniões por mês, quinzenalmente. Somente nos meses de dezembro e janeiro que não são realizadas essas reuniões. No CoDS os conselheiros são convocados para as reuniões por intermédio de cartas, contendo local, data, horário e os temas que serão abordados na ocasião. Além disso, as reuniões sempre ocorrem no mesmo dia e sempre na mesma semana de cada mês. Isso faz com que os conselheiros sempre saibam quando haverá uma reunião. São realizadas uma vez por mês:

*“Nos reunimos uma vez por mês, são doze por ano. As reuniões extraordinárias são feitas de acordo com a necessidade. O calendário é aprovado no início do ano em plenária, logo depois que se escolhe o Presidente e o Vice-presidente. O segundo momento é a escolha dos horários das reuniões, que são feitas às quintas-feiras de cada mês e são escolhidas democraticamente por uma decisão do Conselho” (Presidente do CoDS “A”).*

As reuniões extraordinárias do CoMS poderão ser convocadas pelo Prefeito, pelo Secretário Municipal de Saúde ou por um terço de seus membros (RI, artigo 6º, Parágrafo 1º).

No CoMS a plenária participa da pauta da próxima reunião. A Comissão Executiva, elegida pelo Conselho para operacionalizar certas decisões se encarrega então, de preparar, operacionalizar a pauta, ou seja, apenas organiza a discussão. Antes ou depois de cada reunião a Comissão Executiva se reúne. Não consta na Legislação como essas pautas devem ser levantadas. Já em relação à Comissão Executiva, o RI do CoMS prevê: “O Conselho disporá de uma Comissão Executiva eleita para mandato de

um ano formada por quatro membros assim discriminados: dois representantes dos usuários, um representante dos prestadores de serviços e um representante dos profissionais de Saúde. (...) São atribuições da Comissão Executiva: coordenar as reuniões ordinárias do Conselho; acompanhar a execução das deliberações do Conselho; representá-lo quando necessário; tomar decisões em caso de premente necessidade ‘*ad referendum*’ pleno do Conselho” (RI, Artigo 9º).

*“(...) a Executiva tem o cuidado de não deliberar nada, ela executa no momento em que a plenária do Conselho autoriza. Quando chega um pedido solicitando que o Conselho dê um parecer em relação a um determinado problema com relação a um convênio com uma determinada estrutura de saúde da área, e o prazo estabelecido não dá para esperar a próxima plenária do Conselho, nem convocar uma reunião, ligamos para todos conselheiros (gestores, profissionais de Saúde, usuários) e perguntamos da disponibilidade de se fazer uma comissão para podermos vistoriar, formamos a comissão e atuamos. A Comissão Executiva nunca se pronuncia sozinha, procura sempre ter o cuidado de que, quando não há tempo hábil para tomar decisões, consulta e convoca todos os conselheiros apresentando o problema”* (Presidente do CoDS “A”).

No CoDS “A” o levantamento da pauta acontece de forma semelhante. O conteúdo da próxima reunião surge a partir da discussão com os participantes da plenária:

*“Quando aparece um fato novo no decorrer do mês, a Comissão Executiva lê o convênio, convoca os conselheiros, fazem uma visita de vistoria reproduzindo o material com todas as informações recolhidas para que todos tomem ciência, e mediante aprovação em plenária das modificações propostas pela Executiva, colocamos como ponto de prioridade da próxima reunião. Como temos que mandar o ofício quando modificamos a pauta colocamos a justificativa”* (Presidente do CoDS “A”).

Já no CoDS “B” o processo de levantamento da pauta não é tão transparente:

*“(...) Veja bem, nós já tentamos fazer pauta, as pessoas não fazem propostas concretas, só conseguem fazer denúncias. (...) a partir da necessidade (como é feita a pauta) que vamos sentindo, só que essa pauta é difícil de ser cumprida por que as pessoas vão lá e o tempo todo é ocupado com denúncias (...) (Vocês tiram a pauta da próxima reunião na anterior?) De um modo geral sim”* (Presidente do CoDS “B”).



Então, perguntou-se a um conselheiro representante dos usuários do CoDS “B” se os membros do Conselho propõem a construção da pauta:

*“Normalmente nunca damos sugestões sobre a pauta”* (Conselheiro representante dos usuários do CoDS “B”).

No prosseguimento, foi feita uma pergunta no sentido de saber quem prepara a pauta e a resposta foi a seguinte: é o Presidente do CoDS.

A reunião assistida no CoDS “B” estava bem vazia. Bem mais representantes dos profissionais de saúde do que usuários propriamente. A relação entre os membros do Conselho se dá de maneira extremamente formal. A reunião iniciou-se com um debate entre conselheiros. Esse debate foi estimulado pelo representante dos usuários, que informou sobre a precarização dos serviços de saúde estar levando os moradores de sua comunidade a fazer um Plano de Saúde de R\$ 17,00 reais. A conselheira do CoMS (que representa o CoMS no Conselho Estadual de Saúde) atentou para o fato dos planos de saúde não cobrirem todas as despesas médicas e que isso deveria ser esclarecido às comunidades.

Pôde-se se constatar na fala do representante dos usuários, uma tentativa de despolitização da temática. Ele fez questão de mostrar que sua preocupação, enquanto usuário dos serviços públicos de saúde, refere-se à qualidade do atendimento, em detrimento de aspectos tais quais elejam a esfera privada ou pública na prestação dos serviços ligados à Saúde. Dissocia os fatores políticos e ideológicos estruturais da atual conjuntura precária dos serviços públicos de Saúde.

Posteriormente a esse debate, prosseguiu-se com os informes, dentre esses, veiculou-se a informação de que no dia 11 de dezembro de 1998 haveria uma Plenária no CoMS a fim de aprovar o orçamento. Não existe leitura da ata. Posteriormente o Presidente informou que não existe ata, pois as reuniões são filmadas. Nessa reunião discutiu-se a questão polêmica de Paquetá, que aliás, surgiu também na plenária do CoMS e na do CoDS “A”. Nessa região, implantou-se o Programa Médico de Família, que tem sido alvo de severas críticas e denúncia. A Prefeitura contratou uma organização não-governamental – ONG, voltada para a área de programas de Saúde -

para administrar esse Programa dos Médicos de Família. Uma denúncia levantada e apurada pelo CoDS foi no sentido de que a ONG estaria recebendo uma verba pública de cerca de R\$ 30.000 mil reais para condução desse Programa, quando na realidade a verba não deveria ultrapassar oito mil reais. Enfatizaram que os gestores do Programa Médico de Família não levaram a aprovação desse Programa ao Conselho, que não estariam ouvindo a comunidade. Além disso, questionaram a prestação de atendimento dos Agentes Comunitários desse Programa, dizendo que não cumprem seu papel, pois não visitam as comunidades do local.

Nessa reunião também foi confirmado o cancelamento da Conferência Estadual de Saúde, mas que ainda não tinham explicações sobre os motivos que teriam motivado esse fato. Essa reunião contou com a presença de um deputado estadual, que recentemente cumpriu mandato de vereador e fez questão de lembrar que, na sua época como representante na Comissão de Saúde na Câmara Municipal, o envolvimento com os Conselhos era estreitado. Denunciou que a atual Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Vereadores não se relaciona com os Conselhos e que, inclusive, a Presidente dessa Comissão havia acabado com o canal de comunicação com a sociedade: o Disque-Saúde.

O Presidente desse Conselho, em entrevista, afirmou que o mesmo não tem condições de se aproximar da população. Desse modo, deveria funcionar como um órgão que ficasse aberto em horário comercial, a fim de receber as denúncias e orientar a população. Os conselheiros desse CoDS afirmam que o espaço das reuniões se tornou um lugar de denúncias:

*“As reuniões se transformaram em discurso, em reclamações vazias, chateações, e não se dá resposta aos encaminhamentos dados”* (Conselheiro representante dos usuários).

*“O grande impasse é viabilizar a participação dos conselheiros, então, os conselheiros são muito nominados, principalmente o nosso. Temos a reunião mensal, que é o encontro mais efetivo, depois dispersa tudo e não acontece mais nada”* (Presidente do CoDS).

A reunião no CoDS “A” teve início com a leitura da ata da reunião anterior, que foi submetida à aprovação pela Plenária. Após esse ato, prosseguiu-se com os informes

gerais: alteração na data da reunião do CoMS; passeata sobre saúde - ressaltado pela Presidente que nada sobre essa manifestação foi divulgado nos meios de comunicação; etc. Deliberaram que fariam uma visita à Câmara Municipal de Vereadores a fim de convidá-los para participar de uma visita ao um determinado Posto de Saúde, que estava em processo de reformulação. Discutiram sobre o Convênio firmado entre a SMS e a ONG para o Programa Médico de Família em Paquetá. Discutiram a pauta da próxima reunião, acordando que ela deveriam enfatizar a discussão sobre Organizações Sociais - OS, tendo em vista a possível transformação do Instituto Nacional do Câncer - INCA, em OS.

Um fato muito interessante ocorreu nessa reunião. Participavam dela cerca de trinta pessoas, a maioria dos conselheiros mas, haviam cidadãos que não faziam parte da composição do Conselho. Havia um pesquisador de outra instituição, além de nossa equipe. Esse pesquisador chegou após a reunião ter sido iniciada. No meio da reunião a Presidente da Mesa recebe um papel. Em seguida, interrompe a discussão e informa que recebeu uma reclamação de uma conselheira que estava incomodada pelo fato de uma pessoa “estranha” (o pesquisador) estar tendo acesso a lista de presença da reunião do Conselho copiando todos os nomes que ali constavam.

A Presidente da Mesa lembrou que as reuniões são abertas ao público, mas pediu que o pesquisador se apresentasse e informasse o motivo de sua atitude. O pesquisador desculpou-se e disse que havia pedido autorização à Mesa (o que foi confirmado pela Presidente) e que não havia se apresentado por ter chegado atrasado. A conselheira que “denunciou” o ocorrido estava muito irritada e desconfiada da atitude do pesquisador. Até então a Presidente não havia pedido que nos apresentássemos; mas tendo em vista o ocorrido pediu que todos os “estranhos no ninho” se apresentassem.

Com o decorrer da reunião, surgiu um assunto polêmico - o Prefeito queria demolir um prédio antigo onde funciona um Posto de Saúde - e a Presidente fez questão de ouvir todos os presentes. A equipe teve que manifestar sua opinião sobre assunto, apesar da mesma não ter sido computada como voto.

A Presidente desse Conselho parece aproximar-se da população: foi tirado em deliberação um calendário com previsão de visitas à comunidades, para informar sobre

o Conselho, divulgar o trabalho, visitar associações de moradores, dar palestras. No caso de Paquetá, por exemplo, estiveram lá conversando com a comunidade para saber como estava o atendimento de Saúde.

*“Atualmente não ficamos esperando o líder comunitário vir até o Conselho, vamos ao encontro dele, levamos e colhemos informações do que está acontecendo, enviamos convite, chamamos ele a participar, até que um dia ele venha, com isso ele não pode dizer que o Conselho não informa, vamos ver se funciona”*(Presidente do CoDS “A”).

Percebe-se diferenças entre as reuniões dos dois CoDS visitados. Nesse sentido, percebe-se uma atuação diferente de cada conselho. O CoDS “A” atua bastante como órgão fiscalizador. Estão sempre visitando hospitais. Já o CoDS “B” não exerce essa atividade. Perguntamos ao representante dos usuários do CoDS “B” os conselheiros teriam que custear as visitas que fazem à hospitais e a resposta foi:

*“Se houvessem, sim. Não sei porque o Presidente nunca se preocupou com essas visitas, não posso afirmar, mas acho que deve sofrer uma pressão grande dos gestores, diretores de hospitais, principalmente da Prefeitura. (Você sendo do Conselho não pode propor essas visitas? ) Já propus, vocês podem ver nas gravações das reuniões, mas não adianta nada. (e o que acontece com essas propostas?) São filmadas, às vezes registradas em atas e pronto. Por isso afirmo que foram dois anos que não vi melhorias”*(Representante dos usuários do CoDS “B”).

Tendo em vista essa resposta, perguntou-se ao Presidente do CoDS “B” se eles faziam fiscalizações nos hospitais:

*Não porque não conseguimos, criamos as comissões de visitas mas elas não prosseguiram. O grande problema é que os representantes do Conselho são formados por funcionários públicos da área federal ou estadual e tem um expediente a cumprir. Sou um usuário aposentado, mas não tenho tempo disponível, tenho ainda uma fração de tempo diferente de quem trabalha, tenho mais tempo porém sou atuante. Defendo a corrente que acha que o trabalho do conselheiro deve ser remunerado, 50% desses conselheiros são usuários e não profissionais, a maior parte está conformada* (Presidente do CoDS “B”).

## ***Eleições***

A Legislação determina que o Presidente do Conselho Municipal de Saúde é o Secretário Municipal de Saúde (RI, Artigo 5º e Lei nº 1.746, Artigo 9º, Parágrafo 3º).

No CoDS o Presidente e o Vice-Presidente, assim como a comissão Executiva, todos são eleitos. A cada dois anos é feita uma nova composição do Conselho, que tem início com o processo eleitoral para presidência e para a Comissão Executiva. Qualquer conselheiro pode se candidatar: gestor, profissional de Saúde, usuário. As eleições são feitas, as pessoas se inscrevem e o voto é direto.

*“Nessa gestão optamos por um Presidente e um vice-presidente composto por um profissional de saúde e um usuário”* (Presidente do CoDS “A”, representante dos profissionais de Saúde).

Vale ressaltar, que o Presidente do CoDS “B” é representante dos usuários e que o Presidente do CoDS “A” é representante dos profissionais de Saúde.

## ***Funcionamento dos Conselhos - Canais de Comunicação***

O Conselho Municipal de Saúde funciona numa sala dentro da sede da Prefeitura Municipal de Saúde, fica aberto à população no horário comercial. Os canais para receber denúncias da população: a partir dos integrantes do Conselho, que as levam para as reuniões e por meio dos Conselhos Distritais, que são outra porta de entrada para as denúncias.

Mas nem todos Conselhos Distritais funcionam num espaço adequado, com estrutura própria que dê condições de atendimento diário aos cidadãos. No caso do CoDS “A” a prefeitura cedeu um espaço num prédio onde funciona uma maternidade, e também cedeu um funcionário, para auxiliar na parte administrativa. Segundo a Presidente do CoDS, ela e o vice-presidente - como são funcionária público-sindicalista e aposentado, respectivamente - tentam conciliar suas outras atividades com suas atribuições no Conselho, de modo a estar na sala algumas vezes por semana. Os outros

conselheiros, como também têm outras atividades, encontram-se impossibilitados de estar presentes diariamente no Conselho. A Presidente foi entrevistada na sede do Conselho. Ela nos informou que por ser representante de um sindicato, acaba utilizando alguns recursos do sindicato para realizar algumas atividades do Conselho.

Já o CoDS “B” não possui nem um tipo de espaço que possa atender a população. Não têm um horário para funcionamento. Seus encontros tem-se limitado às reuniões mensais. O Presidente desse Conselho recebeu a equipe em sua casa, onde funciona seu escritório e, onde parece estar grande parte do material, documentos do Conselho. Como ele é representante de uma grande associação de moradores, os recursos dessa associação acabam servindo também ao Conselho: *fax*, papel, telefone, etc..

Em relação aos recursos para manutenção das atividades do CoDS, essa verba é disponibilizada pela Prefeitura Municipal. Entretanto, não existe flexibilidade nem autonomia para gerenciar esse Fundo que caberia aos CoDS.

*“É um dinheiro que existe, mas não conseguimos gastar porque é liberado aos poucos e depende de muita burocracia (...) Não é permitido comprar bens permanentes com o dinheiro do conselho, eles repassam a verba para coordenação da área que não cria problemas. Os tramites é que são burocráticos. (...) Se tem doze mil reais para ser gasto no ano, deveríamos receber mil por mês. Mas acabamos não recebendo, eles só botam dinheiro quando a gente usa o que tem. Uma das coisas que temos que programar são os gastos e como fazê-lo. Não recebemos recurso nenhum, apenas papel, materiais básicos (...) mesmo assim a burocracia é tão grande que abrimos mão (...). podemos comprar uma borracha, um papel, mas pagar as passagens que os conselheiros gastam, não podemos, eles têm de pagar do próprio bolso”* (Presidente do CoDS “B”).

### ***Relação dos Conselhos de Saúde com a Secretaria Municipal de Saúde***

Percebe-se que existe um certo movimento que busca maior autonomia em relação à estrutura da prefeitura por parte dos Conselhos Distritais.

*“Não somos pessoa jurídica, temos que fazer todo processo para transformar o Conselho em pessoa jurídica. Precisamos ter legalidade. De dentro da lei quem é pessoa jurídica pode acionar muita coisa. Hoje somos apenas um anexo do poder público”(…) para o conselho é bom se tornar pessoa jurídica, poderá receber doações, terá um patrimônio independente do Poder Público, entre*

*outros benefícios. A grande maioria do patrimônio do conselho é da prefeitura, foi comprado pela prefeitura”*(Presidente do Conselho do CoDS “A”).

A relação dos Conselhos com a Secretaria Municipal de Saúde é permeada por conflitos. Perguntou-se ao Superintendente da SMS, tendo em vista seu relato sobre a dificuldade da SMS dialogar com o Conselho, como estava essa relação:

*“Certamente ele [o Conselho] está vendo que está melhor, eu não quero que o cara diga que eu sou bom, eu quero que ele diga o seguinte, não é minha função administrar. Eu quero que o Conselho diga isso, ele tem que assumir isso. Ele [o Conselho] não está ali para administrar, porque se ele for para administrar alguém tem que pagar ele, eu tenho que ficar oito a dez horas trabalhando e um conselheiro não é para ficar oito a dez horas trabalhando”* (Superintendente da SMS).

*“É conflitiva, não poderia deixar de não ser, mas é um processo de conquistas, há incompreensões de ambas as partes, por um lado o Conselho acha que tem que mandar, o Secretário não aceita e ao mesmo tempo está na lei, ele tem que respeitar o Conselho. (...) O Conselho tem tido habilidades para ir se afirmando, ele de vez em quando desafia questionando a que veio o Conselho, para que existe”* (Conselheiro do CoMS, representante da SMS) .

*“A minha relação com a Secretaria de Saúde é razoável, quando a gente está referendando um projeto deles, são simpatíssimos, quando estamos contra, somos inimigos mortais”* (Presidente do CoDS “A”).

Portanto, percebe-se que existe uma correlação de forças: de um lado a SMS, considerando que as atividades do Conselho devem ser limitadas; algumas foram até mesmo “cerceadas” pela denominação “isso aqui é ato administrativo”; de outro lado, os Conselhos Distritais, buscando maior autonomia em relação à SMS.

### ***Homologação das decisões***

De acordo com o RI do CoMS as decisões do Conselho são tomadas por maioria simples e formalizadas como deliberação (Artigo 11º). Cabe ao Presidente do Conselho

(Secretário Municipal de Saúde) assinar as deliberações do Conselho (RI, Artigo 13º, inciso III).

Perguntou-se como ocorre esse processo de homologação, se existiam casos de decisões não homologadas:

*“Poucas foram aquelas que ele não homologou, porque as decisões são fruto de uma negociação, tem a ver com o SUS, ele tem interesse, por exemplo, para o município ser habilitado numa das formas de gestão do SUS, éramos gestão incipiente na Norma Operacional Básica anterior, com a Norma Operacional Básica atual, o município queria passar para Gestão Plena do Sistema Municipal(...). Se o Conselho aprovar o pleito da Secretaria ou de habilitar-se a condição de plena, então ele precisa do Conselho para aprovar certas coisas, é uma negociação. Ele normalmente tem homologado, o único impasse foi a questão das cooperativas que ele não abre mão, continua implantando e o Conselho é contra (...) Às vezes fazemos moções de protesto ao invés de fazer uma resolução, até mesmo em coisas relativas ao Estado (...) nós como Conselho Municipal tiramos uma resolução contra com o apoio do secretário. O que gerou nossa posição contrária foi um dos dispositivos da lei que a assembleia aprovou autorizando a terceirização da gestão, dizia que cada um desses hospitais ia ter um conselho curador formado por dois representantes da empresa, dois da Secretaria Estadual e dois da comunidade escolhido no âmbito dos Conselhos Distritais de Saúde. Quando a lei fala isso e o edital de licitação também falava, a secretaria teve que mandar pedir para gente indicar esses representantes. Fizemos uma grande reunião com todos os conselhos distritais e todo mundo foi contra, isso é objeto de uma resolução, o conselho em reunião decidiu por consenso rejeitar o pedido da Secretaria Estadual (...). E, em um caso em que o Secretário discorda da postura do Conselho, como é? Ele não assina. Já teve algum caso em que o Secretário não assinou mas a grande maioria tirou um documento que ele homologa? Somente o caso das cooperativas que não chegou a ser objeto de resolução. Há um embate, o Conselho é contra a implantação das cooperativas” (Conselheiro do CoMs representante da SMS).*

Sendo assim, questionou-se ao Superintendente da SMS sobre a contratação de cooperativas e, se isso tinha sido aprovado pelo Conselho:

*“Não, nós só apanhamos em todas as Conferências Distritais, Municipais; todas as resoluções da Conferência de 97 são contra as cooperativas, todas, da distrital a municipal (Mas isso não teria que ser aprovação do Conselho Municipal?) Não, isso é um ato administrativo, é essa a separação que nós fizemos.(Por que não é um convênio?) Você contratar serviço fora tem que passar no Conselho Distrital de Saúde. Se eu quero contratar aquele hospital, agora se eu quero descontratar aquele hospital, eu preciso perguntar a ele, é porque eu fui lá, vá que ele está atendendo mal o pessoal do SUS e aí descontrato. Ou então, porque não preciso mais naquele lugar então posso descontratar também. Agora para eu contratar ele tem que opinar.(Agora a cooperativa não?) Por que é uma coisa mais... É todos os atos administrativos nós fizemos questão de separar. (E*



*contratar uma cooperativa é um ato administrativo?) Sim, é um ato administrativo” (Superintendente da SMS).*

*“As decisões do Conselho são sempre homologadas pelo seu coletivo, até hoje não ficou nenhuma pendência. Não existe caso de veto nas decisões tomadas, o governo não veta nada, ele simplesmente não cumpre, a Lei é muito omissa. Nada acontece com o gestor que não cumpre uma deliberação do conselho pois sabe que não vai ser punido” (Presidente do CoDS “A”).*

Os Conselhos Distritais e o Conselho Municipal de Saúde nunca concordaram com a terceirização, com as cooperativas. Vale destacar a assinatura do convênio entre a SMS e a ONG no caso de Paquetá, ação esta que não teve a aprovação do Conselho, no entanto o Secretário Municipal manteve a decisão e existem várias reclamações em relação ao atendimento prestado aos usuários dos serviços de saúde da localidade.

A Secretaria Municipal de Saúde sai pela tangente, ou seja, resolve não enfrentar o conflito, e diz que é um ato administrativo, não cabendo ao Conselho opinar sobre a questão.

### ***Secretaria Municipal de Saúde***

A atual Política de Saúde Pública - Doutrinas e Princípios do SUS

Até a promulgação da Carta Constitucional de 1988, a política social predominante do sistema de saúde brasileiro esteve basicamente orientada para a assistência médico-hospitalar, com expressiva ênfase na prestação de serviços individuais, de enfoque curativo, em detrimento das abordagens e estratégias que informam a medicina integral. Por meio da alteração das diretrizes políticas, consolidada pela Constituição, almeja-se a mudança gradual dos serviços: superar o modelo assistencial tradicional, centrado na doença e baseado no atendimento a quem procura, e implementar um modelo de atenção integral à Saúde que garanta a incorporação progressiva de ações de promoção e de proteção, ao lado daquelas propriamente ditas de recuperação. Para tanto, a proposta do SUS é reverter a lógica hospitalocêntrica, fortalecendo o atendimento nos Postos de Saúde.

Assim, a política definida para o setor traz o conceito de que “a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes o meio físico (condições geográficas, água, alimentação, habitação etc.); o meio sócio-econômico e cultural (ocupação, renda, educação etc.); os fatores biológicos (idade, sexo, herança genética etc.); e a oportunidade de acesso aos serviços que visem à promoção, proteção e recuperação da saúde” (M.S.,SNAS,1990:8). Para instituir de fato essa nova concepção, é estabelecido o Sistema Único de Saúde, que é “uma nova formulação política e organizacional para o reordenamento dos serviços e ações de saúde” (M.S.,SNAS,1990:8). O SUS é formado por uma “rede de serviços regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com direção única em cada esfera de governo, e sob controle dos seus usuários” (M.S.,SNAS,1990:8). As instituições privadas participam de forma complementar, sob diretrizes do SUS.

Trata-se de um sistema único porque segue a mesma doutrina e os mesmos princípios organizativos em todo o país, sob a responsabilidade das três esferas de governo: federal, estadual e municipal; ou seja, um conjunto de unidades, de serviços e ações que interagem para um fim comum.

A construção do SUS se norteia pelos seguintes princípios doutrinários: *universalidade* - a todo e qualquer cidadão é garantido o direito a atenção à saúde, por parte do sistema; *equidade* - todo cidadão é igual perante o SUS; portanto a ele são assegurados serviços e ações de todos os níveis de acordo com a complexidade que requeira o caso; e *integralidade* - na prática dos serviços, é o reconhecimento de um conceito mais abrangente de saúde; de que as ações de promoção, proteção e recuperação não podem ser compartimentalizadas, pois formam um todo indivisível, e de que as unidades prestadoras de serviço configuram um sistema capaz de prestar assistência integral.

Os princípios que regem a organização do SUS são: *regionalização e hierarquização* - “os serviços devem ser organizados em níveis de complexidade tecnológica crescente, dispostos numa área geográfica delimitada e com a definição da população a ser atendida”(M.S.,SNAS,1990:10); *resolubilidade* - “é a exigência de que, quando um indivíduo busca o atendimento ou quando surge um problema de impacto coletivo sobre a saúde, o serviço correspondente esteja capacitado para enfrentá-lo e

resolvê-lo até o nível da sua competência” (M.S.,SNAS, 1990:10); *descentralização* - “é entendida como uma redistribuição das responsabilidades quanto às ações e serviços de saúde entre os vários níveis de governo, a partir da idéia de que quanto mais perto do fato a decisão for tomada, mais chance haverá de acerto” (M.S.,SNAS,1990:10); *participação dos cidadãos* - “é a garantia constitucional de que a população, através de suas entidades representativas, participará do processo de formulação das políticas de saúde e do controle da sua execução, em todos os níveis, desde o Federal até o local” (M.S.,SNAS, 1990:11); e *complementariedade do setor privado* - a Constituição definiu que, por insuficiência do setor público, poderá haver a contratação de serviços privados, mediante contrato de direito público ou convênio.

A partir da Norma Operacional Básica - NOB 01/96, os municípios podem habilitar-se em duas condições: Gestão Plena da Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal. O município do Rio de Janeiro, desde janeiro de 1999, passou à gestão plena do sistema municipal. A partir dessa habilitação, o município passa a assumir mais responsabilidade na atenção da Saúde, gerenciando sua própria rede municipal, controlando a rede privada conveniada, a rede filantrópica, a rede universitária e até hospitais estaduais localizados no município do Rio de Janeiro. Ele é quem repassa aos conveniados o recurso do Sistema Único de Saúde - SUS, definindo um teto a ser gasto com o prestador conveniado. Ou seja, o município passa a ter maior autonomia para reorganizar a gestão pública e receber maior transferência de recursos financeiros (do Ministério da Saúde) para controle e prevenção de doenças. Antes da habilitação à Gestão Plena, o município funcionava “apenas” como um prestador de serviço do SUS, o estado é quem mandava em tudo praticamente –

*“Nós brigávamos para entrar na Gestão Plena, o município ser o Gestor Pleno do Sistema Municipal de Saúde, com mais autonomia, mais poderes. (...) Então o município que hoje era apenas um repassador de informações, ele passa a ser um gerente do Sstema com o respaldo do Ministério da Saúde”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

Portanto, a partir da Gestão Plena do Sistema Municipal, o município passa a ter autonomia administrativa e financeira. Ele passa a ser o gerente do SUS-municipal, alocando os recursos conforme sua política e seus programas. Alguns dos requisitos básicos, entre outros, é a comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de

Saúde - CoMS, comprovação da operação do Fundo Municipal de Saúde e apresentar o Plano Municipal de Saúde aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, apresentação do Relatório de Gestão do ano anterior à solicitação do pleito, devidamente aprovado pelo CoMS.

### **Financiamento**

Os recursos para o financiamento da Saúde no município tem origens em três fontes de referência:

*“Os Recursos do SUS são esses repasses da Internação Hospitalar – AIH e do atendimento ambulatorial. Vem do governo federal através da definição de tetos, repasses mensais, etc.. Esse repasse funciona com muita regularidade, não tem atrasos, uma coisa já está bem definida, esse repasse automático. Os Recursos do Tesouro Municipal que é do orçamento fiscal da Prefeitura, como o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e, todos os demais impostos cobrados pela prefeitura. Ela aloca também um percentual x que deve ser em torno de 60% e o SUS em torno de 40%. E a terceira fonte são os convênios: AIDS, Tuberculose, Dengue, que embora venham via Ministério da Saúde, não são do SUS, têm outra terminologia, embora sejam do Ministério. Tem dinheiro vindo do Banco Mundial através do programa de AIDS por exemplo. Isso tudo vem para um órgão chamado Fundo Municipal de Saúde, administrado pelo Secretário”* (Conselheiro representante da SMS no CoMS).

No âmbito municipal além dos recursos oriundos do respectivo tesouro, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos estados, e pela União e estados aos municípios, compondo dessa forma o Fundo Municipal de Saúde - FMS. O FMS deve ser utilizado na execução de ações previstas no Plano Municipal de Saúde e na Programação Pactuada e Integrada<sup>40</sup> - PPI. Consta na NOB 1/96, que o Conselho Municipal de Saúde deve aprovar a PPI.

*“Esses recursos vindos do Governo Federal vem para serem administrados pelo fundo mas não podem ser usados para pagamento de funcionários e sim para custeio do dia-a-dia da rede, como compra de material, medicamentos, etc. Pessoal quem paga é a Prefeitura via orçamento específico na Secretaria de Administração, porque todos os recursos para pagamento de funcionários são*

---

<sup>40</sup> Essa Programação é pactuada entre gestores e integrada entre as esferas de Governo, devendo respeitar a autonomia de cada gestor, ou seja, o município elabora sua própria programação e o estado harmoniza e compatibiliza as programações municipais.

*alocados na secretaria de administração. O dia-a-dia da secretaria é viabilizar a aplicação dos recursos orçamentários que é a execução orçamentária (Conselheiro representante da SMS no CoMS).*

### ***Políticas, programas, projetos e atividades em curso***

O município tem procurado trabalhar em rede de serviços de Saúde. Essa forma integrada foi viabilizada pela Gestão Plena do Sistema Municipal, pois permitiu que a SMS pudesse decidir a respeito de suas prioridades de alocação de recursos, possibilitando a construção de sua política, seu planejamento, seus programas e projetos em Saúde.

Entre os programas desenvolvidos pela SMS, dois são mencionados como estando mais diretamente relacionados a comunidade. O Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS e, o Programa Saúde da Família - PSF que foram implantados, inicialmente, em duas localidades do município: Paquetá e Complexo da Maré. O Projeto Saúde da Família conta com uma equipe mínima composta por um médico, três enfermeiros ou três auxiliares de enfermagem e seis agentes comunitários. A intenção é a ampliação desses programas para outras regiões do município. O Programa de Agentes Comunitários conta com quatrocentos e sessenta agentes, mas o quadro será expandido para mil e duzentos.

Em Paquetá contrataram uma ONG para executar os serviços de atendimento à Saúde e, tratar dos recursos humanos.

Entretanto, todas as etapas técnicas foram realizadas conjuntamente com a Secretaria Municipal de Saúde, que alega gerenciar e supervisionar esses serviços terceirizados.

A experiência desenvolvida no Complexo da Maré é denominada pelo Superintendente da SMS como “gestão comunitária”. Entretanto, outros entrevistados da própria SMS se referiram a essa experiência adotando os termos: “cooperativa”, “ONG”, “serviços terceirizados”. A SMS fornece insumos e repassa recursos financeiros para a instituição pública não-estatal que contrata e efetua o pagamento dos

recursos humanos, que são treinados pela SMS.

*“Nós temos duas exigências dos profissionais, primeiro que eles tenham no mínimo dois anos de formados, que não sejam só recém-formados. Segundo, que ele passe por treinamentos conosco, no treinamento você vê se o cara é sensível, se ele é sensibilizado para mudar algumas coisas nele”* (Superintendente da SMS).

Segundo o Superintendente da SMS, é uma gestão que se pretende comunitária porque pode envolver tanto ONG quanto associações de moradores. A decisão para efetuar essa parceria não depende da aprovação do Conselho Municipal de Saúde:

*“Não passa pelo Conselho, vai diretamente em negociação intermediária. Agora essa associação de moradores pode ser uma dos representantes da comunidade ou do Conselho, o presidente também nesse caso é o presidente do conselho, mas não é obrigatório certo, isso foi o melhor porque aí já tem uma relação que foi dada. Agora não é uma coisa que dá para se fazer em massa, porque isso aqui é uma burocracia incrível. Porque cada unidade tem que prestar conta, tem que ver todas as notas fiscais que eles fazem de gasto, tem que ver se eles estão pagando benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, eles tem que anexar certidão que estão pagando Fundo de Garantia - FGTS, a carteira de trabalho tem que tá, eles tem que contratar contadores. Cria uma burocracia incrível. Então nós estamos dando prioridade para esses contatos com as comunidades, de forma a facilitar a vida deles, ou uma cooperativa, ou uma unidade já estabelecida, e eles participam de um projeto dentro da unidade”* (Superintendente da SMS).

### ***Câmara Municipal do Rio de Janeiro***

Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro prevê a iniciativa popular no processo legislativo, por meio de apresentação de projetos de lei à Câmara Municipal, desde que seja subscrita no mínimo por 5% do eleitorado. No entanto, constatou-se que até o março de 1999 não houve nenhum projeto de lei iniciado nesses termos. Segundo opinião de alguns vereadores, a exigência desse elevado percentual se justifica, já que “não cabe à população essa função”, que foi delegada a seus representantes por meio de eleição direta.

A Câmara Municipal, tal como a Federal e a Assembléia Legislativa, possui mecanismo legislativo em sistema de comissões permanentes e provisórias. As

comissões permanentes funcionam como ponto inicial de qualquer processo legislativo: os projetos recebem um número e são destinados às comissões a que se referem.

A Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social é permanente, havendo eleições para sua composição a cada dois anos. É formada por três vereadores: o Presidente, o Vice-presidente e um vogal. A escolha dos componentes se dá por meio de disputa política. A votação é feita de acordo com as chapas apresentadas.

*“(...) os três mais votados para cada comissão são eleitos, sendo que a eleição do Presidente independe de ter sido ele o mais votado para aquela Comissão, porque a eleição é feita pelos três integrantes que forem eleitos para aquela Comissão, os quais se reúnem e escolhem o Presidente. Normalmente isso é programado anteriormente, como isso é uma grande disputa de caráter político, nos entendimentos, antes de haver eleição das comissões, já ficam definidos aqueles que irão para a presidência no caso de obterem a maioria em cada comissão estes ou aqueles grupos que disputaram as eleições para a comissão”*(Vereador da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social).

Cabe à Comissão de Saúde emitir parecer sobre todos os projetos relacionado à área da Saúde. Os projetos dos vereadores são apresentados e enviados à presidência da Comissão para que seja designado um relator que o dará parecer e voto à respeito do projeto. Em geral, os demais acompanham o voto do relator. Quando isso não ocorre, no parecer constará as razões do por que houve discordância do voto do relator.

Verificou-se nos relatórios anuais do Conselho Municipal de Saúde uma relação de proximidade entre este, os Conselhos Distritais e a Câmara, no que tange a discussão conjunta dos projetos de lei ligados à área da Saúde: os Conselhos emitiram vários pareceres a pedido da Comissão de Saúde. Entretanto, essa atuação da Comissão de Saúde parece ser mais uma iniciativa isolada de alguns vereadores que estiveram liderando essa comissão durante um certo mandato, do que prática efetiva da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social. Isso pôde ser observado a partir da fala, em uma reunião de CoD, de um deputado estadual, que recentemente cumpriu mandato como vereador e fez questão de lembrar que na sua época como representante na Comissão de Saúde na Câmara Municipal o envolvimento com os Conselhos era estreitado. Denunciou que a atual Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Vereadores não se relaciona com os Conselhos e que, inclusive, o Presidente dessa

Comissão havia acabado com o canal de comunicação com a sociedade: o Disque-Saúde.

Observou-se em entrevistas junto aos conselheiros municipais e distritais de Saúde, que estes buscavam nova aproximação com a atual Comissão de Saúde, convidando os vereadores para participarem de visitas conjuntas a hospitais. Porém, não é prática da Comissão de Saúde a fiscalização dos hospitais:

*“(...) aqui mesmo a Comissão de Saúde fez uma visita, porém é uma coisa esporádica. Estamos pretendendo ver se a prefeitura aceita reestabelecer os comandos sanitários como fizemos em 95, o que acho difícil. Fora isso na nossa programação temos que estabelecer visitas a entidades de saúde pública para conhecer o seu funcionamento e eventualmente para denunciar ou tomar providências para que as coisas funcionem melhor”* (Vereador da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social).

A fim de verificar se as iniciativas acima mencionadas fazem parte de uma estratégia de ação particular dos vereadores que compõem a atual Comissão, perguntou-se se tais atribuições faziam parte da competência da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social:

*“É uma iniciativa nossa que não está fora de nossa competência, que é zelar pela saúde pública no que se refere ao funcionamento dos setores ligados a saúde pública e ao cumprimento das leis referentes a saúde pública. Isso dá margens a muitas iniciativas que não são excessivas, abusivas e a nada disso. Vamos então entrar nesse caminho das visitas. Certamente com o Disque-Saúde virão muitas outras informações que vão ajudar a deslanchar este nosso projeto. Se vierem coisas concretas, sérias vamos enfrentar e se pudermos contar com a solidariedade e o apoio dos meios de comunicação, melhor, se não, faremos a parte e o que estiver ao nosso alcance. Não vamos buscar como outros buscaram o mero escândalo público para aparecerem, para fazerem o seu farol político eleitoral ou o que é pior para fazer coisas desonestas em nome de fiscalizar locais, inclusive estabelecimentos privados como aconteceu em outras ocasiões”* (Vereador da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social).

Em relação ao canal pelo qual as reclamações sobre as questões relativas a área da saúde costumam chegar a Câmara, percebe-se que os eleitores ainda buscam, de forma isolada, os vereadores que servem como um “mediador<sup>41</sup>” entre os representados

---

<sup>41</sup> Cf. VELHO e KUSCHNIR (1996).



e o poder público, principalmente devido a precarização de serviços públicos. Os cidadãos em geral não buscam a Comissão de Saúde para fazer denúncias. O Presidente da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social informou que o Disque-Saúde já estava em funcionamento:

*“Em geral essas reclamações são dirigidas a vereadores aos quais os grupos estejam ligados a esse ou aquele assunto, pessoas que estejam ligadas a esses vereadores que é o que mais ocorre. Não deixa de ocorrer a procura da Comissão de Saúde, mas é em menor número. Por isso vamos continuar divulgando na semana que vem o Disque-Saúde para que a população possa se dirigir a Comissão para abordar qualquer problema referente a essas áreas, não só denúncias como também sugestões. Muitas pessoas vão eventualmente se dirigir, como já fizeram, para solicitar coisas pessoais, soluções imediatas, o que não é essa a finalidade da comissão. A finalidade básica é realmente acompanhar o funcionamento sobretudo das instituições, dos organismos que estão ligados a saúde na prefeitura e também da legislação, porque há muitas vezes leis importantíssimas que não são cumpridas”* (Vereador da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social).

Perguntou-se a este Vereador se além do Disque-Saúde, a Comissão estava pensando em outros mecanismos para estabelecer maior aproximação com a população.

*“Não, o Disque-Saúde é voluntário e por isso está livre para quem queira se dirigir a Comissão de Saúde, a coisa é séria, naturalmente (...)”* (Vereador da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social).

Ainda quanto à relação da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social com o Conselho Municipal de Saúde, a fim de confrontar discursos, buscou-se saber, por um lado, se esse último procura com frequência a Comissão e se, por outro, esta solicita-lhe parecer sobre projetos de lei em Saúde.

*“Como anteriormente estava funcionando e se vinha não sei, isso não estou em condições de informar, estou aqui a pouco mais de um mês. Como primeira iniciativa fizemos a algumas semanas atrás um pequeno simpósio com a presença do Secretário de Saúde do município e do Estado, representante do Ministério da Saúde para questionar ao Secretário de Saúde, ao representante do Ministério de Saúde e outras autoridades da área de Saúde sobre vários assuntos e problemas importantes ligados à Saúde Pública”* (Vereador da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem Estar Social).

Percebeu-se que o Vereador em seu discurso não faz menção ao Conselho Municipal de Saúde, a não ser quando interrogado diretamente, mesmo assim, mudava logo de assunto. Parece que não reconhece o Conselho Municipal de Saúde como uma instância de representação política formal.

## 4. NOVA FRIBURGO

### 4.1. DESENVOLVIMENTO URBANO

#### *Antecedentes*

Na cidade de Nova Friburgo, a questão urbana está intimamente vinculada à área ambiental, isto é, as *demandas urbanas* são encaminhadas num primeiro momento à Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Fato comprovado na fala do representante do Executivo Municipal:

*“De fato, é uma secretaria de planejamento (a Secretaria de Meio Ambiente). Dessa Secretaria saíram: a Secretaria Municipal de Obras; a de Agricultura (...); recentemente a AUTRAN<sup>42</sup> (de trânsito que virou autarquia) e o Departamento de Comportamento de Posturas”* (Secretário Municipal de Meio Ambiente).

Já na cidade do Rio de Janeiro, a estrutura organizacional da Prefeitura permite relativa autonomia das questões ambientais e urbanas.

Não obstante, a equipe tentou obter o Plano Diretor, enquanto o gravador estava ligado, a resposta foi afirmativa, mas, tão logo encerrou-se a entrevista, só nos foi permitido lê-lo rapidamente. Contudo, conseguimos obter a Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovada pela Câmara Municipal de Nova Friburgo e publicada em 22/12/1988.

Com efeito, o próprio Secretário de Meio Ambiente, reconhece que após o Plano Diretor só houve desenvolvimento sócio-econômico na área sul da cidade, em contrapartida, a área norte está estagnada. Além disso, deixou transparecer um certo autoritarismo do Governo Municipal no trato com a população carente:

*“(...) no lado norte parece que é outra cidade! Não é falar mal, nem preconceito. Se pode dizer que a região de Duas Pedras e a de Conselheiro Paulino é proletarizada, geralmente conta com pessoas vindas até de outros municípios. Essas pessoas não querem saber se existe lei, constróem de qualquer maneira e em qualquer lugar; temos que ficar em cima, às vezes somos obrigados a demolir. Elas invadem, fazem casas no meio da rua, cortam o terreno de modo errado, sem aproveitar o solo, fazem o muro mais para fora do que a casa”* (Secretário Municipal de Meio Ambiente).

---

<sup>42</sup> AUTRAN - Autarquia municipal responsável pelo ordenamento do trânsito em vias públicas.

Há nessa fala, a comprovação de como o poder político está dividido em Friburgo. Na área sul se encontram os “homens de bem”, os que supostamente respeitariam a lei, em geral, os proprietários de estabelecimentos comerciais, artistas e políticos importantes; e, na área norte, os despossuídos, imigrantes do interior do Estado do Rio geralmente, que são alvos distantes das políticas públicas. O que ocorre é a marginalização das outras áreas por parte do Executivo Municipal, os recursos são alocados de forma desigual e distribuídos, seguindo uma ordem de importância (“hierarquização”). Isto está de acordo, com o que afirma esse teórico a seguir:

*“Não só a população se distribui desigualmente no território, através de movimentos migratórios – varia também, a distribuição dos recursos e ‘valores’ sobre o território em termos da estrutura social, mas também especialmente, em pontos dominantes da cultura e os quadros dirigentes”* (CINTRA, 1974: 57).

Quanto à participação cidadã, argüimos ao Secretário Municipal de Meio Ambiente sobre a avaliação de programas e projetos para área de Desenvolvimento Urbano. Inicialmente, houve um resumo do que chamou de “um mundo de obras”; depois, o mesmo resolveu explicar como se dá essa “participação”:

*“O Prefeito tem uma programação e faz reuniões com os secretários, cada um fala dos seus problemas; após isso, ele faz um casamento e toca o planejamento juntamente com os vereadores. Por sua vez, os vereadores auxiliam o Executivo (buscam informações, formam comissões, verificam as prioridades para fazer um cronograma). Nós avaliamos tudo o que é necessário para os Secretários, bairros ou distritos funcionarem, do parafuso ao caminhão, papel, caneta, etc. (...) O Prefeito tem tudo, ele vai fazendo de acordo com o orçamento, conversando sempre com seus Secretários (...)”* (Secretário Municipal de Meio Ambiente).

O perfil autoritário foi inscrito na formação histórica do Estado Nacional, a partir da matriz colonial portuguesa. Com efeito, Nova Friburgo também apresenta esse traço comum da cultura política do País. Ao traçar um paralelo com FAORO (1989: 733-736), pode-se afirmar que: “a realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular da estrutura patrimonial”, na qual “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona, os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois”.

O Secretário de Meio Ambiente ratificou demasiadamente em seu discurso, o distanciamento do Executivo Municipal em relação à população. A consulta à

população é realizada de forma pouco sistemática, procurando ouvir principalmente, os proprietários de estabelecimentos comerciais. Com efeito, parece que esses são reconhecidos pelo Secretário, como os mais importantes representantes da comunidade friburguense.

De fato, essa mesma comunidade, só é chamada a participar quando interessa ao Poder Executivo Municipal, ou seja, quando parece possuir “vocações” ou “competência técnica”, sendo que, a última palavra é sempre do Prefeito.

O fato de se privilegiar, uma pequena parcela da população, em detrimento da grande massa, mostra como diz DAMATTA (1990: 97), “que a sociedade brasileira tem fontes diversas para a classificação e a filiação de seus membros”.

O Secretário de Desenvolvimento Urbano, afirma não ter projeto que não passe pela avaliação popular, segundo ele, a população é sempre “convidada” a analisar o projeto anteriormente a sua execução, para fazer modificações que achar necessárias. O mesmo coloca que:

*“A comunidade é chamada a participar, naquilo que entendemos como a vocação local (aquilo que nos foi trazido) perguntamos se é aquilo mesmo que querem, se julgado viável, é implantado”* (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano).

Todavia, nota-se uma contradição; pois, a população deveria participar de todos os momentos, tendo palavra final sobre os projetos, porque será sobre ela que recairá o ônus e o impacto dos mesmos. Entretanto, sua participação é episódica e meramente consultiva e, daqueles que representam uma pequena parcela. O que se comprova nessa fala:

*“Se um indivíduo possui uma loja, ele pode dizer: ‘Prefeito, se essa rua tiver sua mão invertida, isso me prejudicará’. Se houver como compatibilizar o interesse da comunidade com esta questão técnica, assim será feito sem dúvida alguma”* (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano).

Uma outra fala desse Secretário também é bastante ilustrativa a respeito:

*“Obviamente, que em qualquer projeto, sempre se tem um dado*

*eminentemente técnico, você não dirá ao cirurgião cardíaco qual o procedimento, no que diz respeito ao coração. O que é fundamentalmente técnico, no que carece da presença efetiva da autoridade, é ela que se manifesta. Ou seja, se você acha que o sistema de abastecimento d'água da cidade de Friburgo carece de uma intervenção, devido à magnitude dos recursos, para uma ação das autoridades que extrapola a mera opinião, alguém pode me dizer que na sua casa falta água, o esgoto da rua está a céu aberto. Entretanto, um projeto compreende – execução, contabilidade, consecução e obras – transcendendo a mera auscultação da opinião pública, senão viveríamos num 'samba do crioulo doido', e não é por aí. Temos a devida noção de como as partes devem se juntar para termos o progresso entre nós” (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano).*

Como formas alternativas de comunicação com a população, a Prefeitura se utiliza desde um programa de uma rádio de Friburgo e vários jornais locais (entre eles, a Voz da Serra), até entrevistas junto às associações de moradores.

### ***Quanto à Câmara Municipal e à Comissão de Meio Ambiente***

Quanto às atividades da Comissão de Meio Ambiente, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano desconversou e, colocou que há uma confiança muito grande nos vereadores; pois, são eles que trazem as “demandas populares”, se é trazida alguma informação *incorreta* a Prefeitura “cai do cavalo”. Sobre a existência de um outro canal da população com o Conselho, o mesmo assumiu que o Conselho Municipal de Meio Ambiente ainda não tinha sido criado. Entretanto, tentou amenizar o fato, colocando que o Executivo Municipal se reúne sistematicamente com algumas organizações não-governamentais, entre elas, a Fundação Natureza.

O que podemos abstrair disso, é a tentativa de escamotear uma realidade que se apresenta como a negação de uma participação efetiva da população friburguense. De fato, podemos reconhecer na fala desse Secretário, uma expressão popular cheia de significados: “tapar o sol com a peneira”; ou seja, quando não se é possível negar algo, se tenta mascarar aquilo que está evidente.

## ***Relação da Secretaria de Meio Ambiente com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano***

Quanto à relação entre essas duas Secretarias, pudemos perceber que para a Prefeitura, a de Meio Ambiente desempenha um papel mais importante, pois ela é que define junto ao Prefeito os projetos de maior impacto na infra-estrutura urbana. Esse dado foi confirmado pelas entrevistas concedidas a nossa equipe. Não só pelas falas dos entrevistados em si, mas também pelo fato de que grande parte das respostas eram dadas pelo Secretário de Meio Ambiente, sendo que o de Desenvolvimento Urbano, procurou sempre reafirmar o que o primeiro havia dito.

De fato, percebemos que há uma “hierarquia de poder” explicitada na divisão de responsabilidades desses dois Secretários:

*“(...)Como falei, quando são projetos da prefeitura, a Secretaria de Meio Ambiente faz; quando são de concorrência, é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano que faz (...). Na nossa visão estamos fazendo tudo o que diz respeito à infra-estrutura (água, esgoto, águas pluviais, calçamento). Agora vem o acabamento; isto é, o bem-estar das pessoas, correções de alguns traçados de ruas, localização melhor de alguns pontos de ônibus, enfim, isso fica a cargo do Secretário de Desenvolvimento Urbano. Ele vai falar da parte nova da cidade(...)”*(Secretário Municipal de Meio Ambiente).

Na realidade, é o Prefeito que determina o planejamento urbano, com o aval de seus Secretários. Sua postura é extremamente centralizadora, contudo, o Secretário Municipal de Meio Ambiente afirma o contrário:

*“(...) Nas reuniões cada um expõe a sua meta a mando dele [Prefeito], isto não é centralizador, mas é o prefeito que sabe onde se deve chegar. O Prefeito diz o que cada um fará, na reunião sabemos do andamento de todos os trabalhos e acabamos executando projetos em conjunto”* (Secretário Municipal de Meio Ambiente).

Esse mesmo Secretário tenta, inclusive, negar que haja conflito de competência, mas confirma alguns casos fazendo a ressalva de que eles não ocorrem propositadamente.

Para confirmar textualmente a função secundária da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano temos uma fala de seu titular:

*“A Secretaria de Desenvolvimento Urbano é basicamente um órgão assessor. De assessoria direta ao Prefeito, então, eu atuo onde o prefeito julgar necessário, junto com a Secretaria de Meio Ambiente ou com outras Secretarias”.*

### ***Comparação entre Rio de Janeiro e Friburgo na questão do Desenvolvimento Urbano***

As entrevistas com esses dois Secretários só comprovaram as hipóteses que se tinha antes de ir a campo. Quais eram: não existe efetiva participação cidadã no município de Nova Friburgo no que diz respeito ao desenvolvimento urbano; os Conselhos dessa área não estão organizados e nem se constituem como um *locus* de questionamento ou de fiscalização do Poder Executivo Municipal; a população carente ainda está muito distante da tomada de decisões; o planejamento urbano continua a cargo daqueles que supostamente possuem competência técnica e o Poder Legislativo está “a reboque” do Executivo.

Pode-se afirmar, que a própria Prefeitura está em desacordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que diz no seu Capítulo 1 das Disposições Gerais, Artigo 2º, inciso primeiro, o seguinte, com relação aos objetivos gerais do Desenvolvimento Urbano e rural: *“conduzir o processo de crescimento do Município de forma racional, observados os interesses da comunidade, dentro de uma política de proteção do meio ambiente”.*

Isto porque, as reais demandas da população não são observadas; ao encarar a cidade como duas partes distintas: “a do sul e a do norte”, o Secretário de Meio Ambiente deixa claro que a “parte norte” está destinada a sofrer uma truculenta ação da prefeitura, assim que for necessário. Em razão dessa parecer “uma outra cidade” para o Secretário Municipal de Meio Ambiente, onde não se respeitaria a lei.

Essa maneira de diferenciar e classificar pessoas, coisas ou lugares tem assento privilegiado na cultura brasileira, buscando interpretar a realidade desse município; podemos utilizar DAMATTA (1990: 92), quando este afirma que a nossa “sociedade

possui formas diferenciadas de definição de seus membros, de acordo com o conjunto de relações que estes possam clamar ou demonstrar em situações específicas”.

O Executivo Municipal parece aplicar uma espécie de *política compensatória* quanto à participação; não há reuniões de conselho, audiências públicas para prestações de contas, entretanto, são procurados os jornais ou as rádios locais para divulgar suas ações. Podemos concluir, que não há incentivo à participação da população nos rumos do política local, mas se tenta a todo custo demonstrar que o Executivo Municipal está aberto a voz popular, por intermédio de seus vereadores ou Secretários. Na realidade, as decisões são centralizadas e, os secretários são meros executores dos projetos impostos pelo Prefeito.

#### **4.2. DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

##### ***Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social***

A equipe foi recepcionada na Prefeitura do município e em seguida levada à sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, onde era aguardada. O primeiro fato a causar um estranhamento da equipe foi a presença de um carro à sua disposição para facilitar a locomoção na cidade (ficou esperando horas até que as entrevistas acabassem) e o fato de durante o caminho o motorista ir enaltecendo as qualidades do Presidente do Conselho de Municipal de Assistência Social. Ao se iniciar a entrevista foi possível perceber: o discurso do presidente do conselho parecia falso, ensaiado, preparado para aquela ocasião. Quanto mais falava mais gerava a impressão de ser um político profissional, que tentava buscar apoio para sua causa através do convencimento. Durante a entrevista no entanto, ficou parecendo que o Presidente do Conselho não estava mentindo quando falou de determinados assuntos. Um bom exemplo, refere-se a sua resposta quando indagado sobre os canais para receber as denúncias da população, qual seja:

*“as pessoas podem usar o telefone ou mandar cartas, no entanto o mais comum é procurarem o conselho, pois esse fica aberto diariamente”.*



Realmente isto foi verificado na medida em que várias vezes a entrevista fora interrompida devido a presença de pessoas procurando falar com o presidente. Na maioria das vezes eram assuntos que poderiam ser tratados pelas pessoas que trabalham no conselho, mas todos exigiam falar com ele, e este em nenhum momento deixou de atender os que lá apareciam para pedir ou reclamar de alguma coisa. Vale destacar diante disso uma reflexão, qual seja: “o favor é uma situação que, para a maioria das pessoas, implica reciprocidade direta. Quem recebe um favor fica devedor de quem o fez e se sente obrigado a retribuí-lo na primeira oportunidade<sup>43</sup>”.

Esse poderia não ser um fato muito importante, visto que qualquer presidente de Conselho poderia ter a mesma postura em relação aqueles que lhe procuram, mas além dessa função, também era Secretário Estadual de Assistência Social - função que poderia hierarquizá-lo ainda mais.

O Conselho Municipal de Assistência Social, através da Secretaria de Assistência Social, apresenta como inovação a divulgação de suas ações e eventos. As decisões e os pareceres tomados pelo Conselho Municipal de Assistência Social são divulgados da seguinte forma:

*“Os jornais locais se utilizam de matérias que nós mandamos para eles, isto no caso das mais interessantes e mesmo assim só publicam quando querem. Mas agora nós estamos fazendo um tablóide (Refazendo, que já está no 3º número) que circula a cada três meses, e mostra o que está sendo feito na área de Assistência Social”.*

O Presidente respondeu também perguntas relativas ao financiamento - uma das partes mais importantes para área de Assistência Social - visto que o Governo Federal vem diminuindo muito os recursos para essa área. Quando indagado sobre quais eram as fontes de recursos da Secretaria, respondeu:

*“Recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social; dotações orçamentárias do município, recursos adicionais que a Lei estabelece no transcurso de cada exercício; doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais e de organizações governamentais e não-governamentais; receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma de Lei; parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias econômicas, de prestação de serviços e*

---

<sup>43</sup> Cf. BARBOSA (1992).

*de outras transferências que o Fundo Municipal de Assistência Social terá direito a receber por força de Lei e de convênios no setor; produto de convênios firmados com outras entidades financiadoras; Outras receitas que venham a ser legalmente instituídas. Mas é importante ressaltar que os recursos também chegam de atividades desenvolvidas pela comunidade, tais como bingos, gincana, festas religiosas e etc.”.*

A entrevista concedida pelo Presidente do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente merece dentre todas uma atenção especial. Após a apresentação da equipe de pesquisa ao presidente do conselho e a explicação dos motivos da pesquisa, a equipe foi encaminhada ao seu gabinete para o início da entrevista. Em seu gabinete, no entanto, não foi possível começar a entrevista de imediato, visto que este estava à espera de alguém que acompanharia a equipe de pesquisa. Só então, foi possível perceber que estava sendo armada uma espécie de reunião, que também contaria com a participação do Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social - pessoa anteriormente entrevistada, que serviu como peça de ligação para o agendamento desta entrevista e que ocupa também o cargo de Secretário Municipal de Assistência Social do Município de Nova Friburgo.

O Presidente do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente somente começou a falar quando o Secretário chegou. O que parecia de início uma espécie de aval, um consentimento ou aprovação de um superior. Logo em seguida ficou evidente qual era o motivo da espera: o Presidente desconhecia a maioria das questões referentes ao procedimento interno do Conselho. Aproximadamente 60% da entrevista foi respondida pelo Secretário Municipal e 40% em dupla. Poucas foram as vezes que o Presidente do Conselho tinha total conhecimento e segurança para responder sozinho o que lhe fora perguntado. Isto talvez, se deva ao fato desse Presidente não ter vindo de nenhuma área relacionada a criança ou adolescente (é professor universitário) e estar no cargo apenas porque existe uma espécie de rodízio, onde os membros do Conselho vão se alternando na presidência.

Essa idéia de que ocupar o cargo de Presidente do Conselho era uma “obrigação” ficou clara quando este fora indagado sobre seu interesse em tentar um segundo mandato (visto que a eleição para presidente do conselho estava próxima e existia a possibilidade de renovação do mandato por mais dois anos). A resposta foi negativa - acompanhada de risos e aceno com a cabeça - com a justificativa de que

aquele era um cargo que exigia muito dele e que precisava de um pouco mais de tempo para dedicar-se a outras atividades.

Esse Conselho trouxe uma surpresa: É onde existe uma maior participação de representantes da “sociedade civil” organizada. A divisão desse Conselho apresenta a seguinte composição: 25% de representantes do Poder Público Municipal e 75% de representantes das ONG’s, obedecendo o seguinte critério:

*“Da área governamental é estipulado da Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Promoção Social e que inclui o chamado Programa de Integração à Criança. Da área não-governamental, existem ressalvas. No início, todas as entidades registradas no município que desenvolviam ou participavam de projetos ou programas voltados para a criança e o adolescente podiam se candidatar, mas esse critério ficou muito solto. E nós percebemos que a lei poderia ser falha em relação a isso. Existe uma eleição em fórum próprio que reúne as entidades não-governamentais numa assembléia para decidir quais serão os quatro representantes e os quatro suplentes. Cabe ao Conselho fazer a fiscalização, o cadastro e o acompanhamento das entidades de programas ou projetos de atendimento a crianças no município. O Conselho passa a cumprir a lei e todo programa ou projeto que trabalha com criança ou adolescente no município tem que, de acordo com a lei, está inscrito no Conselho. Então doravante o conselho baixa uma portaria, porque ele é normativo. Então, num primeiro momento a lei era aberta, quer dizer, ela não previa essa situação de que se poderia correr o risco de ter entidades que de fato não estariam trabalhando com crianças e adolescentes e o Conselho ter membros com outros interesses. Nós estamos em processo eleitoral da área não-governamental, que terá nomes indicados e votados pelas próprias entidades”.*

Apesar desse número de vagas oferecido à sociedade civil ser o maior entre todos os Conselhos da área de Desenvolvimento Social em todo o Estado do Rio de Janeiro isto, no entanto, não é o ideal pois a sociedade civil está representada somente através de ONG’s, (posto que as pessoas que assistem as reuniões podem apenas apresentar queixas ou procurar um conselheiro para providenciar o encaminhamento de algum projeto). Talvez esse fato esteja retirando o interesse do cidadão comum em participar mais ativamente dos problemas de seu município.

A explicação do Secretário de Assistência Social é que no passado o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente estava empenhado em divulgar e ampliar a atuação do Conselho Tutelar, já que esse tem poderes, dentre os

quais o de polícia. Com esta estratégia o Conselho Municipal ficou relegado a segundo plano, estando sempre encoberto pelo Conselho Tutelar. Pensando nisso, a Secretaria Municipal de Assistência Social lançou um programa chamado o “Pão Nosso de Cada Dia” que visa fazer com que os cidadãos participem mais das campanhas levadas a cabo pelo município (principalmente as implementadas pelo CMDDCA) conforme declarou o Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e o do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente:

*“Sim, a nossa idéia é colocar em evidência para que a comunidade participe conosco, porque sozinho não se consegue fazer nada, não é questão do órgão público, não é questão das ONGs, é uma questão da própria população. Nós vemos a necessidade muito grande da população participar porque o Poder Público não tem como resolver sozinho as inúmeras carências do nosso município. O nosso município é classificado como um município turístico mas na verdade ele é proletariado”.*

É importante ressaltar que o Secretário Municipal de Assistência Social foi o fundador e primeiro Presidente do CMDCA. O que ocorre na verdade é que os Conselhos ligados a área de Desenvolvimento Social giram em torno desse Secretário, no entanto, não se sabe ao certo se isso ocorre por seu cargo, seu conhecimento ou seu carisma aliado a um grande “jogo de cintura”.

Após a entrevista com o Presidente do CMDCA, estava marcada uma outra, que segundo alguns informantes, com um dos vereadores mais ligados à Comissão que discute os rumos da área de Assistência Social. Novamente, foi uma espécie de reunião com a presença da equipe de pesquisa, do Secretário Municipal de Assistência Social e do Presidente do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescentes no gabinete do Vereador. No entanto, quando soube do que se tratava a Pesquisa o vereador ficou em dúvida se poderia ou não responder. Pediu, então, para ver o roteiro de entrevista, e após analisá-lo disse não ter condições de responder nenhuma daquelas perguntas sem uma prévia consulta a alguns documentos. Porém, logo em seguida falou que poucas vezes a Comissão da qual fazia parte se reuniu, na verdade, ela existia, mas não funcionava. Então, disse que a única Comissão que funcionava em Friburgo (ou pelo menos era a mais ativa) era a do Orçamento Municipal, e que só poderia responder as perguntas se ele tivesse posse do roteiro de entrevistas previamente. Devido a esse

fato a equipe não voltou a Nova Friburgo para entrevistar o Vereador, pois sabia-se de véspera que as respostas a serem obtidas, por não serem espontâneas poderiam não ser verdadeiras.

***Observações acerca dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social***

Em Nova Friburgo encontram-se em funcionamento apenas dois Conselhos: o de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o de Assistência Social<sup>44</sup>, que possuem as seguintes características:

- Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente:

*Ano de criação:* 1989

*Frequência das reuniões:* mensal

*Tipo de reuniões:* abertas

*Composição do Conselho:* 25% de representantes do governo e 75% de representantes da sociedade civil

*Número de conselheiros:* -

*Critério de escolha dos conselheiros da área governamental:* cada secretaria indica seu representante

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental:* eleições dentro das entidades

*Tempo de mandato dos conselheiros:* dois anos

*Existência de canais para recebimento de denúncias:* Sim

*Poder de aprovações “ad referendum”:* -

- Conselho Municipal de Assistência Social:

*Ano de criação:* 1995

*Frequência das reuniões:* mensal

*Tipo de reuniões:* abertas

*Composição do Conselho:* nove representantes do governo e nove representantes da sociedade civil

*Número de conselheiros:* dezoito

*Critério de escolha dos conselheiros da área governamental:* indicação do próprio prefeito

---

<sup>44</sup> O Secretário de Assistência Social revelou que embora já houvesse uma estrutura física para o funcionamento do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Portadores de Deficiência Física e algumas decisões este já tivesse encaminhado, ainda não havia sido regulamentado.

*Critério de escolha dos conselheiros da área não governamental: eleições dentro das entidades*

*Tempo de mandato dos conselheiros: dois anos*

*Existência de canais para recebimento de denúncias: Sim*

*Poder de aprovações “ad referendum”: Não*

Esses Conselhos estão dentro do que estabelece a Lei n ° 333, inciso segundo:

*“As entidades da sociedade civil do Município, poderão agrupar-se formando um conselho municipal de caráter consultivo, na forma de Lei”.*

Existem na Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo vários artigos que ao serem analisados mostram-se paradoxais. Esses textos visam defender a participação da população, mas estabelecem critérios rígidos que devem ser seguidos. Vários desses critérios servem para selecionar (excluir) aqueles que estão “autorizados” a participar das atividades desenvolvidas pelos conselhos, deixando outros segmentos (como por exemplo alguns funcionários da Administração Municipal) excluídos do direito de cidadania. Seguem-se os textos:

*“Artigo 336 – A população do município poderá organizar-se em associações, observadas as disposições da Constituição Federal e do Estado, desta Lei Orgânica, da legislação aplicável e do estatuto próprio, o qual além de fixar o objetivo da atividade associativa, estabelece entre outras vedações:*

- a) atividades político partidárias;*
- b) participação de pessoas residentes ou domiciliadas fora do Município, ou ocupantes de cargo de confiança da Administração Municipal;*
- c) discriminação de qualquer título.*

*§ 1º - Nos termos deste artigo, poderão ser criadas associações com os seguintes objetivos, entre outros:*

*I – proteção e assistência a criança, ao adolescente, aos desempregados, aos portadores de deficiência, aos usuários dos transporte coletivo, aos pobres, aos idosos, a mulher gestante, aos doentes e ao presidiário;*

*II – representação dos interesses de moradores de bairros e distritos, de consumidores, de donas-de-casa, de pais de alunos, de professores e de contribuintes;*

*III – colaboração com a educação e com a saúde;*

*IV – proteção e conservação da natureza e do meio ambiente;*

*V – promoção e desenvolvimento da cultura, das artes, desporto e lazer” .*

Pode-se observar que existe na Lei Orgânica artigos que estimulam a participação da sociedade em determinadas áreas que a Prefeitura considera importante, em detrimento de outras, podendo ser visto como uma forma de limitar a participação. É possível ter sido esse favorecimento de algumas áreas o motivo que fez com que Friburgo avançasse muito a discussão na área de Saúde e deixasse de lado as outras, como por exemplo educação. Essa deficiência é facilmente percebida quando observa-se a organização dos Conselhos Municipais e o número de participantes.

### ***Comparação entre Rio de Janeiro e Friburgo na questão do Desenvolvimento Social***

Existem alguns Conselhos onde a sociedade civil está representada apenas por instituições, muitas das quais a sociedade desconhece a existência. Essas instituições indicam pessoas (conselheiros) que participam das reuniões e levam o resultado dessas para suas instituições. Onde está a participação cidadã direta neste processo? O Conselho teria que servir como porta-voz do “povo” junto a Prefeitura e isto não acontece em alguns Conselhos. Muitos acabam escolhendo representantes da vontade do “povo” pois acreditam que “sua vontade – que ninguém precisa conhecer – é a vontade abrangente das pessoas que falam por ele”<sup>45</sup>. Já outros Conselhos não trabalham com instituições e sim com pessoas.

Cabe ressaltar, que ambos vetam a manifestação do cidadão nas reuniões dos conselhos. Os Conselhos “exigem” uma participação constante das pessoas que estão envolvidas, no entanto, é cada vez mais notória a dificuldade de encontrar pessoas que disponham de tal tempo para comparecem todos os dias às reuniões. Ainda está longe o dia, em que a área de Desenvolvimento Social no Estado do Rio de Janeiro poderá ser considerado um modelo de participação cidadã, mas é possível observar alguns passos em direção à descentralização das ações do Poder Público.

---

<sup>45</sup> CF. DAMATTA (1990).

### 4.3. EDUCAÇÃO

#### *Percepções de campo*

Representaram o Poder Legislativo, de Nova Friburgo, um Vereador do partido Progressista Brasileiro - PPB, de oposição ao Prefeito do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores) e, um Vereador do Partido Social Cristão - PSC, de situação e atual Presidente da Comissão.

As informações fornecidas pelo primeiro, seguem abaixo:

A Comissão tem “a função de gerenciar e fiscalizar tudo o que diz respeito à educação no município”, função esta traduzida como *advogado* da população:.

*“Cobram da Comissão e a Comissão cobra do Prefeito”* (Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores de Friburgo).

Os representantes das Comissões são selecionados por votação entre aqueles que se candidatam para cada Comissão. Nenhuma referência é feita quanto à proporcionalidade entre diferentes facções, como aparece na Lei.

*“Na formação das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou dos blocos parlamentares que participarem da Câmara” (Título IV, Capítulo IV, Seção III, Artigo 83, Parágrafo 3º)* (Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores de Friburgo).

Não há reuniões sistematizadas e periódicas das Comissões. Assuntos específicos de cada Comissão são tratados quando há demanda e seus representantes tomam conhecimento das demandas nas reuniões da Câmara que ocorrem duas vezes na semana.

As decisões se dão por votação. Para aprovação de projetos é necessário maioria simples (metade mais um), o Prefeito se manifesta contra ou a favor da decisão e, no primeiro caso, nova votação é feita, mas a decisão final é da Câmara. Para alterações na



Lei Orgânica são necessários 2/3 (dois terços) dos votos. A Câmara é composta de dezenove vereadores, doze de situação e sete de oposição.

Como exemplos de projetos de iniciativa popular, ele cita a regularização do pagamento do abono referente ao FUNDEF, que não vinha sendo cumprido pela Prefeitura de Nova Friburgo; a instituição de um Plano de Carreira para os professores municipais e a ampliação do Passe Escolar dos alunos da rede pública, não se restringindo mais ao trajeto casa-escola-casa e aos dias e turno de aula.

Quanto aos artigos pendentes de regulamentação da Lei Orgânica do Município, deu como exemplo o Plano de Carreira, cortando o assunto, dizendo ser “basicamente o que fecha tudo, é bem amplo”. Assim procedendo, demonstrou não entender a pergunta ou não ter interesse em respondê-la, ou ainda, ignorar a questão.

O mesmo acontece na indagação sobre a existência de mecanismos próprios que assegurem a participação popular. Num momento, diz não existirem, em outro, que embora existam, a população não tem e nem procura ter, conhecimento de seus direitos, usando o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCOM como exemplo.

Na verdade, entende que a participação é assegurada por serem públicas as reuniões na Câmara, um canal, portanto, para denúncias, perguntas e reivindicações por parte da população, afirmando também, que qualquer pessoa pode procurar os vereadores em seus gabinetes.

Os representantes das Comissões são divulgados na imprensa quando estas são formadas, assim como a agenda para votação das plenárias. A Câmara encontra-se informatizada, embora não esteja na *Internet*, sendo possível obter informações no setor de atendimento dessa, sobre leis, projetos, responsáveis e datas de votação.

O Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores de Friburgo fez as seguintes declarações: “a Comissão é um fiscalizador do Executivo, pois quando há uma reclamação... compete à Comissão de Educação averiguar os fatos (...) e quando o fato é real (...) vamos ao Executivo para termos uma solução”.

Ele considera que, ao agir dessa forma, estará, ao mesmo tempo, atendendo às necessidades da população e auxiliando o Executivo nesse sentido, uma vez que o objetivo deste é justamente servir à população:

*“A Comissão tem que trabalhar entrosada com o executivo... porque quem ganha é a sociedade”* (Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores de Friburgo).

Suas reuniões ocorrem em decorrência do aparecimento de uma demanda, sendo o contato periódico entre seus membros garantido pelas duas reuniões semanais de todos os vereadores da Câmara. O encaminhamento das decisões se dão via plenária da Câmara, indicação do Prefeito ou requerimento.

O referido Presidente forneceu como fruto de denúncias ou reivindicações populares os seguintes exemplos:

- Não fechamento da Escola de Rendas. A Fábrica de Rendas Arpes não tinha mais interesse em continuar mantendo a escola e os diretores desta procuraram a Comissão em busca de uma solução, já que suas instalações pertenciam à fábrica. A construção de uma nova sede será feita em terreno doado pela Prefeitura e a escola funcionará como cooperativa, apoiada pela Comissão de Educação da Câmara e o poder Executivo.
- Extensão do abono do FUNDEF para os aposentados.
- Liberação do Passe Escolar dos alunos da rede pública para percorrer qualquer trajeto, independentemente do dia e do horário, nos ônibus da cidade.

O mesmo desconhece a existência de artigos da Lei Orgânica que carecem de regulamentação, atribuindo tal desconhecimento ao fato de estar há pouco tempo na Comissão.

A participação cidadã estaria assegurada pela realização aberta das sessões da Câmara, pela possibilidade de acesso aos gabinetes dos vereadores e pela divulgação na imprensa dos representantes das Comissões.

O Secretário de Educação de Nova Friburgo, esclareceu questões tanto sobre o Poder Executivo, quanto sobre o Conselho Municipal de Educação.

As fontes de recursos são impostos municipais, participação no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, participação na cota dos municípios do Estado e no Imposto sobre Propriedade Industrial - IPI. Desse montante, 25% devem ser, obrigatoriamente, aplicados na Educação.

Existem verbas federais com destino já previsto como, por exemplo, o Salário-Educação. Essas são extras, ou seja, não entram na composição dos 25% que é o valor mínimo a ser aplicado. No ano passado (1998), o município de Nova Friburgo aplicou por volta de 28.5% das fontes básicas de recursos. A alocação de recursos é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e administrada pela Secretaria de Fazenda.

Existem projetos patrocinados por recursos privados, sendo a forma de captação de recursos feita por meio de conhecimentos e influências pessoais. O próprio Secretário entra em contato com empresários com os quais tem relações, muitos dos quais foram seus alunos, e entre pedidos e cobrança de favores, obtém as parcerias.

A participação da comunidade se dá por meio das associações de pais e se limita a reivindicações e reclamações.

O maior problema de gestão encontrado pela Secretaria são algumas escolas da área rural, de difícil acesso e poucos alunos. É difícil encontrar professores que residam, ou estejam dispostos a morar, na região, e acabar com estas escolas é contribuir para o esvaziamento da região, desviando seus alunos para áreas mais centrais, ou condená-los à ausência de formação escolar.

A pavimentação dos acessos a essas regiões, muitas vezes, contrariam os interesses dos proprietários de terra da região, normalmente, pessoas famosas ou influentes de outras cidades, principalmente, do Rio de Janeiro, que têm nessa região um refúgio.

O Conselho Municipal de Educação foi criado no ano passado (1998) mas, ainda, não se encontra implantado. Sendo assim, o município recebe o repasse do FUNDEF, embora o Conselho não esteja atuando efetivamente.

Segundo TENÓRIO (1999a:19):

*“A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996... cria o FUNDEF (...) instituído para distribuir recursos aos estados e municípios (...) constituído com recursos provenientes da arrecadação de tributos estaduais e federais. O repasse de tais recursos depende da criação, em níveis federal, estadual e municipal, de Conselhos constituídos por profissionais da área de ensino, representantes governamentais e de pais de alunos. Compete a esses Conselhos realizar o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, junto aos respectivos níveis de governo”.*

A distribuição dos recursos do FUNDEF, questão que aparece, de uma forma ou de outra, nas três entrevistas, está sendo decidida e realizada, portanto, sem o funcionamento do Conselho.

Os representantes do Legislativo e do Executivo entrevistados se mostraram bastante receptivos. A dificuldade surgida para agendar as entrevistas foi agrupá-las num mesmo dia e dentro de um espaço de tempo que nos permitisse ir e voltar no mesmo dia.

A equipe dirigiu-se à Nova Friburgo, com entrevistas já agendadas com o Vereador e Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores e o Secretário de Educação.

### ***Quanto ao ambiente das entrevistas e características dos entrevistados***

A entrevista com o Vereador e Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores foi feita em seu escritório de contabilidade e não demoramos nos atender. As condições da sala apresentaram alguns empecilhos, como o funcionamento de uma impressora a maior parte do tempo, fazendo muito barulho, o uso compartilhado da sala e considerável “entre e sai” de gente, favorecendo a dispersão.

O ambiente em que o então Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores nos recebeu era bastante tranqüilo, apesar da presença de um funcionário trabalhando. O Vereador se expressou, a maior parte do tempo na primeira pessoa do plural, como se estivesse “falando” um texto escrito, proferindo um discurso.

A entrevista com o Secretário de Educação atrasou três horas, ainda sendo sujeita a várias interrupções, algumas, bastante demoradas. Era o dia da semana reservado para atendimento ao público, “aberto a todos” por ordem de chegada, e “a poucos”, por ordem de importância. Parece que fomos classificadas como “todos”, pois nem o fato de termos sido agendadas, nem o de termos vindo do Rio de Janeiro, fez com que fôssemos atendidas no horário. A espera não deixa de ser uma espécie de “ritual de submissão”, demarcando a diferença hierárquica entre quem faz esperar e quem espera. Por outro lado, nada como um “chá de cadeira” para poder perceber melhor a dinâmica de um lugar e o comportamento dos atores que a compõem.

O Secretário, embora se diga um técnico, e não, um político, foi a melhor caricatura da classe política com que nos deparamos. Um *showman*, que simula acessibilidade, mas que entre “contar casos”, fazer rodeios, brincadeiras e auto-promoção, pouco responde ao que lhe é solicitado. Cansa e confunde seus interlocutores, transmite um sentimento de benevolência, contrastando sempre sua importância e decorrente falta de tempo com a sua “boa vontade” em atender a todos.

### ***Quanto as semelhanças, percepções afinadas e relacionamento entre “oposição” e “situação”***

O Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de vereadores entrou em contato com o atual presidente da Comissão, conseguindo que fôssemos atendidos após sua entrevista, no gabinete daquele Vereador.

As entrevistas com os dois Vereadores foram bastante semelhantes, fazem uso, inclusive, de exemplos comuns quanto às reivindicações de iniciativa popular do Passe Escolar e do pagamento do abono do FUNDEF.

Chamou a atenção o bom relacionamento e as trocas de elogios entre os entrevistados, mesmo sendo um dos Vereadores de “oposição”, o que é reforçado pela declaração abaixo.

*“São bons companheiros, amigos particulares, mas eu acho que até agora o trabalho da oposição tem sido muito fraco. Para nós que estamos no governo e somos situação, quanto maior for a oposição, mais chance temos de acertar. E isso está faltando porque estamos acomodados dando a impressão de que está tudo bem.”* (Vereador e Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores - PSC).

Os Vereadores também compartilham o enunciado “oposição” em benefício da população, e não, pela disputa de poder, embora, o Vereador da “oposição” diga ser esta a sua orientação, e o da “situação” o acuse, genericamente, de orientar-se somente pelo poder:

*“Eu sou “oposição” ao Prefeito, mas essa “oposição” não quer dizer que eu seja radical, de que tudo o que ele mande eu voto contra. Eu tenho um diálogo muito grande com ele, porque existe o respeito mútuo entre nós. Agora, se eles não estão cumprindo a Lei eu tenho que cobrá-los porque o meu eleitor me cobra. Eu sou o porta-voz do povo e não sou radical, então o que ele mandar para a Câmara que seja benéfico para o município, eu voto a favor, se não for benéfico, eu voto contra”*

*“Nós temos uma oposição muito fraca, eu acho que quando você faz oposição pelo poder não é importante e o que nós estamos vendo aqui são duas correntes políticas, por exemplo, esquerda e direita, e isso não é bom, nosso prefeito está mudando isso, nós vereadores estamos tentando mudar isso porque nós queremos uma oposição em prol da sociedade. Agora, fazer oposição somente para conseguir o poder, não importa”* (Vereador e Presidente da Comissão de Educação da Câmara de vereadores - PSC).

A “Câmara enxuta” é um motivo de orgulho, algo que não pode deixar de ser dito, mesmo que a oportunidade não surja por si só. Funciona como uma credencial de credibilidade do Poder Legislativo para esses Vereadores.

*“A nossa Câmara é uma das mais enxutas do país. Normalmente as Câmaras de Vereadores funcionam com um número muito grande de funcionários; um verdadeiro cabide de empregos. Aqui não tem isso não e nós pretendemos no próximo orçamento reduzir ainda mais as despesas da Câmara. Pretendemos acabar até com os gabinetes dos vereadores, se ele quiser que monte um escritório particular porque estamos vivendo uma nova realidade, antigamente era fácil ganhar dinheiro, hoje as coisas não são mais assim. Tem que se administrar com*

*muita austeridade”* (Vereador e Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de vereadores - PPB).

*“E eu vou dizer para vocês que nós temos hoje aqui em Friburgo dezenove vereadores compromissados com a cidade e a Câmara é uma das mais enxutas de todo o estado e estamos tomando medidas de contenção ainda maior”* (Vereador e Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores - PSC).

Ambos os Vereadores destacam a função de fiscalizar o Executivo entre as competências da Comissão, o que está de acordo com a Lei Orgânica, segundo a seguinte passagem:

*“Exercer, no âmbito de sua competência, a fiscalização dos atos do Executivo e da Administração Indireta”* (Título IV, Capítulo IV, Seção III, Artigo 83, Parágrafo 1º, Inciso IV).

O processo legislativo é tratado na Lei, pelo Título IV, Capítulo V e não contraria as declarações dadas. No entanto, quanto a decisão final para aprovação de projetos ser da Câmara, não deve ser tomada isolada das declarações a cerca da desproporção entre o número de vereadores da “oposição” e da “situação” e do fato de ambos chamarem para si, ou para sua facção, um comportamento voltado para a população e criticar a outra de não fazê-lo.

Segundo o referido Vereador, falta transparência na atual administração e como são a maioria na Câmara, ele recorre ao Ministério Público.

Destacaremos duas passagens na Lei sobre a questão da transparência:

*“O Prefeito fará publicar: mensalmente, o balancete resumido da receita e despesa; mensalmente, os montantes de cada um dos tributos arrecadados e os recursos recebidos; anualmente, até 15 de março, pelo órgão oficial do Município ou jornal local, as contas de administração, constituídas do balanço financeiro, do balanço patrimonial, do balanço orçamentário e demonstração das variações patrimoniais, em forma sintética”* (Título III, Capítulo VIII, Seção I, Artigo 48).

*“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar ilegalidade perante o Tribunal de Contas do Estado”* (Título VI, Capítulo XII, Artigo 169, Parágrafo 5º).

Outra semelhança interessante de assinalar é o fato deles relacionarem seu envolvimento com a Educação às trajetórias profissionais de suas esposas, e não, a vínculos ou interesses próprios na área.

### ***Quanto à percepção a cerca da participação***

Para ambos, a população, de modo geral, participa muito pouco e, na maioria das vezes, de forma individualizada:

*“O aluno quando está com problema ele nos procura ou no meu gabinete ou aqui na Câmara dos Vereadores (...) eles estão se organizando, eles estão tentando montar tipo uma associação de aluno, porque a sociedade organizada tem muito mais força (...) o processo democrático do país ainda está muito pobre. A população não sabe a força que tem porque surgem problemas sempre individualizados, se cada setor se organizasse teria muito mais força, mas não vemos isso acontecer. Agora que eu estou sentindo que os alunos estão chegando mais, os professores possuem sindicatos mas também não são unidos”* (Vereador e Ex-presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores - PPB).

*“É pouco freqüente as pessoas comparecerem para acompanhar ou assistir nossos trabalhos (...) acho que seria importante que alguma coisa fosse feita nessa direção para que a população soubesse quem são seus representantes na Câmara e também para que houvesse uma participação maior (...) a classe política não tem credibilidade e todos os políticos tem o mesmo conceito: são corruptos (...) quando a população acredita ela vai. Ela vai à Igreja, vai ao campo de futebol... e porque ela não vai participar das decisões na Câmara Municipal?”* (Vereador e Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores - PSC).

Segundo a Lei Orgânica, caberia ao próprio município fazer alguma coisa:

*“[compete ao Município] estimular a participação popular na formulação de políticas públicas e sua ação governamental, estabelecendo programas de incentivo a projetos de organização comunitária nos campos social e econômico, cooperativas de produção e mutirões”* (Título III, Capítulo V, Seção I, Artigo 37, Inciso XIV).

A ausência, no Brasil, de “grupos de interesses coerentes e sistematicamente ordenados”, para DAMATTA (1991:88), demonstra a importância das redes de relações como “modos de se chegar ao poder”.



GUEDES (1997:96) defende que para uma representação mais efetiva dos diversos grupos de interesse, seria necessária uma “reengenharia institucional” e, usando Doimo (*Apud* Guedes: 1997:96), explica que esta se faria no sentido de atribuir *status* público aos grupos de interesse: “é necessário alterar o sistema de representações de interesses, de modo a garantir a participação das diferenças através de alguma medida de equalização desses interesses junto à esfera decisional”.

### ***Quanto à representação de trabalho***

Ao falar dos projetos que vem realizando, o Secretário de Educação, fez questão de mostrar a produção, em papel, referente aos projetos, como as publicações de apoio ao Projeto Acelerando, de aceleração de aprendizado. Tal gesto parecia querer simbolizar a materialidade do projeto, ou seja, legitimar a existência deste na prática, fazendo uso de uma associação dominante em organizações fortemente burocratizadas, de trabalho com produção de papel.

Tais projetos são desenvolvidos por equipes técnicas, o que ilustraria o caráter descentralizador de sua gestão. Segundo o Secretário de Educação, “delegar poder é ganhar poder”.

A associação entre descentralização e ganho de poder, por meio de uma espécie de apropriação dos méritos daqueles que, efetivamente, realizaram uma tarefa, foge à noção difundida nos conceitos de democracia, participação e cidadania, segundo a concepção moderna. Para falarmos em termos de poder, descentralizar se relacionaria à idéia de distribuir poderes, visando a um maior equilíbrio entre eles.

O Estado tem poderes sobre os indivíduos, mas na medida em que, e até onde, esses consentem, logo é um processo mútuo de controle. Não se dá de forma autoritária e arbitrária, pelo simples uso da força, mas pelo compromisso.

DAMATTA (*idem*, *ibidem*) ressalta a relevância dos estudos sobre as dramatizações recorrentes e universais do sistema social brasileiro, assim como a

importância das mediações tradicionais – como as redes relacionais - na nossa dinâmica social e os recortes culturais que a sociedade faz com algumas noções básicas do vocabulário político ocidental.

Esses estudos analisam o Brasil a partir do contraste, estabelecido por Dumont (1985: 78), entre sociedades modernas, igualitárias e individualistas e tradicionais, hierárquicas e holistas.

As percepções e comportamentos brasileiros se guiam pela articulação de ambas as lógicas, sendo necessário um constante exercício de interpretação das circunstância e regras.

Nossa tradição decorre de um passado autoritário, de uma organização hierárquica e forte influência de uma ética católica-inquisitorial, onde a desinformação e a punição se constituíam na principal forma de controle. Quanto mais ao topo da pirâmide, mais próximo da fonte suprema de poder (Deus), mais iluminado, com maior visão do todo e posse da verdade.

Portanto, tecer redes de relações se tornou fundamental para transitar pela rigidez imposta pela hierarquia e se proteger de mecanismos de coerção construídos de modo exterior, logo aplicados de forma arbitrária. Alguns pontos que perpassam as declarações contidas nas entrevistas ganham novo sentido dentro da perspectiva aberta por esta forma de entender o Brasil.

A representação que se tem de participação possui caráter passivo, se afastando da idéia de cidadania ativa que esse Projeto buscou identificar. Defende-se que cabe à população reivindicar, denunciar e executar, mas nunca, deliberar. As plenárias são públicas, os gabinetes dos vereadores estão de “portas abertas”, a imprensa divulga, a sociedade deve se organizar para “gritar mais alto”, mas se encerra aí a sua participação. Nem mesmo nas decisões sobre linhas pedagógicas da escola onde estuda seu filho, deve tomar parte, afinal *não teria competência* para discutir e decidir sobre esse assunto.

O caráter relacional se torna explícito em diversos momentos:

- na forma como são captados recursos privados e envolvidas organizações não governamentais em projetos da Prefeitura;
- quando um vereador pega o telefone e nos agenda para dali a vinte minutos, em plena hora do almoço, para outra entrevista, enquanto levamos bastante tempo para, formalmente, conciliarmos as disponibilidades oficiais desse primeiro vereador com a do Secretário de Educação;
- quando esses vereadores assumem como suas, áreas de atuação profissional de suas esposas.

A relação feita entre saber e poder, que permite tratar como inferior e distanciar aquele que, a princípio, não possui um certo conhecimento ou competência, está por trás da exclusão, por exemplo, dos pais de alunos das discussões e decisões pedagógicas, assim como, de modo geral, do cidadão do processo decisório.

O fato da população não participar segundo a forma institucional e “ocidentalmente correta”, demonstra que ela não se reconhece na arena política, assim como nas leis e medidas que saem dessa. Para nós, político é “alguém que sabe cuidar de seus interesses pessoais<sup>46</sup>”, daí a falta de credibilidade identificado pelo Vereador e Presidente da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores como possível motivo para falta de participação. Como se reconhecer em algo que foi imposto de cima, na concepção de uma realidade anteriormente dada?

Esse novo caminho nos fornece maior clareza para perceber nossas singularidades e dilemas e uma vez não ignorando “os componentes básicos de uma cultura da democracia<sup>47</sup>”, podemos melhor “avaliar caminhos que conduzam a democratização da cultura<sup>48</sup>”.

---

<sup>46</sup> Cf. DAMATTA (1991:94-95).

<sup>47</sup> Cf. BARBOSA (1992) (Prefácio).

<sup>48</sup> Ibid, Ibidem.

### *Algumas Considerações*

Cabe registrar, antes de tudo, as limitações deste trabalho, devido ao número reduzido de entrevistas, ao fato de todos pertencerem a esfera governamental de poder e de não ter sido possível ratificar as declarações dadas, seja retornando aos entrevistados, perguntando a outras pessoas, verificando documentos, atas e etc., assistindo ou participando de reuniões, assembléias, enfim, lançando mão de outras formas de obter informações e apreender a realidade.

No entanto, isso não impede, nem invalida, as reflexões realizadas, que buscaram respeitar os limites da coleta de dados e contaram, também, com experiências próprias de “cidadania à brasileira”, balizadas por uma bibliografia especializada e discussões em aula.

Vale ressaltar, ainda, que esse é um projeto piloto que, dentre suas propostas, busca justamente avaliar as possibilidades de empreender “vôos” maiores, propondo uma metodologia para tal.

## **4.4 SAÚDE**

### **Conselho Municipal de Saúde de Nova Friburgo** Criação do Conselho Municipal de Saúde

A história da criação do Conselho Municipal de Saúde de Nova Friburgo é permeada por conflitos, dados contraditórios, disputas políticas e brigas na Justiça. Em virtude da dificuldade de acesso a documentos oficiais - já que não recebemos autorização dos representantes da Prefeitura Municipal - valeu-se em muito da história oral (a partir de entrevistas com atores locais que participaram do processo de implementação do Conselho no município) para tentar reconstruir o processo histórico de criação desse Conselho.

O Conselho Municipal de Saúde de Nova Friburgo foi criado pela Lei nº 2.475, de 14 de outubro de 1991. Mas, segundo um representante da Fundação Municipal de Saúde (FMS), que tem assento no Conselho, os conselheiros só tomaram posse em 1993. Isto porque o Prefeito - na época representante do PMDB - não aceitava a implementação do Conselho. Alguns membros do Conselho - já criado por lei, mas até então não empossados - entraram na Justiça impetrando uma representação por crime de desobediência civil, tendo em vista que a Lei não estava sendo cumprida.

A Lei Municipal n.º 2.663, de 19 de maio de 1994, alterou o artigo 16, da Lei nº 2.475, de 14 de outubro de 1991, que determinava o prazo de quarenta dias, a contar da data de sua publicação, para que o Prefeito formalizasse as nomeações dos conselheiros. Essa alteração garantiu que a posse dos conselheiros fosse adiada até a gestão municipal seguinte, baseando-se no argumento de que nenhum Conselho Municipal poderia receber posse ao final do mandato do Prefeito, já que na saída do Governo Municipal, a composição do Conselho é automaticamente extinta (conforme artigo 20, da Lei nº 2.475).

Realizadas novas eleições para escolha dos representantes políticos locais, o partido governista (PMDB) manteve-se no poder. Em Nova Friburgo, as eleições são sempre disputadas por dois grupos políticos que se alteram no poder público. Mas, o Prefeito representante do PMDB teve um tempo de mandato atípico: só ficou dois anos no poder, pois teve seu mandato cassado em função de denúncias de uso do dinheiro público de forma irregular - em campanha eleitoral. A denúncia e a briga na Justiça foi deflagrada por seu rival político: o representante do PFL, que nessa disputa eleitoral para prefeito da cidade havia ficado em segundo lugar. Com a cassação do mandato, assume a prefeitura esse representante do PFL, empossado para um “mandato tampão” de dois anos. Em sua gestão os conselheiros tomam posse.

Vale lembrar que, nesse período, o município passou da gestão incipiente do Sistema Único de Saúde - SUS para Gestão Semi-Plena (Norma Operacional Básica 1/93), que garante mais verbas e maior autonomia administrativa para o município. Entretanto, uma das condições para que o município passasse para Gestão Semi-Plena era a comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde. No fim da

gestão do mandato desse Prefeito, a composição do Conselho, tendo em vista a Lei nº 2.475, de 14 de outubro de 1991, foi automaticamente extinta.

Realizadas novas eleições em 1996, o candidato do PMDB venceu novamente. Assumiu em 1997 e, mais uma vez, não deu posse aos conselheiros municipais de Saúde, que notificaram ao prefeito o descumprimento da Lei. Novamente, os Conselheiros entraram com uma representação no Ministério Público, para apurar crime de responsabilidade pelo prefeito não estar cumprindo a Lei nº 2.475. O Conselho foi empossado apenas no segundo semestre de 1997.

Observou-se que o Conselho Municipal de Saúde, tal como a política da cidade, é dividido em dois grandes blocos: “base governista” e “oposição”. O primeiro termo, inclusive, aparece várias vezes nas falas dos entrevistados.

### ***Competências***

No que tange às competências do Conselho Municipal, a Lei nº 2.475, de 14 de outubro de 1991, prevê, entre outras, em seu artigo 2º, inciso II, que o Conselho deve estabelecer as diretrizes a serem observadas no Plano Municipal de Saúde - PMS. De acordo com algumas entrevistas, esse tipo de ação não vem sendo desenvolvida. Perguntou-se ao representante da Fundação Municipal de Saúde quem participava da elaboração do PMS, e ele fez a seguinte consideração:

*“Saúde é muito específica, embora haja interface com outros setores envolvidos, a Saúde é muito específica, então o Secretário de Saúde, no Conselho existe um Secretário Geral, uma Comissão Executiva, uma Comissão de Convênios e a Vice-presidência do Conselho. Geralmente a sobrecarga é do Secretário de Saúde”* (Representante da FMS).

O discurso do entrevistado aponta para uma argumentação de que a elaboração do PMS seria de competência técnica, tendo em vista sua “especificidade”. Portanto, fica presente a idéia de que o Secretário é o principal agente de elaboração do PMS, e que centraliza as decisões relativas à gestão da Saúde. Ainda em relação ao PMS, alguns conselheiros alegaram que não participaram nem mesmo da aprovação:

*“Só para se ter uma idéia de como é difícil, o Plano Municipal de Saúde, o Relatório de Gestão e o Termo de Compromisso até hoje nesse dois anos têm sido aprovados sem leitura prévia, já denunciemos isso à Secretaria Estadual de Saúde na gestão anterior”* (Conselheiro Municipal de Saúde representante do CREMERJ<sup>49</sup>).

Essa Lei (artigo 2º, incisos II, III, IV, V, XI) prevê ainda a atuação na formulação de estratégias, controle da execução de políticas de saúde, e proposta de programação para execução financeira e orçamentária, e aprovação de critérios e valores para remuneração de serviços de saúde público e privado. Perguntou-se a um conselheiro municipal representante dos usuários se os conselheiros participam da elaboração do orçamento:

*“Deveríamos, pelo regimento interno, deveríamos elaborar, fiscalizar a aplicação das verbas, mas até agora na prática não fazemos. O Presidente da Fundação acumula a secretaria de saúde e a presidência do Conselho, essa tríplice função dificulta qualquer tipo de controle da verba pública. No papel a coisa está perfeita, na prática não funciona, e as coisas estão feitas para não funcionar”* (Conselheiro Municipal representante dos usuários).

Entretanto, os Conselheiros, de acordo com entrevistas, não recebem documentos oficiais da Prefeitura para proceder ao controle. Para realizarem essa fiscalização, utilizam meios paralelos aos documentos oficiais da Prefeitura:

*“Não, nós temos acesso à INTERNET e nela sai todos os meses a verba mandada para Friburgo pelo SUS. Então tem 1,2 milhões, então ligamos para à Santa Úrsula e perguntamos: quanto é que foi o faturamento de vocês? Ah, foi de cento e oitenta mil. E quanto é que te pagaram? Foi setenta mil. Então é assim que fazem o controle, ligando para cada Instituição que deveria receber a verba. Friburgo é cidade pequena, facilita fazer assim. (...) Na Internet você tem quanto é que veio, a data em que veio, para que veio o dinheiro. Por exemplo, no dia 5 de março veio trinta e oito mil como uma verba de urgência, no dia 8 de março veio a verba da plena, no dia 10 veio o valor do PAB”* (Conselheiro representante do Sindicato dos Médicos).

O representante da Fundação Municipal de Saúde definiu sucintamente (numa frase mais significativa do que aparenta, já que é um dado que revela a percepção de

---

<sup>49</sup> CREMERJ – Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro.

funções mínimas que vêm sendo desenvolvidas por esse Conselho) o que seriam essas competências do Conselho Municipal de Saúde:

*“Gerenciar a Saúde do município... o Secretário de Saúde leva à plenária e o Conselho aprova ou não”* (Representante da FMS).

Respondendo a mesma questão, o conselheiro representante do Sindicato dos Médicos afirmou:

*“Nós a princípio nada, porque não se passa nada pelo Conselho, só se discute o que interessa ao Governo, parece que agora houve uma modificação, inclusive existem duas comissões dentro do Conselho que é prerrogativa de impedimento interno. Uma é a Comissão Executiva; outra é a Comissão de Convênios(...) Por exemplo, no Regimento Interno, no artigo 23, que é de prerrogativa, que diz: Participar da elaboração, apreciar e aprovar as propostas de orçamento do programa da Secretaria Municipal de Saúde segundo as diretrizes do Sistema Único de Saúde de acordo com o plano do Governo Municipal de Nova Friburgo. Nunca ninguém participou da elaboração de nada, aquilo já vem pronto, eles entram com o rolo compressor de voto, tem a maioria vai e aprova, os próprios conselheiros dele nunca viram”* (Conselheiro representante do Sindicato dos Médicos).

A frase “os próprios conselheiros dele nunca viram” reforça a idéia da polaridade existente dentro do Conselho, com os dois blocos: “oposição” X Governo. E também, se aproxima da idéia de DAMATTA, na noção de “pessoa”, prevalecendo a relação de “laços de fidelidade”, típica do espaço da “Casa”, num universo público, ou seja, a “Rua”. No Brasil, segundo DAMATTA, concilia-se a idéia moderna de nação (com seu código individualista e igualitário) com uma sociedade tradicional onipresente (valores hierárquicos). Esse autor, buscou analisar essa configuração híbrida do contexto social brasileiro a partir do espaço da “Casa” - dominado pelas relações pessoais - fundado na família, na amizade, na lealdade, na pessoa e no compadrio; e do espaço da “Rua” - o espaço público - baseado em leis universais, na burocracia e no formalismo jurídico-legal. Esse autor demonstrou que a “Casa” e a “Rua” formam um espaço complementar na sociedade brasileira. A linguagem da “Casa” produziria um discurso moral e moralizante. Esse discurso traduziria o mundo por laços de simpatia e lealdades pessoais, entre outros. Já a linguagem da “Rua” expressa-se por mecanismos impessoais, onde as leis e não as pessoas são essenciais. As relações que se estabelecem no Conselho Municipal de Nova Friburgo reforçam essa tese, pois ao mesmo tempo em



que se verifica o apelo às leis, as normas universalizantes, o compadrio e as relações entre “pessoas”, os laços de fidelidade constantemente tangenciam essas relações.

### **Composição**

A Lei Federal n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, prevê que a constituição dos Conselhos de Saúde seja formada por 50% de representantes dos usuários, 25% dos profissionais de Saúde e 25% por prestadores de serviços de Saúde.

A Lei Municipal de Nova Friburgo nº 2.475, em seu artigo 3º, trata da composição do Conselho, da seguinte forma: cinco representantes do Governo Municipal (Secretário Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Educação, Autarquia Municipal de Água e Esgoto e Secretaria Municipal de Meio Ambiente); dois representantes dos prestadores de serviço público e privado; quatro representantes das entidades de profissionais de saúde do SUS; um representante da Câmara Municipal de Saúde; doze representantes dos usuários (sendo quatro representantes das entidades ou associações, dois representantes dos sindicatos e entidades patronais<sup>50</sup>, quatro representantes dos sindicatos e entidades de trabalhadores, e dois representantes das associações de portadores de deficiências e patologias). Mas essa representação dos usuários também apresenta alguns pontos que vêm gerando polêmicas:

*“O Conselho por força de lei, tem que ter a paridade, que é 50% de usuários, 25% de profissionais de saúde e 25% do governo e de prestadores privados. O Conselho de Nova Friburgo hoje respeita esta paridade, mas acontece que nesse meio existem todas as distorções e manipulações muito sérias que a gente tenta corrigir mas não consegue. Exemplo: as APAES e AFAPS são entendidas, em geral, como prestadoras de serviço, (...) porque recebem um dinheiro da Prefeitura. No nosso Conselho, como não existe nenhuma entidade organizada de defesa do deficiente, ela entra como usuário; na verdade é prestadora, então ela é submetida às pressões do poder público, é submetida na forma de ameaças objetivas e diretas, se você não votar no projeto tal não te pago”* (Conselheiro Municipal de Saúde representante do CREMERJ).

---

<sup>50</sup> Estranha-se encontrar essa categoria como representante dos usuários, considerando que no Brasil a

A frase “se você não votar no projeto tal não te pago” propicia o entendimento da relações clientelistas que se estabelecem no espaço do Conselho. O dinheiro público é utilizado de forma patrimonialista, pois os prestadores de serviços de Saúde conveniados ao SUS só recebem suas faturas se votarem com o governo, estabelecendo assim relação de uma suposta troca de favor. Porém não se trata de uma troca de favor, uma vez que houve a prestação de serviço, sendo de direito dos prestadores o recebimento do pagamento. Mas como o Conselho é um espaço público complementado pelo espaço das relações pessoais, essa situação que deveria ser regulada pelo “direito”, é resolvida pelo apelo à “lealdade e compadrio”, pois só recebem os que votam com o Prefeito.

Em relação aos representantes dos prestadores de serviço:

*“Os prestadores de serviços públicos - um representante dos prestadores de serviços públicos que é título e que é o diretor do Hospital Municipal, um representante dos prestadores de serviços privados, esses dois ficam na mão do Secretário de Saúde porque eles recebem a verba e são conveniados ao SUS, e com a Gestão Plena que é a única existente em Friburgo eles recebem verbas diretamente da Fundação Nacional de Saúde, então se eles não votarem o que o Governo quer, eles perdem o cargo, é o voto de cabresto”* (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).

A representação dos prestadores de serviço, assim como a dos usuários, também provoca polêmica. O representante do prestador dos serviços privados é acusado de não ser conveniado ao município:

*“(...) O Dr. X é um dos grandes beneficiados com isso, é dono de uma nova clínica que foi criada, é uma das pessoas que ajudaram a eleger o Prefeito Paulo Azevedo, mas não participa formalmente de nenhum cargo na Prefeitura. Ele é conselheiro representante das associações de prestadores de serviço do SUS, é uma das pessoas que abre as portas, arrecada a verba e não aparece. Em Friburgo isso é notório, ele criou essa clínica, o serviço de nefrologia ainda não foi aprovado pela comissão responsável de Saúde do estado. (...) Ele não é conveniado (do SUS). A Comissão Fiscal nunca aprovou as contas dele, hoje está apresentando um documento que vai rejeitar, a Comissão de Convênios que foi criada nunca foi submetida a essa questão de nefrologia.(...) Ele recebe pelo município, não é conveniado do município, recebe a verba, formalmente pelo SUS ele nem deve existir, recebe tudo de maneira irregular. No relatório de gestão existem coisas que são apresentadas como serviços próprios do município, diversos serviços que na verdade são terceirizados. O Dr. X é dono da Clínica de*

---

classe patronal, geralmente, não utiliza os serviços de Saúde Pública.

*Eletoencefalograma e de Nefrologia, todo mundo sabe disso, faz parte do contrato social da empresa, no relatório de gestão consta isso como sendo serviço próprio do município, o que não é verdade” (Advogado do Sindicato dos Médicos de Nova Friburgo<sup>51</sup>).*

O advogado do Sindicato dos Médicos de Nova Friburgo também aponta problemas quanto à representação ocupada por outros sindicatos:

*“Ele tem maioria na parte de prestadores porque ninguém tem coragem de ir contra, senão ele não libera o repasse de verba, sendo que da outra metade, através da manipulação desse sindicato, consegue também obter voto ilegalmente, acaba indicando essas pessoas de forma que manipula.(...) Estamos questionando tudo isso, mandamos um documento sobre esse fato e a partir do encaminhamento que foi dado aqui nós vamos ingressar com ações judiciais ou não. Vamos analisar e verificar qual será a solução a ser dada. Se hoje tiver reunião estaremos apresentando formalmente esse documento.(...) Só que esse Conselho aqui, a administração pública por sua maioria coagindo alguns e manipulando representações. Hoje eu sabia que ia ter esta entrevista, vai ser apresentado um requerimento porque entidades que eles estão dizendo que devem compor o Conselho não foram submetidas. A nossa lei define que tem que ter um número de representantes de sindicatos profissionais ou seja quando sai um o que deveria ser feito é a chamada intersindical, todos os sindicatos se reunirem, indicarem e escolherem qual entidade vai ocupar a vaga. Eles [Governo Municipal] escolhem pessoas que evidentemente eram ligadas à administração municipal para poderem manipular os votos, desse modo possuem sempre a maioria” (Advogado do Sindicato dos Médicos de Nova Friburgo).*

*“Agora eles [Governo Municipal] querem botar um sindicato, o Sindicato dos Combustíveis, porque o seu Presidente é o Vice do Secretário de Saúde, então eles estão tirando mais um voto para eles” (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).*

Observa-se que a Lei Municipal de Nova Friburgo nº 2.475, de 14 de outubro de 1991, deixa margem para interpretações diferentes quanto à composição do Conselho, principalmente no que tange aos representantes de usuários e de profissionais de Saúde.

---

<sup>51</sup> Esse advogado foi contratado pelo Sindicato dos Médicos da Região Centro Norte Fluminense, que tem assento no Conselho Municipal de Saúde, para cuidar das irregularidades observadas no CoMS/NF, prestando assessoria jurídica. Em função desse vínculo, esse profissional tem acompanhado todas as reuniões do Conselho.

A pouca clareza da lei deu origem a controvérsias na atual composição do Conselho, não é contornada pelo Regimento Interno do Conselho (RI), pois este, no Capítulo IV, apenas menciona que a composição será de acordo com a Lei Municipal. Por mais que se tenha investigado essa questão, não ficou claro quais entidades representam os segmentos de usuários e profissionais de saúde: ora aparecem sindicatos representando usuários, ora representando os profissionais de Saúde.

### ***Os conselheiros***

De acordo com o RI, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, as entidades e movimentos organizados indicados para o Conselho Municipal de Saúde poderão cumprir mandato de dois anos.

A Lei Municipal n.º 2.475, no Artigo 4º, inciso II, parágrafo 2º, determina que o Secretário Municipal de Saúde é membro nato do Conselho e será seu Presidente. No Artigo 5º, Parágrafo I, estabelece que os membros do Conselho não serão remunerados. O Parágrafo II prevê que os membros do CMS-NF serão substituídos caso falem, sem motivo justificado, a duas reuniões consecutivas ou quatro reuniões intercaladas no período de um ano. Alguns conselheiros municipais “da oposição”, na reunião observada, informaram que iriam recorrer a esse artigo para pedir a substituição do representante dos prestadores de serviço privado, citado por eles como articulado politicamente ao Prefeito e, que estaria prestando serviços para Prefeitura de forma irregular:

*“Agora eles estão recebendo isso como denúncia, na bipartite, na Secretaria Estadual de Saúde, cartas para o Senhor Excelentíssimo Secretário Estadual de Saúde e ninguém faz nada, ninguém quer briga, ele [o Prefeito] é poderoso lá embaixo. Quem faz oposição a ele é o Sindicato, é o PT, que são os anarquistas, todos que querem ver a cidadania cumprida são anarquistas. Então nós precisamos entrar na Justiça para receber lista de presença. Porque ata não teve, porque não houve reunião, quer dizer, amanhã vão entrar com que, fazer cumprir o Regimento Interno que diz que quem faltar duas reuniões consecutivas durante o ano, ou quatro intercaladas, automaticamente tem que estar fora do Conselho, então para poder botar o Regimento Interno para andar é difícil, muito difícil. Amanhã o Departamento Jurídico do Sindicato vai entrar com apelação, vamos tirar o representante dos prestadores de serviços privados que sempre votou com eles, inclusive existe uma dívida enorme com clínicas e laboratórios de três*

*milhões de Reais, só a Clínica Santa Úrsula elas devem 1,4 milhões de verbas do SUS que vem para eles e não é repassada (...) Não, isso foi imposto desde a primeira vez e essa pessoa está lá até hoje, que nós vamos tirar amanhã, em cima do Regimento Interno que ele fraudou. Vamos entrar na Justiça, pegar o livro de presença e dizer olha ele faltou tal dia e tal dia, é o que eu vou fazer hoje, vou para o departamento jurídico fazer uma petição e tem que levar amanhã na hora, porque se eu levar hoje eles vão arranjar uma justificativa de falta com a data retroativa, eles são muito espertos; por isso temos que chegar lá na hora, faltou está fora” (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).*

A frequência de cada conselheiro não pôde ser verificada tendo em vista a não autorização para acesso às atas<sup>52</sup>.

Em relação a tomada de decisão, a Lei n.º 2.475 estabelece no Artigo 6º (Do Funcionamento), inciso V, que as decisões do CMS-NF “serão consubstanciadas em resolução”. Esse mesmo artigo, no inciso IV, parágrafo 1º, normatiza que cada membro do Conselho terá direito a um único voto na sessão plenária; e no parágrafo 2º, que “o Secretário Municipal de Saúde terá, além do voto comum, o de qualidade”. De acordo com o RI (Artigo 12º, Parágrafo 7º) em caso de empate de alguma votação, a matéria será remetida para nova apreciação, ocorrendo novamente empate, caberá ao Presidente do Conselho uma decisão.

### **Reuniões**

Uma questão deve ser apontada: as reuniões do Conselho Municipal de Nova Friburgo devem ser abertas ao público - e amplamente divulgadas, conforme consta na Lei 2.475, no artigo 13º, Parágrafo Único e, prevê que as decisões das Plenárias devem ser amplamente divulgadas. Além disso, consta no RI, Artigo 12º, Parágrafo 8º, que as reuniões só não serão públicas quando algum conselheiro solicitar, devendo a decisão ser submetida ao Colegiado Pleno. No artigo 6º, inciso III, está previsto que as reuniões ocorrerão uma vez por mês. Esse mesmo artigo, no inciso II, estabelece que o

---

<sup>52</sup> No momento de uma das entrevistas, quando perguntamos se poderíamos olhar as atas, o entrevistado pediu que se desligasse o gravador. Atendido o pedido, disse que poderíamos folhear as atas, sem que ninguém soubesse.

calendário das reuniões será objeto de aprovação na primeira reunião anual do Conselho Municipal de Saúde e Publicado no Órgão Oficial do Município.

No cotidiano, não se percebe essa transparência: o representante da FMS informou que as reuniões ocorrem sempre na primeira terça-feira de cada mês, mas que os ofícios confirmando as reuniões só são divulgados dois dias antes delas acontecerem. Como manifestamos desejo em participar de uma reunião, nos disse que elas não ocorreriam nos próximos dois meses consecutivos (dezembro e janeiro). Porém pediu que ligássemos em fevereiro para que nos informássemos. No mês sugerido, ligamos e, nos foi solicitado que telefonássemos em abril, pois as próximas reuniões seriam para aprovação do Plano Municipal de Saúde e, que devido a isso, seriam fechadas. Em abril, pediu que ligássemos em maio. Em maio, telefonamos diversas vezes, no entanto, não atendeu nossas ligações. Percebemos, assim, que seria inútil continuarmos tentando saber a data da reunião pelo órgão da prefeitura. Dessa forma, nos dirigimos a outros setores da sociedade que tinham representantes no Conselho Municipal de Saúde. Soubemos a data da reunião e comparecemos - visto ser uma reunião aberta ao público - sem sermos “convidados” ou “avisados” pelos interlocutores da prefeitura municipal. Esses mostraram-se surpresos com a presença dos pesquisadores na reunião.

Pelas entrevistas soubemos que, muitas vezes, as reuniões não se realizam por falta de quorum:

*“A primeira reunião foi no dia 1º de setembro onde fui como ouvinte ainda, em outubro já não deu quorum e daí até março de 99 não teve reuniões por falta da base do governo. (...) Sim, os representantes dos usuários vão, só que não conseguem realizar porque a parte governista não vai. Se você pegar as presenças o Sindicato só faltou a uma reunião, mas não demos quorum de propósito porque o governo quis aprovar o relatório de gestão e de intenções do Plano Municipal de Saúde, sem nos dá para lê, sem distribuir, ele queria um ‘cheque em branco’ que o Conselho Municipal assinasse sem saber o que estava assinando, então nós fomos a reunião e não assinamos a lista de presença, então não deu quorum para o Governo. (...) Eu não posso dizer de antes porque eu fui a duas reuniões somente, a primeira vez lá atrás e agora esta. Eu fui a várias reuniões mas não houve, só assinei mas não aconteceu”* (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).

O representante dos usuários, pela associação de moradores assim manifestou-se:

*“Ficamos cerca de oito meses sem reunião por falta de quorum, porque dependemos de um número de participantes presentes para que o Conselho se reúna, aqui o número de pessoas é controlado pelo Governo, eles boicotam nossas reuniões. Quando o Governo é democrático as coisas caminham melhor, mas quorum a velha tirania, os velhos vícios desonestos não colaboram para que se faça uma política justa”* (Conselheiro representante dos usuários pela associação de moradores).

De acordo com o RI, Artigo 16º, inciso I, a seqüência dos trabalhos nos Colegiados e nas reuniões ocorre a partir da verificação e existência de quorum para instalação do Colegiado Pleno. Na Lei nº 2.475, Artigo 6º, inciso IV, a existência desse quorum é definida com “a presença da maioria absoluta de seus membros”.

*“O quorum aqui é uma vergonha, só tivemos apenas duas ou três vezes, aqui as pessoas são recrutadas para não assinar, em um ocasião o grupo do município estava em uma sala ao lado manipulando as pessoas para não assinar, apenas se desse o quorum eles iriam, aí não foi possível o quorum. Aqui todas as pessoas tem o ponto abonado para irem às reuniões e como no município as pessoas são todas praticamente vinculadas, elas tem o ponto abonado e não precisam trabalhar”* (Advogado do Sindicato dos Médicos de Nova Friburgo).

Essas reuniões, em geral, são realizadas num grande auditório, com capacidade instalada para cerca de setenta pessoas, localizado num Posto de Saúde. Na ocasião, tinha cerca de vinte pessoas. A reunião observada iniciou-se com leitura da ata da reunião anterior, que foi submetida à aprovação da plenária, conforme RI, artigo 16º, inciso II. A Mesa estava composta pelos representantes identificados como sendo da “base governista”: um advogado da Prefeitura, a Secretária, e um assessor do Secretário Municipal de Saúde. Em relação ao advogado da Prefeitura, cabe ressaltar, que, “por mais estranho que seja”, conduzia a reunião, atuando como “Presidente da Mesa”. Depois soube-se que se tratava do “representante” do Secretário Municipal de Saúde. Não ficou claro se era o suplente do Secretário. O advogado conduziu todo o processo até a chegada do Secretário Municipal de Saúde.

Após esse procedimento, alguns conselheiros apresentaram justificativas de suas ausências. Um conselheiro reclamou que ficou sabendo, pela *Internet*, que Nova Friburgo passou à gestão plena do SUS. O advogado “Presidente da Mesa” justificou, afirmando que até mesmo o Secretário Municipal de Saúde não havia sido comunicado oficialmente. Prosseguiu-se com os pontos a serem discutidos em pauta: decidiram que a Conferência Municipal de Saúde seria realizada nos dias 28 e 29 de junho de 1999. Essa data foi aprovada por maioria. Entretanto, a contagem dos votos foi tão rápida, que não dá para perceber se de fato foi maioria. A questão principal da reunião foi a discussão sobre a aprovação das contas da Fundação Municipal de Saúde referentes ao período 1997/1998. Foi destinado à Comissão Fiscal do CMS-NF, alguns meses antes dessa reunião, o relatório das contas para que este desse parecer, para posteriormente ser submetida à aprovação em Plenária. Essa Comissão Fiscal é formada por um representante da Sociedade Médica, dois membros de associação de moradores e um advogado da Prefeitura. No entanto, ao invés do parecer, a Comissão Fiscal entregou à Mesa uma carta informando que o relatório não apresentava dados, documentos, notas fiscais, que pudessem torná-lo compreensível de modo a ser avaliado:

*“Então eles me mandam isso aqui, um balanço não está me dizendo nada, então a Comissão Fiscal mandou dizer que por isso aqui não pode fazer nada. Mandaram para a Sociedade Médica e então responderam o seguinte: em função da escassez de elementos na documentação enviada não podemos analisar e indicar a aprovação ou não de descontos municipais de saúde. Para uma análise correta é necessário que sejam juntados outros documentos tais como: editais de licitação, notas fiscais de compras, duplicatas a pagar, distribuição de material, etc. Note-se que não há nem a especificação dos gastos com medicamentos, alimentação, pessoal.(...) Não, nós não aprovamos não, eles mandaram apresentar na Comissão Fiscal, eles mandaram para essa Comissão um relatório, não mandaram nota fiscal, não apresentaram nota de licitação da prestação de serviços. Durante todo o ano de 98 só foi feita uma licitação, o resto é tudo carta-convite, tudo que deveria passar pelo Conselho para ver o que é prioridade para votar lá dentro, não é votado. O Conselho foi uma coisa a parte, conforme eles chamam, para os bobos ficarem brigando lá, então nós não participamos”* (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).

A apresentação dessa carta gerou atritos na reunião. Os representantes da “base governista” defenderam-se, alegando que a Comissão Fiscal é que havia “falhado”, pois o relatório com as contas de 1997, havia sido entregue em maio de 1998, e por que só agora (maio de 1999) estavam reclamando. Um conselheiro integrante dessa Comissão,



respondeu que os documentos eram escassos. O Presidente do Conselho alegou que os órgãos fiscalizadores - Tribunal de Contas e Ministério da Saúde - receberam esse mesmo relatório de prestação de contas e aceitaram. Assim, outras frases compondo o “diálogo” entre os dois grandes blocos, foram as seguintes:

*“Que prestação de contas o Sr. acha que seria necessária? A Comissão Fiscal é sim incompetente, não fez nada”* (Secretário Municipal de Saúde, Presidente do Conselho e da Mesa).

*“Eu me sinto solidário ao Conselho... Mas não dá... Pois a Comissão é para fazer um favor, e não fez”* (Conselheiro representante dos prestadores de serviços, que parece pertencer à “base governista”, referindo-se na realidade, à Mesa).

Mais uma vez observa-se relações que apontam para a prática do “compadrio” no espaço do Conselho. O conselheiro faz questão de mostrar sua “solidariedade” ao Secretário Municipal de Saúde. E o que seria uma função dos conselheiros que compõem a Comissão Fiscal (fiscalizar a prestação das contas públicas relativas à Saúde), é, “equivocadamente”, interpretada, pelo conselheiro, como um “favor”.

O conselheiro fiscal tentou justificar dizendo que ao longo desse tempo a Comissão Fiscal se reuniu várias vezes, e que ao final produziram essa carta. Então, um conselheiro da “base governista” perguntou, com expressão irônica, se a Comissão fez atas dessas reuniões. A resposta foi negativa. Assim, a Mesa usou o artifício da burocracia (falta de ata) para desprezar o mérito da carta. E resolveu pôr em votação a aprovação das contas, mesmo sem o parecer da Comissão Fiscal.

Um conselheiro “da oposição” pediu à Mesa que fizesse a leitura da pauta do dia, pois queria mostrar que não constava a aprovação das contas entre os temas. A Mesa se recusou a ler, pois queria votar a aprovação das contas, tendo em vista a presença da maioria governista na reunião. O conselheiro insistiu e o Presidente então verificou que a pauta não trazia explicitamente a referência a esse ponto. Mas, como havia um item indicando que seriam discutidos “assuntos gerais”, o Presidente do Conselho justificou a aprovação das contas naquele dia, argumentando que poderia entrar nesse item.

Nesse momento, o advogado do Sindicato dos Médicos pediu permissão à Mesa para falar. O Presidente da Mesa (Secretário Municipal de Saúde) respondeu que ele não precisava falar. O advogado insistiu. Então, foi-lhe permitida uma falação de dois minutos no máximo. No entanto, retrucou o advogado que não consta no RI limite de tempo para exposição. Para terminar a conversa, o Presidente do Conselho disse que estava criando a norma naquele minuto.

O Presidente do Conselho procede então com a votação. Percebendo que alguns de seus conselheiros “aliados” haviam se retirado do auditório, avisou que faria um intervalo de dez minutos. Esse foi cancelado imediatamente quando notou o retorno de seus aliados. As contas do período 1997/1998 foram, finalmente, votadas e aprovadas, por dez votos a favor, uma abstenção e um contra. Vale destacar, que alguns conselheiros já haviam ido embora, o que garantiu expressiva vitória da base governista.

Um conselheiro pediu para constar em ata que as contas foram aprovadas numa votação “intempestiva” e sem análise.

Em relação ao levantamento da pauta, o RI prevê que devem acontecer nas reuniões (Artigo 16º, inciso V). Mas não é isso que se verifica.

*“A pauta sempre foi ele, o Secretário Municipal de Saúde”* (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).

*“Há quatro sessões atrás, depois de dois anos de luta, conseguimos eleger a Comissão Executiva, que teoricamente caberia a ela preparar a pauta das reuniões, acontece que essa Comissão já foi esvaziada porque não compareceram. Na Comissão Executiva tem quatro prestadores de serviços e usuários, dois de cada lado mais quatro deles que também não vão, não tem quorum nós não podemos preparar, as vezes enviamos a pauta para lá, recebemos convite, aviso. Essa é a pauta de amanhã, foi organizada por eles, estão cobrando a comissão fiscal, nós não cobraríamos porque não temos acesso aos documentos, a um auditor, a uma pessoa que possa nos dar todas as informações, então já estão cobrando da comissão fiscal”* (Conselheiro representante dos usuários pela associação de moradores).

Em relação a ata, o RI prevê que as cópias das atas devem ser enviadas para os membros do Conselho. Mas isso não aconteceu. Pelo contrário, os conselheiros tiveram

que entrar na Justiça. Foi com um oficial de justiça que adentraram o gabinete do Secretário Municipal de Saúde para ter acesso à ata.

*“Sou coordenador da Comissão Executiva do Conselho, quando quero a ata tenho que solicitar, fazer ofício, temos cerca de cinquenta ofícios não respondidos. (...) Não, nós não fazemos leitura final, fazemos a leitura prévia aqui, mais eles não nos cedem a ata regularmente antes como é de nossa solicitação”* (Conselheiro Municipal de Saúde representante do CREMERJ).

*“A Dra. Y, que é uma líder do plano de saúde do Conselho Municipal, costuma pedir a cópia da ata; tem período que eles atendem e períodos que não atendem. Eles escrevem o que bem entendem”* (Conselheiro representante dos usuários pela associação dos moradores).

Desde o início da reunião, percebeu-se que a presença dos pesquisadores era uma variável importante a se considerar. O advogado do Sindicato dos Médicos sussurrou para a equipe de pesquisa, durante os primeiros momentos da reunião, que jamais a Mesa havia tratado os conselheiros da “oposição” com tamanha educação. Segundo ele, quando ele fala “o tempo fecha”.

Observou-se que ocorrem durante a Plenária reuniões paralelas, tanto do lado da “base governista”, quanto da “oposição”. O Secretário saiu da Mesa diversas vezes para conversar no “pé-de-ouvido” com outros conselheiros.

É importante também destacar, que o Presidente do Conselho se dirigiu basicamente ao representante do CREMERJ, que é da “oposição”, ou seja, o “diálogo” se deu entre a “base governista” e este representante, que é médico, de família tradicional da cidade, “ignorando” os outros conselheiros da “oposição”. Desse modo, os dois grandes blocos ficaram muito claros na votação, pois há os representantes que votam com o Governo e os que votam contra.

### ***Fundação Municipal de Saúde de Nova Friburgo***

O município de Nova Friburgo possui uma rede hospitalar que conta com dois

hospitais municipais: o Hospital Raul Sertã, que é um hospital geral com trezentos e vinte leitos; e a Maternidade Municipal de Nova Friburgo, com sessenta leitos. Também possui dezessete Postos de Saúde que estão espalhados por seu território. Funciona como um Pólo de Saúde, já que recebe demanda de quatorze municípios vizinhos. Apesar disso, as prefeituras da região não desenvolveram nenhum consórcio inter-municipal. Essa rede hospitalar é gerenciada pela Fundação Municipal de Saúde (FMS), que substituiu a Secretaria Municipal de Saúde, em março de 1996.

A Norma Operacional Básica – NOB/93, previa três níveis de capacidade administrativa do município: Gestão Plena, Gestão Semi-Plena e Gestão Incipiente. Em agosto de 1996, Nova Friburgo passou a Gestão Semi-Plena. Para isso, um dos requisitos era ter o Conselho Municipal de Saúde funcionando.

A Norma Operacional Básica - NOB 01/96, que substituiu a anterior, prevê que os municípios podem habilitar-se em duas condições: Gestão Plena da Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal. O município de Nova Friburgo, desde outubro de 1998, passou à gestão plena do sistema municipal. A partir dessa habilitação, o município passou a assumir mais responsabilidade na atenção da saúde, gerenciando sua própria rede municipal. Ele é quem repassa aos conveniados o recurso do SUS, definindo um teto a ser gasto com o prestador conveniado. Ou seja, o município passou a ter maior autonomia para reorganizar a gestão pública e receber maior transferência de recursos financeiros (do Ministério da Saúde), para controle e prevenção de doenças.

Portanto, a partir da Gestão Plena do Sistema Municipal, o município passou a ter autonomia administrativa e financeira e, a gerenciar o SUS-municipal, alocando os recursos conforme sua política e seus programas. Alguns dos requisitos básicos, entre outros, é a comprovação do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde (CoMS), comprovação da operação do Fundo Municipal de Saúde, apresentação do Plano Municipal de Saúde aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde e, apresentação do Relatório de Gestão do ano anterior à solicitação do pleito, devidamente aprovado pelo CoMS.

## ***Financiamento***

Em Nova Friburgo, o financiamento vêm do governo Federal, através do Sistema Único de Saúde - SUS, e pelo município.

O assessor da Fundação Municipal de Saúde apontou como fiscalizadores desses recursos, o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério da Saúde, através da Divisão de Auditoria – DIAUD. Segundo ele, o município não recebe repasse financeiro do estado, apenas material.

No âmbito municipal, além dos recursos oriundos do respectivo tesouro, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos municípios, compondo, dessa forma, o Fundo Municipal de Saúde. O Fundo deve ser utilizado na execução de ações previstas no Plano Municipal de Saúde e na Programação Pactuada e Integrada<sup>53</sup> (PPI). Consta na NOB 1/96, que o Conselho Municipal de Saúde deve aprovar a PPI.

## ***Políticas, programas, projetos e atividades em curso***

A gerência da Fundação Municipal de Saúde, segundo o assessor do Secretário da referida Fundação, vem desenvolvendo, desde 1996, o Programa Médico de Família, com dez módulos, distribuídos pelos distritos do município. É composto por uma equipe multidisciplinar, distribuída por cada distrito: um médico, um enfermeiro, um agente comunitário, um auxiliar de enfermagem.

---

<sup>53</sup> Essa Programação é pactuada entre gestores e integrada entre as esferas de governo, devendo respeitar a autonomia de cada gestor, ou seja, o município elabora sua própria programação e o estado harmoniza e compatibiliza as programações municipais.

Além do Programa Médico de Família, os projetos em andamento lançados no biênio de 1998/1999 são os seguintes: Medicina do Trabalho, Integração e Saúde da Mulher, Reabilitação Física, Projeto DDA, Programa Municipal de Controle da Infecção Hospitalar, Projeto de Educação Sexual para Adolescentes, Programa de Prevenção do Câncer de Próstata, Programa de Saúde Bucal.

A “oposição” questiona todos esses projetos. Argumenta que não estão em execução e, que só existem enquanto projeto.

*“A Saúde em Nova Friburgo é algo inacreditável, existe uma análise técnica sobre o relatório de gestão feita pelo Dr. X, ali vem esmiuçando, fizemos o seguinte: discutimos item por item, se existe, se está em funcionamento ou não, e da análise que fizemos partimos só do que foi concluído ou que estava em funcionamento, o que estava em previsão nós nem perdemos tempo. Concluimos que não existe praticamente nada daquilo que ele fala. Dr. X é ginecologista, obstetra e atua no hospital maternidade de Nova Friburgo Então ele conhece toda essa parte da saúde da mulher, na realidade, em Nova Friburgo, não existe nada disso e consta no relatório”* (Advogado do Sindicato dos Médicos).

*“Tudo é balela, tudo aqui tem a questão da vacinação porque tudo isso é uma campanha federal não é campanha municipal, e aqui começam as mentiras o que chamamos de peça de ficção, dizendo que tem isso aqui, não tem nada de programa de prevenção de câncer de próstata, prevenção de gravidez na adolescência, não tem nada disso”* (Conselheiro Municipal representante do Sindicato dos Médicos).

A relação entre a Fundação Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde não é entendida como cooperativista, associativista e, sim como conflitiva. Principalmente pelos membros do executivo, que parecem perceber o Conselho como uma ameaça. Isso ficou bastante transparente em todo o processo de trabalho de campo da pesquisa. Um exemplo disso foi a resposta de um representante da Fundação Municipal de Saúde à pergunta sobre a existência de algum órgão dentro do Conselho, para receber denúncias e reclamações da população:

*“Não, o presidente da Fundação Municipal de Saúde criou a Ouvidoria Geral de Saúde, a Ouvidoria Geral do Município”* (Conselheiro Municipal de Saúde representante da Fundação Municipal de Saúde).

Percebe-se uma aparente contradição: o Conselho, apesar de ter maioria de “base governista”, considerado pelos seus opositores como totalmente manipulado pelo governo é, simultaneamente, negado por esse Governo, que não o entende enquanto um apêndice do executivo, da máquina administrativa, mas como um “poder” da oposição, capaz de fiscalizar seus atos. Esse “poder” estranho, externo, capaz de subverter a ordem, é negado porque incomoda. É um espaço de conflito, de confronto direto com os da “oposição”, aqueles que só querem “tumultuar”. Desse modo, o Executivo criou um órgão próprio para receber queixas da população - a Ouvidoria, uma vez que o Conselho não é o espaço apropriado, pois foi “tomado” pela oposição.

As relações que se estabelecem entre governo e sociedade, no município de Nova Friburgo, ainda são pautadas por práticas pessoais, de favor, onde o conflito surge para ameaçar esse convívio amigável e pessoal; é o espaço “relacional”. Um trecho da entrevista com o representante da Fundação Municipal de Saúde revela um pouco isso:

*“O termômetro para isso são as reclamações. Em Friburgo, não temos reclamações diretas ao Conselho. A população vai primeiro ao secretário de saúde, ao Prefeito, que tomam as decisões necessárias.(...) Qualquer relação do governo com o Conselho de Saúde, na minha opinião, é difícil ser uma relação boa. Existe o momento político que influencia, muitas pessoas acham que saúde é política, o próprio Prefeito age dessa forma (...)”* (Conselheiro Municipal de Saúde representante da Fundação Municipal de Saúde) .

Em relação aos canais abertos para participação da população, são identificados como espaço para “reclamações”. Nesse sentido, a percepção que o Executivo têm sobre o que seja participação da população, aparece associada a uma perspectiva na qual o cidadão é entendido apenas como um usuário de serviços públicos. Por isso, o que cabe a esse “cidadão-usuário” é opinar sobre o grau de sua satisfação.

Observa-se que o subterfúgio para negação do conflito é a recorrência ao argumento de “politização” das questões relativas à saúde. Portanto, “política” e “conflito” têm uma conotação visivelmente negativa nessa percepção. O Conselho é o espaço público onde o conflito e as divergências afloram. Logo, é visto como lugar da “desordem”, onde os “tumultos” acontecem.

O canal que o Executivo entende como legítimo, para o atendimento aos “usuários” dos serviços públicos na área da Saúde, é a negociação direta com os representantes do “povo”, os eleitos para representar a “soberania popular”, e que estão no Poder Executivo. Portanto, quando o Prefeito não pode atender diretamente ao “eleitor-cidadão” (o que é uma prática no Governo do município de Nova Friburgo: o Prefeito recebe muitas pessoas em sua casa, na parte da manhã. Geralmente essas pessoas solicitam serviços pessoais, demandas individuais), ele espera que o eleitor faça sua reclamação num canal “legítimo”, instituído e reconhecido pelo poder Executivo: a Ouvidoria, já que o “Presidente da Fundação Municipal de Saúde criou a Ouvidoria Geral de Saúde<sup>54</sup>”. O Conselho é negado, não é o canal legítimo de “mediação” entre o representado e o representante, já que foi “contaminado e invadido” por aqueles que querem fazer da Saúde “política”.

#### ***Câmara Municipal de Nova Friburgo - Comissão de Saúde e Assistência Social***

A Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo, promulgada em 3 de maio de 1990, foi construída de forma bastante peculiar, nos últimos anos da década de 80. Segundo informações de funcionários da Câmara Municipal, foram formados grupos temáticos envolvendo além de vereadores, associações de moradores, Serviço Social do Comércio - SESC, sindicatos, ou seja, várias entidades representando a sociedade, a fim de que houvesse participação da população no processo de elaboração da Lei. Foi possível constatar, por meio de breve análise, que a Lei Orgânica de Nova Friburgo é sofisticada, no que diz respeito à participação da população em diferentes áreas. Como decorrência da Constituição Federal de 1988, não poderia deixar de prever a iniciativa popular no processo legislativo, por meio de apresentação de projetos de lei à Câmara Municipal, desde que subscrita no mínimo por 5% do eleitorado. Entretanto, constatou-se que não houve, até maio de 1999, projeto de lei na área de Saúde que tivesse origem popular.

A Câmara Municipal, tal como a Federal e a Assembléia Legislativa, possui

---

<sup>54</sup> Trecho da fala do representante da Fundação Municipal de Saúde, conforme citado anteriormente.



mecanismo legal em sistema de comissões permanentes e provisórias. As comissões permanentes funcionam como ponto inicial de qualquer processo legislativo: os projetos recebem um número e são destinados às comissões a que se referem.

A Comissão de Saúde e Assistência Social é permanente, havendo eleições para sua composição a cada dois anos. É formada por três vereadores: o presidente e dois membros. A escolha dos componentes se dá por meio de disputa política. A votação é feita de acordo com as chapas apresentadas.

*“Por uma eleição democrática, chegamos até o presidente e então submetemos a todos os parlamentares. Os vereadores elegem, quem é que vai ser presidente, os vereadores propõem e, democraticamente, fazem uma eleição. Quanto aos membros, quero ser membro, me candidato e vai a votação também”* (Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social).

O Vereador entrevistado informou que os representantes desta Comissão se reúnem mensalmente. Entretanto, seu discurso é permeado por contradição:

*“Nos reunimos mensalmente... geralmente nos reunimos quando é necessário. Se tem um projeto de lei tramitado que é inerente à Comissão de Saúde, um vereador entrou com um projeto que obriga a fazer vacinação de seis em seis meses, se torna projeto de lei, o projeto tem que ser respeitado pelo Poder Executivo, tem que ser posto em prática, então primeiro vai a Comissão de Saúde para saber o que deve ser feito ou não, vai analisar e investigar se tem necessidade, se vai ser benéfico para a população (...) Muitas vezes uma vacinação ao invés de minimizar pode mascarar. É muito importante o parecer dado pela comissão de saúde, se é favorável ou contra e justifica sua posição e imediatamente encaminha para seguir os outros processos. Quando a Comissão de Saúde dá o seu parecer favorável encaminha para a Comissão de Orçamento e custos que vai analisar o custo a ser aprovado, ou seja, ela vai sendo encaminhada a todas as comissões para aprovação”* (Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social).

Cabe à Comissão de Saúde emitir parecer sobre todos os projetos relacionado à área da Saúde e propiciar ao Poder Legislativo subsídios para que este funcione como órgão de fiscalização.

*“Trabalhamos aqui dando uma cobertura ao Poder Legislativo em relação aos problemas de saúde que são passados ao Poder Legislativo ou como órgão fiscalizador em relação aos órgãos do Executivo que acontece em Nova Friburgo na esfera federal, estadual e municipal.(...) Um surto de uma doença por exemplo, omissão do Poder Público Municipal que em época de férias não atende a*

*população, nós da Comissão de Saúde impomos ao Poder Executivo que se faça presente, que se conscientize ao Poder Estadual e Federal para que façam uma vacinação imediata. Isso fazemos através do Poder Legislativo, temos um mecanismos de indicações ao Poder Municipal, ao Senhor Prefeito aos órgãos de Saúde, Secretaria de Saúde Municipal. (...) É obrigação da Comissão de Saúde levar os problemas ao Presidente da Câmara, ao Poder Legislativo Municipal de Nova Friburgo” (Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social).*

O que se percebe na Câmara Municipal de Nova Friburgo é um espaço híbrido, onde encontram-se discursos com apelo universalista e práticas pautadas em relações pessoais. De acordo com DAMATTA a presença da prática de favor no Brasil traduziu-se no bloqueio da concepção ideológica de uma “sociedade de indivíduos”. Na fundação do imaginário social brasileiro inscreve-se a tensão entre indivíduo e pessoa, conforme analisou DAMATTA. Como pessoa, espera-se receber benevolência toda vez que uma dificuldade social se apresenta, seja através da ajuda de autoridades ou mesmo de amigos e parentes. Significa então, estar acima da lei.

O papel atribuído à “pessoa”, nas suas relações com o outro, é baseado na hierarquia, onde o superior sabe o que é bom para o outro, considerado inferior. No caso da representação política, o que pode ser percebido na fala do Vereador é essa relação entre “superior” e “inferior”, onde o “povo” é visto como incapaz, e portando, inferior. Desse modo, cabe a ação de seu representante político, o “superior”, capaz de guiar “iluminadamente” o povo, escolhendo e decidindo por ele. Essa percepção iluminista que o representante político tem de seu papel, aparece explicitamente no discurso do Vereador, membro da Comissão de Saúde e Assistência Social, da Câmara Municipal de Nova Friburgo:

*“(...) Eu sou esclarecido, tenho Terceiro Grau. (...) A educação do agricultor, o que não sabe que... até por falta de cultura (...) por mais que você conscientize, é muito difícil... a gente tenta conscientizar... porque o Poder Legislativo, nós ‘samos’, representamos o cidadão, aquele menos favorecido, aquele menos esclarecido, aquele que não tem nem voz, nem vez... nós é que ‘samos’.... mas a gente é que tem que conscientizar...”.*

Portanto, nessa fala o Vereador, revela sua visão quanto ao “outro”, o “inferior”,

aquele que é “povo”, que é “popular”. O discurso competente, daquele que é “esclarecido”, que é capaz, e, portanto, é a autoridade, é o iluminado, que vai orientar aquele que “não tem nem voz, nem vez”, que não tem uma “cultura própria”, um saber socialmente construído e que lhe pertence. Ou seja, aquele que não domina a racionalidade técnica é desprovido de saber. Não obstante, a própria população se sente “desapropriada” de um saber, que é a racionalidade técnica. Não dominando esse saber, essa linguagem específica, nem tendo acesso a ela, não lhe resta outra alternativa além de transferir todo poder de decisão para seus representantes políticos, esses sim, possuidores de “competência” para cuidar dos assuntos públicos. Isso faz parte de um processo ideológico-autoritário, que pauta as relações sociais brasileiras e que está presente no imaginário social e político. Isso se reproduz através dos especialistas que criam o seu objeto de saber e com eles os instrumentos de poder.

Esse processo de desapropriação do saber cultural, principalmente das classes populares, ocorre por um processo que pode ser chamado de *intimidação social*. Assim, a população, sendo excluída do processo real de produção, criação e invenção das idéias e valores, sente seu saber invalidado por sua suposta ignorância.

A população de Nova Friburgo costuma procurar os vereadores para fazer pedidos. Dessa forma, percebe-se que o tipo de demanda dos cidadãos junto às Câmaras ainda é operacionalizado de forma muito pessoal. O “cidadão invade” os gabinetes de vereadores, com interesses particulares, traduzidos em pedidos, seja para apropriação privada de bens públicos, ou de acesso à fruição de serviços públicos, que, por seu sucateamento, acabam favorecendo vereadores, que se valem da política de clientela, do favor, utilizando-se da máquina pública para angariar votos. Essa relação é descrita em um trecho da entrevista que realizamos com o Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social do município de Nova Friburgo. Formulou-se a questão, a fim de saber se o Sistema Único de Saúde, no município, atende de maneira satisfatória toda a demanda da população. Ouviu-se a seguinte resposta:

*“ Veja bem... vou te dar um exemplo. Esse exame (de saúde) aqui tá autorizado... fui eu que usei meu prestígio para autorizar... não deve ser assim. O agente político não deve fazer assim. Mas você tem que fazer, senão o cara morre, e a cidadania? Você tem que fazer, você tem que participar disso. Você vê essa senhora que saiu daqui... uma mocinha jovem.... ela tem que fazer uma cirurgia de vista... mas aí..., quando ela chega lá, o que aconteceu? O médico virou e disse para ela.... ela só enxerga nuvem... e vê, uma mocinha tão bonitinha, cheia de vida,*

*de esperança, de sonhos... e o médico fala que não pode fazer porque acabou sua escala. Então a menina, fica apavorada e pensa: o que é que a gente pode fazer? Quem pode fazer uma pressão? Ah, eu tenho um amigo, que é o vereador... Aí então, elas vêm até mim, eu fiz uma ligação e tudo muda... fulano atende essa menina aí... ele: tá certo, a gente faz uma cirurgia a 'laser' que é mais rápido, encaixa ela entre um paciente e outro..." (Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social).*

Essa entrevista reforça bem a relação de “pessoa”. Não se trata mais de um indivíduo, cidadão da República, uma relação de iguais perante a lei e, sim entre pessoas. Entre “pessoas” que descobrem um ponto comum: ou trabalharam no mesmo lugar, ou torcem pelo mesmo time, ou conhecem algum parente do “outro”. E para isso, esse Vereador estabeleceu uma relação de favor com a eleitora. Passou a ser quase um despachante, um mediador que faz a intermediação entre a pessoa e os serviços públicos. Se todos não são iguais para conseguir utilizar os serviços públicos, recorre-se ao “vereador-despachante”, que faz com que se dispensem as filas, dando um tratamento pessoalizado.

A população recorre ao discurso universalista quando reclama da dificuldade de atendimento pelo SUS, mas procura a Câmara a fim de solicitar favores aos vereadores:

*“As pessoas reclamam muito que pessoas conseguem aprovação de exames, atendimentos, consultas por intermédio de vereadores” (Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social).*

Desse modo, em relação ao canal pelo qual as reclamações sobre as questões relativas a área da Saúde costumam chegar à Câmara, percebe-se que os eleitores ainda buscam, de forma isolada, os vereadores que servem como “mediadores<sup>55</sup>” entre os representados e o poder público, principalmente devido a precariedade de serviços públicos. Segundo Kuschnir e Velho, o “mediador” consegue circular por universos distintos. Quando se trata de mediação, nem sempre os domínios do público e do privado se apresentam separados com tal nitidez. Esses autores retomando DAMATTA, acentuam que a análise da sociedade brasileira aponta como características essa fluidez

---

<sup>55</sup> Cf. Velho e Kuschnir (1996).

e ambigüidade, variáveis estas típicas de fenômenos como o clientelismo. E o político, no caso, o Vereador, principalmente, desempenha o papel de transitar em mundos e domínios com diferentes papéis.

Ainda quanto à relação da Comissão de Saúde e Assistência Social com o Conselho Municipal de Saúde, buscou-se saber, por um lado, se este último procura com frequência a Comissão e se, por outro, esta solicita-lhe parecer sobre projetos de lei em Saúde.

*“Quando necessário... quando eles nos solicitam, geralmente a Comissão de Saúde é presidida pelo Secretário de Saúde, ele convoca a Comissão de Saúde pouquíssimas vezes, nesse ano ele convocou apenas uma vez (...). Não somos nem convidados [referindo-se às reuniões do Conselho Municipal de Saúde]. O que acontece com a Comissão de Saúde”* (Ato falho do Vereador).

Na realidade, percebe-se que estaria se referindo ao Conselho Municipal de Saúde: *“é mais ligada ao Poder Executivo, e nós somos o Legislativo, fiscalizamos eles. Somos chamados para ajudar com subsídios ou nos momentos de fiscalização”* (Vereador membro da Comissão de Saúde e Assistência Social).

Percebeu-se que o Vereador, em seu discurso, não faz menção ao Conselho Municipal de Saúde. Inclusive não demonstrou “intimidade” com o termo, pois equivocou-se todas as vezes em que iria usar “Conselho Municipal de Saúde”, trocando-o pela expressão “Comissão de Saúde”.

### ***Comparação entre a cidade do Rio de Janeiro e Nova Friburgo na questão da saúde***

Em ambos os Conselhos analisados, observou-se que o “discurso competente” tem lugar de destaque, geralmente, é convocado quando torna-se necessário legitimar uma decisão do Executivo Local.

Na composição dos Conselhos Municipais de Saúde do Rio de Janeiro e de Nova

Friburgo<sup>56</sup>, no que tange ao mandato, há diferenças significativas. Em Nova Friburgo o mandato dos conselheiros, conforme o artigo 20, da Lei municipal nº 2.475, de 14 de outubro de 1991, é vinculado ao período de gestão do Prefeito. No Rio de Janeiro, os conselheiros são eleitos na Conferência Municipal de Saúde, realizada a cada dois anos, que não coincide com as eleições para prefeito. Nesse sentido, a composição do Conselho Municipal de Saúde em Nova Friburgo está diretamente atrelada à política partidária.

Como foi descrito anteriormente, são em geral, atores comprometidos profissionalmente com a Saúde que disputam e ocupam liderança nos Conselhos. Não se quer afirmar, que os representantes dos usuários não estão presentes nos Conselhos, mas, sim, que se submetem ao discurso técnico.

A legislação de ambos municípios designa aos Conselhos a responsabilidade de estabelecer diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Saúde - PMS. O papel previsto em Lei para os Conselhos, restringe sua participação ao estabelecimento de diretrizes, aprovação e acompanhamento da execução do PMS. Ou seja, nada consta quanto à participação na elaboração desse plano. Não existiria aqui o reforço à compreensão de que se trata de uma competência técnica o processo de elaboração? E, no cotidiano, verificou-se que essas atribuições do Conselho nem sempre são respeitadas (caso de Friburgo).

Quanto às reuniões, vale destacar que no Conselho Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, ocorrem às 14:00 horas, durante a semana. Ou seja, explica a ampla participação de aposentados, funcionários públicos, já que outros cidadãos estão “impedidos” de participar, não legalmente, mas por conta desse horário comercial no qual as reuniões são realizadas. No caso de Nova Friburgo, as reuniões são realizadas à noite. Mas isso não faz com que a população participe.

Sobre o calendário anual de reuniões, no Rio de Janeiro, o calendário é acordado em plenária e aprovado pelos conselheiros, no início do ano. Já em Friburgo, se tem um

---

<sup>56</sup> Segundo o Jornal do Brasil, do dia 29 de outubro de 1999, o município de Nova Friburgo foi descredenciado do Sistema Único de Saúde, perdendo assim, a Gestão Plena da Saúde, pois, segundo Ministro da Saúde, José Serra, auditorias do Ministério acharam provas de má administração do dinheiro público.

calendário, pouco importa, pois é a SMS/FMS quem, com oito dias de antecedência, decide se haverá a plenária ou não.

Quanto à feitura da ata em Friburgo, é uma funcionária da FMS que é destinada a fazê-la. O que será que tem a ver com o Conselho? E há diferenças no acesso às atas nos dois municípios estudados.

A pauta da reunião é construída coletivamente no Rio, na reunião; já em Friburgo, é o Secretário da área quem decide.

Em geral, os regulamentos burocráticos são considerados normalmente irreconciliáveis com os modos pessoais e carismáticos de impor ordem e governar a sociedade. No espaço do Conselho Municipal de Saúde de Nova Friburgo percebeu-se a utilização do apelo aos regulamentos burocráticos pelos governistas para minar a possibilidade de controle das contas públicas pelos conselheiros, vistos como opositores. Ou seja, utiliza-se do carisma quanto necessário, e do apelo à burocracia, já que convivemos numa sociedade onde as relações no espaço público e privado são complementares

O termo cidadania poucas vezes aparece no discurso dos entrevistados, tanto no Rio de Janeiro quanto em Nova Friburgo. Nas ocasiões em que foi utilizado aparece circunscrito a essa configuração social que alia a lógica relacional à aspectos universalistas de igualdade de direitos. Como no caso do Vereador de Nova Friburgo, que numa de suas falas, ao utilizar o termo cidadania, encontra-se numa situação tipicamente relacional, pois a “cidadania” deveria ser atendida, mesmo que para isso tivesse que utilizar de seu prestígio para conseguir que alguém tivesse acesso ao serviço público. Nas outras ocasiões em que foi empregado, principalmente pelo bloco dos chamados “opositores” do governo, percebeu-se um forte apelo aos aspectos universalistas e jurídico-legal da cidadania, pois estes (os conselheiros) consideravam-se no seu direito de cidadão, tendo a possibilidade plena de terem acesso às informações de gestão municipal da Saúde, a fim de controlarem as ações do Governo Municipal.

Nesse imaginário social e político, o “Estado” é percebido quase como uma “coisa”, “ele” (o Estado) tem que fazer isso, aquilo, sendo sempre associado também ao

“Governo”. A relação entre sociedade e Estado aparece de forma fragmentada. Essas esferas encontram-se fortemente dicotomizadas. Desse modo, o que se tem é a separação entre Estado e sociedade, inaugurada com a sociedade de mercado, a partir de uma sociedade que se diferencia em duas esferas: uma das relações econômicas e uma esfera das relações políticas. E a representação é uma forma de mediação entre Estado e sociedade. Essa separação produz, no imaginário social e político, a noção de que o cidadão não tem como dar movimento ao Estado. Podemos aqui resgatar Rousseau, que em sua época já advertia que se o cidadão não consegue verificar sua contribuição na formulação das leis, é bem provável que não se sinta comprometido em obedecê-las e, sendo assim, o Estado terá que se utilizar da força, exercendo cada vez mais o poder coercitivo. Quando o cidadão não participa, geralmente não consegue perceber que as ações do Estado lhe dizem respeito e estão associadas a seus próprios interesses. Isto faz com que o “Estado” se torne quase uma “entidade”, muito distante da possibilidade de intervenção dos cidadãos nas decisões que se orientam para questões públicas.



## 5. CONCLUSÃO

A pesquisa aqui desenvolvida pretendeu verificar as “práticas e representações sociais” acerca do fenômeno da participação cidadã na Gestão Pública, partindo, num primeiro momento, de uma perspectiva teórico-metodológica que concebia a possibilidade de uma análise que investigasse essas duas categorias isoladamente.

As “práticas e representações sociais”, como eixos norteadores desse estudo, foram dicotomizados de forma a conduzir um olhar sobre a realidade que fragmentou a própria dinâmica de interdependência entre tais conceitos. Como se trata de um **Projeto Piloto**, a própria trajetória da Pesquisa conduziu à uma dinâmica de reflexão questionadora dos conceitos e categorias pilares que sustentaram a proposta inicial. O que possibilitou a mudança da perspectiva investigatória, foi a própria relação interativa entre o campo de pesquisa e a teoria, que revelou lacunas e limitações. Dessa forma, o termo “representações sociais” pode ser entendido também, como “um termo filosófico que significa a reprodução de uma percepção anterior ou do conteúdo do pensamento. Nas Ciências Sociais são definidas como categorias de pensamento, de ação e de sentimentos que expressam a realidade, explicam-na, justificando-a ou questionando-a” (Minayo, 1998:158). Assim, tal termo ganhou um escopo maior, possibilitando uma compreensão não mais limitada à análise do discurso, das linguagens-verbais, mas sim de outras dimensões presentes no cotidiano das relações sociais.

Dessa forma, “representações sociais” são entendidas como formas de interpretar a realidade, partindo de um sistema de classificação que ordena e estrutura o pensamento e os discursos por meio de categorias. Essas categorias “enformam” e/ou “informam” o pensamento social. Entretanto, estruturas e categorias não são aqui entendidas enquanto elementos estáticos. Na visão de SAHLINS (1990:174), “no mundo ou na ação – tecnicamente, em atos de referência – categorias culturais adquirem novos valores funcionais. Os significados culturais, sobrecarregados pelo mundo, são assim alterados. Segue-se então que, se as relações entre as categorias mudam, a estrutura é transformada”.

Partindo de tais idéias, a participação pode ser considerada, no caso brasileiro, enquanto categoria que ordena e estrutura o pensamento e o discurso, refletindo-se na organização das relações sociais?

Desse modo, buscou-se a problematização das categorias analíticas, principalmente o conceito de participação, repensado enquanto uma “categoria nativa” de pensamento, ou seja, categoria estruturada a partir de um determinado ordenamento político-cultural que se pretende universalizante. Nesse sentido, participação, democracia, cidadania seriam categorias “cunhadas” a partir do discurso da modernidade, que as produziu enquanto valores sociais, mas que em determinadas culturas não encontraram ressonância na prática social. Para Roberto DaMatta, conforme foi apresentado anteriormente, a compreensão do sistema social no Brasil passa pela convivência de diferentes concepções de sociedade, de política, de economia e de cidadania, que revelam a complexidade do termo “cidadão”. Há um dilema básico na sociedade brasileira que entrecorta o nosso universo social: a tensão entre a categoria de indivíduo e a de pessoa. E para BARBOSA (1992), no imaginário popular brasileiro existe a crença da mudança social pelo decreto, pela lei, pela palavra escrita.

As análises sobre o marco jurídico-legal da participação cidadã na gestão pública mostram que a legislação brasileira é pródiga no que tange a inserção popular em processos decisórios ligados às políticas públicas. Elas apontam, de um modo geral, para a possibilidade da construção de uma nação verdadeiramente democrática e de uma “cidadania ativa”, ou seja, confirmando a fé nas mudanças sociais pelas alterações das leis.

A institucionalização de práticas participativas por meio dos Conselhos Municipais pesquisados nesse estudo, revela um arcabouço legal assentado sobre normas e leis que regulam a participação. Entretanto, o estudo revelou que não se pode proceder a uma análise que faça uma associação automática entre as leis que buscam a inserção da chamada participação cidadã na gestão pública e democratização das relações sociais nessas instâncias. A experiência de campo revelou aspectos da realidade que demonstram o constante tensionamento das relações entre indivíduo e pessoa. Dentro das relações sociais que se estabelecem no âmbito das instâncias pesquisadas

percebeu-se essa sociedade dual que combina a “cidadania relacional” e a “cidadania universal”.

As exigências burocráticas, os aspectos relacionais, hierarquizantes e formalizantes destacaram-se como elementos ritualísticos marcantes durante os contatos estabelecidos junto a área de Educação nos Municípios do Rio de Janeiro e Friburgo. Nesse sentido, exigências de justificativas institucionais documentais para agendamento com o Executivo; atrasos; interrupções; recomendações quanto ao comportamento em reuniões; fragmentação de informações, entre outros aspectos, resumem o percurso no Executivo e Legislativo na área de Educação.

Enquanto na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, não foi possível descobrir os Projetos existentes para a Educação, devido à uma total desintegração dos departamentos/unidades setoriais e consequentemente das informações, na Secretaria Municipal de Educação de Friburgo as produções e projetos na área eram exibidos como troféus, além do fato da necessidade de se “mostrar trabalho” através da produção de papéis.

Com relação às reuniões do Conselho Municipal de Educação – Rio de Janeiro e Comissão de Educação na Câmara Legislativa de Friburgo, pode-se destacar o aspecto centralizador de ambas, onde o acesso às informações é particularizado, além de uma concepção de participação muito restrita. Enquanto no CME – Rio de Janeiro as reuniões ocorrem “à portas fechadas”, somente recebendo o “público” em períodos pré-determinados e na condição de observadores com o papel de “acompanhar” os trabalhos do Conselho, na Comissão de Educação da Câmara do Rio de Janeiro e também na de Friburgo, as plenárias são públicas e os gabinetes dos vereadores estão de “portas abertas”, entretanto para esses vereadores a sociedade deve se organizar para reivindicar, denunciar e executar, mas nunca, deliberar.

As reuniões do CME - Rio de Janeiro são realizadas uma vez por semana (em dia útil), no prédio da Prefeitura (andar da Educação) e se iniciam às 14:00 horas. Este Conselho é um órgão colegiado, mas vinculado à estrutura da SME - Rio de Janeiro. Já em Friburgo, o CME foi instituído, mas ainda não se encontra implantado. Entretanto, o município recebe o repasse do FUNDEF, embora o Conselho não esteja atuando

efetivamente. No caso da área da Saúde, as reuniões do Conselho Municipal do Rio de Janeiro são abertas ao público, realizadas quinzenalmente, no período da tarde. Entretanto, essas reuniões não são amplamente divulgadas para população.

A estrutura organizacional dos conselhos municipais caracteriza-se como hierárquica, à exceção do COMPUR, que não dispõe de um presidente. Nesse caso específico, a Coordenação é exercida por uma Secretaria Executiva, composta de dois representantes e um suplente eleitos semestralmente, em sistema de rodízio. Nas áreas de Saúde e Educação, em ambas cidades, o presidente é sempre o secretário municipal.

Em relação às competências desses Conselhos, a legislação da maior parte deles prevê que tem funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras. O COMPUR, em sua criação também contemplava tais aspectos, que foram alterados por decreto do prefeito, que buscou modificar suas funções, passando a atuar apenas como um suporte do Executivo Municipal, com um caráter consultivo.

Um aspecto que pode ser ressaltado nesse processo de análise refere-se ao fato dos Conselhos Municipais estarem vinculados estruturalmente às Secretarias Municipais, sendo inclusive, como no caso da Saúde, Educação e Desenvolvimento Urbano, denominados como “apêndice” do Executivo. Tal situação pode sinalizar uma tendência à burocratização dessas instâncias de poder, que se manifesta pela incorporação de uma razão pautada pela lógica do tecnicismo, da hierarquia, do discurso da competência técnica, da especialização e centralização. Dessa forma, se por um lado essa instância de poder encontra-se vinculada à esfera pública institucional do Poder Executivo, reproduzindo valores burocráticos, por outro lado esses representam também mecanismos que pressupõe a incorporação da participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas.

Essa tentativa de incorporação da participação cidadã nas decisões, concretizada pelos conselhos, reflete de certa forma a força exercida, durante décadas, pelos diversos movimentos sociais. É possível associar a estrutura organizacional, o modo de funcionamento, e a própria composição dos Conselhos em relação à representação, com as lutas e conquistas de movimentos sociais das diferentes áreas aqui estudadas. Um exemplo é o Movimento de Reforma Sanitária que, com sua trajetória na área da Saúde,

possibilitou a conquista de Conselhos de Saúde - como foi visto anteriormente - nos quais metade de sua composição é reservada às instituições da sociedade civil representantes dos usuários. Outro reflexo, é a capilaridade da área da Saúde em seu contato com a sociedade, conseguida por meio das conferências distritais, municipais, estaduais e nacionais.

A forma como a participação é representada pelos gestores públicos encontra-se atrelada a um sistema normativo-legal que, ao mesmo tempo que procura garantir a participação também lhe impõe limites, já que estabelece as regras para incorporação desta. O que se verificou nos Conselhos, principalmente nas áreas de Educação e Desenvolvimento Social, foi a forte influência do Executivo enquanto instância legitimadora e norteadora da participação da sociedade, já que os critérios não são negociados com os vários atores sociais. No caso da Educação no município do Rio de Janeiro, os segmentos representativos da sociedade civil, sob a alegação de não estarem devidamente credenciados junto à Secretaria Municipal de Educação, acabam sendo excluídos a partir de uma trajetória de vetos do Executivo Municipal com critérios pouco transparentes.

O prédio da prefeitura é espaço onde predominantemente são realizadas as reuniões dos Conselhos. Simbolicamente esse fato remete a idéia da participação como uma concessão do Estado. O espaço físico desses locais, com capacidade para comportar um número restrito de pessoas, assim como os horários estabelecidos para a realização das reuniões – geralmente em dias úteis e em horário comercial – representam aspectos que restringem a participação aos atores com disponibilidade. Isso reforça a participação via mecanismos baseados na representação/delegação de poder para os representantes da sociedade nessas esferas de decisão. Portanto, o que se percebe é uma assimetria de acesso ao “lugar” controlado pelo Estado, de acordo com regras bastante rígidas, que modelam a forma como a participação pode acontecer.

O acesso às instâncias de participação, principalmente no âmbito do Legislativo, previsto no arcabouço legal, contempla uma noção de participação coletiva, mas na prática cotidiana o que se percebe é uma participação individual. Apesar desse modelo burocrático pressupor uma certa impessoalidade, nesses espaços ainda predominam os pedidos pessoais que refletem a característica de uma cultura relacional e de troca de

favores encontradas na sociedade brasileira, conforme apontou DaMATTA.

A representação que se tem de participação possui caráter passivo, se afastando da idéia de “cidadania ativa” que este projeto buscava identificar. Defende-se que cabe à população reivindicar, denunciar e executar, mas nunca, deliberar.

Os vários aspectos relacionados à participação aqui abordados, contribui para retomar os questionamentos iniciais em relação à participação enquanto uma “categoria”. A maioria dos estudos sobre participação tem partido do entendimento desse fenômeno enquanto uma categoria acadêmica buscando a incorporação da realidade social. Essas categorias acadêmicas não conseguem dar conta da dinamicidade e interatividade entre estrutura e conjuntura, que constituem faces da mesma realidade social em permanente processo de transformação. Dessa forma, no Brasil, a participação pode ser entendida como uma categoria que “enforma” o pensamento e as práticas sociais nas instituições, ou deve ser entendida como representação contingencial que “informa” a participação?

Por se tratar de um **Projeto Piloto**, essa pesquisa têm como marco principal a reflexão metodológica do processo. Nesse sentido, seu objetivo maior não foi o de proceder a uma análise conclusiva, mas sim o de apontar possíveis caminhos a serem explorados acerca dessa temática tão complexa como o fenômeno da participação, da cidadania, num sistema social que combina dois modelos: o relacional e o universal.

Portanto a contribuição maior desse trabalho é indicar a importância de novos estudos que façam um acompanhamento intensivo e sistemático dos Conselhos municipais, freqüentando reuniões e conferências municipais; considera-se necessário estudar o processo de escolha dos representantes para os conselhos, observando conflitos, negociações, pactuações e interesses envolvidos; ampliar o leque de atores políticos envolvidos com as áreas estudadas (por exemplo, no caso da Saúde, é necessário investigar os Conselhos Distritais, na Educação os CEC).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Livia Neves de Holanda. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BARDIN, Laurence. *Análise do conteúdo*. São Paulo: Persona, 1977.
- BOURDIEU, P; CHAMBOREDON, J.C.; PASSERON, JC.. Preliminares epistemológicas. In: *A profissão de Sociólogo*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado federal, Centro Gráfico, 1994.
- BRASIL. *Lei nº 8.080*. 19 de setembro de 1990.
- BRASIL. *Lei nº 8.142*. 28 de dezembro de 1990.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. B. Calheiros Bonfim (org.), 6ª edição, Destaque [s/d].
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 5 abr., 1994.
- \_\_\_\_\_. *Lei Municipal 2.783*. 27 de dezembro de 1995.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da I Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro*. 05 de outubro de 1991, p. 14.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da II Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro*. 10 de dezembro de 1993, p. 47.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da III Conferência Municipal de Saúde da cidade do Rio de Janeiro*. 12 a outubro de 1995, p. 31.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Decreto 10.659 de 26 de novembro de 1991*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Política Urbana. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ano V, n.178, p. 1-4, 27 jan. 1991.
- BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar Municipal de 4 de junho de 1992*. Institui o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 16, 4 mar. 1991.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. Mensagem do Gabinete do Prefeito à Câmara Municipal do Rio de Janeiro e encaminha incluso *Projeto de Lei, que cria o Conselho Municipal de Política Urbana de 12 de agosto de 1998*. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro – Gabinete do Prefeito. Rio de Janeiro, n. 156, p.-1-2, 12 ago. 1998.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro*. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, mar.1993.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei Complementar de 5 de março de 1997*. Institui normas gerais de uso e ocupação do solo no município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 150, p.25, 13 ago. 1997.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei Municipal de 12 de agosto de 1998*. Cria o Conselho Municipal de Política Urbana. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 875, p. 3-4, 24 ago. 1998.

BRASIL. RIO DE JANEIRO. *Representação de Inconstitucionalidade com pedido de suspensão de liminar no tocante à Lei Municipal n. 1665 de 25 de janeiro de 1991, e ao artigo 29 § 1º, da Lei Complementar Municipal n. 16, de 4 de junho de 1992*. Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ano XXII, n.125, p. 3-7, 15 jul.1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE/SNAS. *ABC DO SUS: doutrinas e princípios*. Brasília: SNAS, 1990.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. *Descentralização das Ações e Serviços de Saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei*. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. NOB SUS 01/93. D.O.U, n.º 96, de 24.05.93.

\_\_\_\_\_. NOB SUS 01/96.

BRASIL. NOVA FRIBURGO. *Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Nova Friburgo*. Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano de Nova Friburgo, autoriza a criação do Instituto Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural e dá outras providências. Câmara Municipal de Nova Friburgo, n. 2.249, p. 1 - 24, 22 dez. 1998.

BRASIL. NOVA FRIBURGO. *Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo*. Câmara Municipal de Nova Friburgo. Nova Friburgo, 3 mai. 1990.



- CINTRA, Antônio Octávio. A política tradicional brasileira das relações entre o centro e a periferia. In: Balaís, Jorge (org.). *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Difel, p. 57, 1974.
- DaMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A., 1990.
- DaMATTA, Roberto. *A Casa & A Rua*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A., 1991.
- DÍAZ, J. E. Bordenave. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DUMONT, Louis. *O individualismo: uma perspectiva antropológica moderna*. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- GUEDES, Simoni Lahud. *Jogo de corpo: um estudo de construção social de trabalhadores*. Niterói: EDUFF, 1997.
- KANT DE LIMA, Roberto. *Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público*. XX Encontro da Associação Nacional de História, ANPUH, Florianópolis, Santa Catarina, julho de 1999.
- MEDEIROS, Antônio Carlos & FILHO, Arlindo Villaschi. O Brasil urbano – perspectiva político-institucional da urbanização brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: RAP/FGV, n.1, 1990.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde*. 5 ed.. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1998.
- SAHLINS, Marshall. Estrutura e História. In: *Ilhas de História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, pp.172-195, 1990.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV/EBAP, v.32, n. 35, p.7-23, set./out., 1998.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e COSTA, Frederico Lustosa da. Bases Conceituais e Metodológicas para o Estudo da Participação Cidadã na Gestão Pública: entre práticas e representações sociais. *Cadernos EBAP*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, n. 93, 1999a.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme e COSTA, Frederico Lustosa da. Marco Legal da Participação Cidadã no Município do Rio de Janeiro. *Cadernos EBAP*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, n. 95, 1999b.

VELHO, Gilberto e KUSCHNIR, Karina. Mediação e metamorfose. In: *Mana – estudos de Antropologia Social*. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, pp. 97-108, abril de 1996.

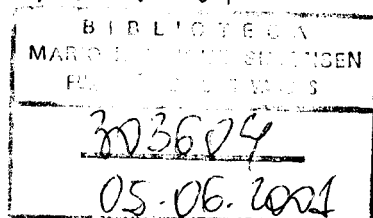
**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

## BIBLIOTECA

ESTE VOLUME DEVE SER DEVOLVIDO À BIBLIOTECA  
NA ÚLTIMA DATA MARCADA

29 AGO 2001 ✓		
05 NOV. 2002 X		
22 MAIO 2003 X		
29 ABR. 2004		
25 MAIO 2007 ✓		
27 MARZO 2009 C		
08 SET. 2010		

AC: 83872



D-RB 5,00

000303604

