



RELATÓRIO FINAL

Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte:

representação, capacitação e intersetorialidade

Belo Horizonte, dezembro de 2010

REPENSANDO OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE BELO HORIZONTE

Parceria:

Projeto Democracia Participativa – UFMG

Comitê Governamental de Gestão Participativa – PBH

EQUIPE DE PESQUISA:

Leonardo Avritzer
(Coordenador PRODEP)

Debora Rezende de Almeida
(Pesquisadora PRODEP)

Karla Juliana Onofre da Silva
(Bolsista de Pesquisa PRODEP)

Sumário

Lista de Tabelas	4
Lista de Gráficos e Quadros	5
Introdução	6
1 – Quem são os conselheiros municipais de Belo Horizonte?	7
2 – A dinâmica de funcionamento dos conselhos	21
2.1 – Deliberação	21
2.2 – Representação	35
3 – Capacitação: o que querem e precisam os conselheiros	42
4 – Intersetorialidade	47
5 – Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: linhas gerais	53
6 – Referências Bibliográficas.....	58
Anexo 1 – Tabelas sobre perfil participativo e socioeconômico.....	61
Anexo 2 – Tabelas sobre a dinâmica de funcionamento do conselho: deliberação e representação	64
Anexo 3 – Tabelas sobre capacitação.....	67
Anexo 4 – Tabelas sobre intersetorialidade.....	68

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Conselhos entrevistados.....	8
Tabela 2 – Participação nos últimos meses.....	11
Tabela 3 – Frequência com que se informa sobre política.....	12
Tabela 4 – Renda familiar.....	18
Tabela 5 – Proposição de pauta.....	20
Tabela 6 – Quem mais participa do debate.....	23
Tabela 7 – Principal meio de informação para tomada de decisões.....	24
Tabela 8 – Cumprimento das deliberações pelo governo.....	26
Tabela 9 – Percepção de problema de funcionamento do conselho pela sociedade.....	27
Tabela 10 – Percepção de problema de funcionamento do conselho pelo governo.....	29
Tabela 11 – Dificuldade de participação.....	31
Tabela 12 – Mais importante para melhorar funcionamento do conselho.....	32
Tabela 13 – Maior dificuldade como representante governamental.....	32
Tabela 14 – Necessário para aperfeiçoar gestão participativa.....	34
Tabela 15 – Argumento sobre representatividade.....	37
Tabela 16 – Tipo de capacitação já realizada.....	42
Tabela 17 – Tipo de capacitação pessoal.....	43
Tabela 18 – Tipo de capacitação mais importante.....	43
Tabela 19 – Estratégia para capacitação.....	44
Tabela 20 – Formato para capacitação.....	45
Tabela 21 – Horário mais adequado.....	46
Tabela 22 – Qual medida adota para articulação de políticas.....	48
Tabela 23 – Tipo de mecanismo intersetorial.....	49

Lista de Gráficos e Quadros

Gráfico 1 – Distribuição de cor/raça no Brasil.....	15
Gráfico 2 – Distribuição de cor/raça dos entrevistados.....	15
Gráfico 3 – Escolaridade.....	16
Quadro 1 – Resumo das informações sobre perfil participativo e socioeconômico.....	20
Quadro 2 – Resumo das informações sobre dinâmica de funcionamento.....	41
Quadro 3 – Resumo das informações sobre capacitação.....	46
Quadro 4 – Conselho entrevistado X área de política pública para articulação.....	50
Quadro 5 – Resumo das informações sobre intersetorialidade.....	52

Introdução

É com prazer que apresentamos o relatório técnico do projeto “Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte”, desenvolvido junto a conselhos municipais de políticas e do COMFORÇA, em parceria com o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais (PRODEP) e o Comitê de Gestão Governamental Participativa da Prefeitura de Belo Horizonte (CGGP).

O objetivo geral dessa pesquisa foi repensar os mecanismos participativos de Belo Horizonte. Os objetivos específicos foram: discutir as temáticas da representação, capacitação e intersectorialidade à luz das experiências participativas da cidade; mapear os principais atores e espaços de inclusão cidadã; avaliar como estes instrumentos lidam com os problemas da representação, capacitação e intersectorialidade; avaliar como atores governamentais e sociais percebem os problemas relativos a esses temas e quais são suas impressões sobre o processo participativo e propor linhas de atuação para o aperfeiçoamento da participação.

A iniciativa de repensar a participação em Belo Horizonte, após quase vinte anos de sua institucionalização, foi acolhida com bastante entusiasmo pelos pesquisadores do PRODEP e membros do CGGP. Diante de instituições como os conselhos de políticas que são, indubitavelmente, os mecanismos participativos mais difundidos no país nas diferentes áreas de políticas públicas e responsáveis por uma expressiva alteração na relação entre Estado e Sociedade, a proposta de valorizar tais espaços merece ser louvada e incentivada. Esperamos que os resultados discutidos neste relatório sirvam de inspiração e referência para que os atores governamentais em parceria com a sociedade civil discutam alternativas para o aperfeiçoamento da participação na cidade.

Nesse relatório apresentaremos a sistematização do questionário aplicado aos conselheiros nos dias 19 e 20 de outubro do corrente ano, contendo três eixos centrais de análise: dinâmica participativa e representativa, capacitação e intersectorialidade. Foram entrevistados 83 atores governamentais e 52 não governamentais de diferentes conselhos de políticas e membros do COMFORÇA da sociedade civil. O documento está dividido da seguinte forma: na primeira

parte, descreve o perfil socioeconômico, político e participativo dos conselheiros, a fim de dar subsídios à análise sobre a percepção do processo deliberativo e demandas relativas à capacitação e intersetorialidade. Na segunda seção, mostra a qualidade da deliberação e da representação em termos do exercício de suas funções e do funcionamento dos conselhos. Será dada ênfase na opinião dos entrevistados em relação à qualidade do debate e decisões dos conselhos, bem como aos principais desafios e propostas para enfrentar tais problemas. Na terceira parte, o relatório apresenta a opinião dos entrevistados no que se refere aos processos de capacitação, apontando as principais demandas dos conselheiros e lacunas em termos de aperfeiçoamento. Na quarta seção, tematiza a questão da intersetorialidade, a percepção dos atores e propostas para lidar com esta problemática. Por fim, serão salientados alguns pontos importantes à tarefa de se repensar os mecanismos participativos de Belo Horizonte.

1 – Quem são os conselheiros municipais de Belo Horizonte?

Antes de mais nada, é importante ressaltar que face à diversidade de conselhos contemplados neste questionário e do número de entrevistas (Tabela 1), as respostas aqui não podem ser consideradas como representativas das opiniões dos conselheiros municipais de Belo Horizonte. Ademais, vale destacar que se trata de conselhos em áreas de atuação diferenciadas e com competências distintas, no que se refere à capacidade deliberativa, consultiva e fiscalizadora. Não obstante essas fragilidades e diferenças no objeto analisado, de natureza qualitativa e quantitativa, consideramos que as entrevistas representam um rico material para a formulação de diretrizes de aperfeiçoamento da participação na cidade, haja vista as comunalidades encontradas em relação às opiniões sobre o funcionamento dos conselhos e sobre os principais desafios e problemas a serem enfrentados. Participaram deste questionário representantes dos seguintes conselhos: Conselho de Alimentação Escolar; Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; Conselho Municipal de

Educação; Conselho Municipal de Habitação; Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal das Pessoas Portadoras de Deficiência; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal Antidrogas; Conselho Municipal do Meio Ambiente; Comissão de Acompanhamento de Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo; Conselho Municipal de Políticas Urbanas; Conselho Municipal de Saneamento; Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutrição; Conselho Municipal do Turismo e Conselho Municipal do Esporte.

Tabela 1 – Conselhos entrevistados por segmento

Conselho entrevistado	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
CAE	-	-	1	1,2
CDPCM	-	-	2	2,4
CMAS	1	1,9	15	18,1
CMDCA	6	11,5	11	13,3
CMDM	2	3,8	9	10,8
CME	4	7,7	5	6,0
CMH	5	9,6	4	4,8
CMI	4	7,7	2	2,4
CMPPD	2	3,8	10	12,0
CMS	9	17,3	5	6,0
COMAD	-	-	1	1,2
COMAM	3	5,8	4	4,8
COMFORÇA	8	15,4	-	-
COMPUR	4	7,7	6	7,2
COMUSA	1	1,9	4	4,8
COMUSAN	1	1,9	-	-
COMTUR	1	1,9	4	4,8
Esporte	1	1,9	-	-
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Dos 19 conselhos de políticas em funcionamento na cidade ou que estão retomando suas atividades¹, 15 responderam ao questionário da sociedade civil e 14 ao governo. Como representante governamental houve ainda a participação de outros dois conselhos, a saber, o

¹ De acordo com informação do Plano de Ação do Comitê Governamental de Gestão Participativa, 2010.

Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM). Uma pessoa declarou ser participante do conselho de esporte. Esta é uma informação que precisa ser conferida, haja vista a falta de informação sobre a existência de conselho nesta área em Belo Horizonte.

Uma informação preciosa é que boa parte dos conselheiros não governamentais (18, o que equivale 34,6% dos entrevistados) participa de mais de um conselho, sendo que destes 5 pessoas participam de três e 13 de dois conselhos². Em relação aos atores governamentais, o percentual de conselheiros que participam de mais de uma instância de conselho é um pouco menor do que o da sociedade (28,9%). Destes 24 conselheiros, 17 participam de 2 espaços, 6 participam de 3 e um de 4 conselhos. Esse é um dado recorrente nas pesquisas sobre participação no Brasil, que aponta para uma certa especialização de alguns indivíduos em determinadas questões e para o ativismo político desses atores. Por um lado, essa é uma informação positiva do ponto de vista da experiência participativa e temática, a qual pode prover o cidadão com habilidades deliberativas importantes para o processo de formulação de políticas públicas. Por outro lado, reforça as pesquisas e a opinião de alguns entrevistados, como se verá a seguir, sobre a necessidade de oxigenação da participação e renovação das lideranças.

Em função de alguns conselhos de políticas adotarem uma subdivisão na categoria sociedade civil, geralmente, composta por usuários, trabalhadores e prestadores, procuramos saber entre estes participantes, **o segmento** ao qual pertenciam. 65,4% declararam ser da sociedade civil, 23,1% usuários e 11,5 trabalhadores (Ver Tabela 1 – Anexo 1). Embora a maioria dos conselhos não faça uma discriminação na categoria sociedade civil, sabemos que ela é composta de maneira diversificada entre os conselhos, incluindo, geralmente, as três categorias apontadas acima. A forma como estes mecanismos abrem espaço para a representatividade destes diferentes segmentos vem sendo apontada como um dos fatores que influencia na capacidade deliberativa dos conselhos (AVRITZER, 2010). Essa é uma questão que não foi avaliada aqui com minúcia, mas que merece atenção por parte dos formuladores de políticas, a fim de se pensar o aprimoramento da participação.

² Para os entrevistados que participam de mais de um conselho, foi solicitado que se fizesse a opção sobre qual conselho gostaria de responder as questões sobre funcionamento, capacitação, representação e intersetorialidade.

Além da atuação nos conselhos de políticas, avaliamos o **perfil político e associativo** dos conselheiros. É importante lembrar que o associativismo tem sido apontado como uma variável central no sucesso das experiências conselhistas no Brasil (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER e WAMPLER, 2004; BOSCHI, 2005). Há uma significativa unanimidade nos relatos das diversas experiências de orçamentos participativos e conselhos de políticas estudadas em relação ao reconhecimento da importância da cultura política e do associativismo para conformação de espaços participativos democráticos e com potencial deliberativo. Uma das análises é de Santos Jr., Ribeiro & Azevedo (2004), baseada num estudo comparado dos conselhos nas regiões metropolitanas (RM's) do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém e posteriormente em Curitiba e Porto Alegre. A cultura associativa aparece como um fator importante para a participação “conselhistas” na esfera municipal e suas evidências apontam para uma forte correlação entre capacidade organizativa e participação. Principalmente se considerarmos que os conselhos não dispõem de mecanismos seletivos de incentivos à participação, como no caso do OP, cuja distribuição de recursos requer a participação da comunidade. Desse modo, os recursos políticos menos tangíveis, como interesse por política, competência subjetiva e ativismo político – associativismo, engajamento eleitoral, ativismo e filiação partidária – são vistos como importantes para superar desigualdades de renda e escolaridade, por exemplo (FUKS, 2004; FUKS, PERISSINOTTO e RIBEIRO, 2003).

Nessa pesquisa, as perguntas sobre o perfil político dos conselheiros de política e OP buscaram avaliar o interesse por política e o associativismo, expresso tanto de forma quantitativa quanto qualitativa. Em relação ao **interesse por política**, os entrevistados apresentaram índices muito elevados de interesse (Tabela 2, Anexo 1). Sociedade civil e governo declararam ser “muito interessados” (76,9% e 84,3%, respectivamente) em política. Resta saber se tal avaliação subjetiva se confirma no engajamento político destes atores, por meio da participação em organizações e movimentos sociais.

Tabela 2 – Participação nos últimos 12 meses em %

Atividade	Sociedade	Governo
OP Regional	40,4	36,1
OP Habitação	19,2	15,7
OP Digital	40,4	41,0
Conselhos regionais/locais	34,6	16,9
Associação comunitária	36,5	6,0
Igreja ou organização religiosa	36,5	16,9
ONG/Associação temática	38,5	28,9
Associação profissional	23,1	13,4
Organização beneficente/caridade	9,6	13,3
Sindicato	26,9	12,0
Colegiados escolares	15,4	7,2
Outra	21,1	20,5

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A tabela acima apresenta o percentual de entrevistados que declarou **participar ou ter participado nos últimos 12 meses** de cada uma das atividades listadas. Pelo percentual considerável de respondentes em todas as opções, pode-se afirmar que, a grande maioria participa de mais de uma atividade política e associativa, para além dos conselhos de políticas. Tanto na sociedade civil, quanto no governo, as diferentes modalidades de Orçamento Participativo, com menor ênfase para a habitação, mobilizam um percentual elevado de pessoas. A sociedade civil, como era de se esperar, tem um histórico de participação superior ao do governo, considerado quantitativamente. Tendo em vista que a participação deste segmento no conselho está diretamente atrelada à filiação e vinculação a alguma entidade da sociedade civil, a participação nestes casos é praticamente um requisito indispensável. Contudo, o elevado número de entrevistados que declarou participar de conselhos regionais/locais, associações comunitárias, igreja e ONG ou organizações temáticas, mostra que a participação sociopolítica extrapola esta exigência regimental. A opção “outras associações” são muito variadas e incluem comissões, comitês, creches e partidos políticos.

O tempo de participação nestes espaços também é muito variado. É possível encontrar entrevistados que declararam participar de 1 ano até mais de 20 anos de determinada atividade associativa. A participação em associações comunitárias, igrejas, sindicatos e associações temáticas, foi a que apresentou mais tempo de envolvimento.

Tabela 3 – Frequência com que se informam sobre política em %

Frequência	Jornais e revistas		Televisão		Rádio		Internet	
	SC	GOV	SC	GOV	SC	GOV	SC	GOV
Diariamente	59,6	57,8	73,1	74,7	53,8	61,4	67,3	74,7
Pelo menos 1x semana	30,8	37,3	17,3	14,5	7,7	14,5	11,5	15,7
De vez em quando	7,7	3,6	5,8	8,4	19,2	15,7	11,5	6,0
Nunca	-	-	3,8	1,2	15,4	6,0	1,9	2,4
Não tenho acesso	-	-	-	-	-	-	7,7	-
Não respondeu	1,9	1,2	-	1,2	3,8	2,4	-	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A tabela acima mostra a frequência com que conselheiros se **informam sobre política** nos principais meios de comunicação. Na sociedade civil percebe-se uma grande diversificação desses meios, na maioria dos entrevistados, e uma frequência de acesso à informação muito satisfatória, com menor índice para a busca de informações pelo rádio. É interessante notar que a internet em conjunto com a televisão é o meio mais utilizado para informação sobre política tanto na sociedade civil (73,1% se informam diariamente na TV e 67,3% na internet), quanto no governo (74,7% se informam diariamente na TV e 74,7% na internet). Esses dados mostram uma tendência inversa a pesquisas anteriores, que destacavam a centralidade da televisão e a dificuldade de acesso à internet dos conselheiros. A mudança no padrão de acesso à informação, diagnosticada nos conselhos, reflete algumas transformações na realidade brasileira, embora com graus muito mais elevados. Dados da PNAD de 2009 mostram que na região Sudeste houve um avanço maior em relação às demais regiões no acesso à internet (48,1% declararam ter usado a internet em 2009, contra 26,2% em 2005).

A disseminação da rede parece ser uma realidade entre os conselhos – apenas 7,7% declararam não ter acesso – o que pode ajudar à Prefeitura a pensar estratégias de capacitação e melhoria na infraestrutura desses espaços, contribuindo para sua modernização administrativa. O alto índice de respondentes que se declarou informado sobre política, por meio de diferentes meios de comunicação, é um sinal de que os conselheiros estão expostos a diferentes argumentos, o que contribui para o processo deliberativo.

Apresentamos ainda nesta seção, **o perfil socioeconômico dos entrevistados**. A identificação de alguns padrões da participação política nestes espaços pode contribuir para se pensar estratégias de capacitação e de aprimoramento do funcionamento dos conselhos, que considere variáveis como sexo, idade, escolaridade e renda. Em primeiro lugar, em relação ao **sexo dos entrevistados**, a participação em Belo Horizonte está dentro dos padrões levantados em outras pesquisas, que destacam para a significativa presença feminina nos conselhos. Entre os representantes da sociedade civil e governo, “elas” são maioria, 59,6% e 68,7%, respectivamente (Tabela 3, Anexo 1). O perfil dos representantes nestes espaços aponta para um quadro inversamente proporcional, em termos numéricos, ao baixo grau de inclusão política das mulheres nos espaços tradicionais de representação política – Executivos, Câmara de Vereadores e Assembleias Legislativas. Uma possível explicação para o baixo número de mulheres nos espaços de representação política oferecida por Lúcia Lüchmann e Carla Almeida (2010) está relacionada com o histórico de exclusão das mulheres nos assuntos públicos, responsável por criar barreiras à participação em partidos políticos e possibilidade de êxito na competição eleitoral. A literatura sobre estudos feministas vem levantando os obstáculos que as mulheres enfrentam para serem aceitas em cargos vistos com maior poder de decisão e comando, tendo em vista que a sociedade ainda atribui ao gênero feminino a responsabilidade de cuidar do ambiente doméstico e, ao masculino, do mundo público. Diferentemente do processo eleitoral tradicional, onde as mulheres são confrontadas com este preconceito social arraigado, na seleção que ocorre nos conselhos o procedimento de escolha ocorre por meio da intermediação de organizações sociais, que funcionam como um filtro que intercede sobre as discriminações de gênero (LÜCHMANN e ALMEIDA, 2010, p. 91). A intermediação da sociedade civil no processo de

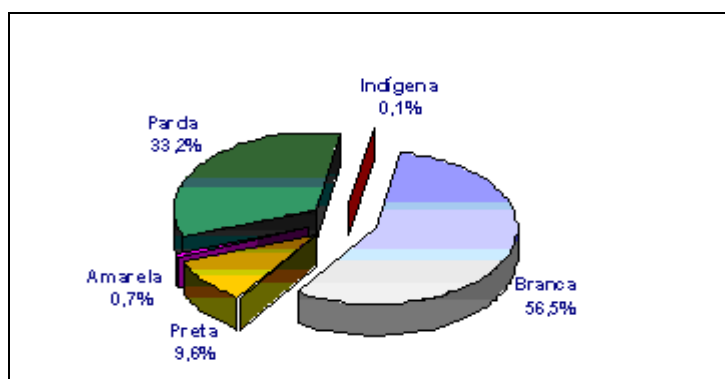
seleção de representantes faz mais exigências quanto às ideias e aos princípios que são compartilhados dentro de um mesmo campo de participação, enquanto a competição eleitoral lança mais exigências aos atributos individuais em jogo, que são mais suscetíveis ao preconceito e à consequente exclusão do gênero feminino. Desse modo, a experiência dos conselhos mostra que o vínculo entre “sociedade civil” e “representação” é mais favorável à inclusão política das mulheres.

Uma segunda variável sobre perfil é a **faixa etária** dos entrevistados. Mais da metade dos entrevistados da sociedade civil tem idade acima de 50 anos (59,6%) e 25% estão localizados na faixa entre 41 a 50 anos (Tabela 4, Anexo 1). Tendo em vista que os conselhos são espaços de representação política de entidades e associações e que, em geral, a participação nestes espaços está atrelada à filiação ou histórico de participação em outras arenas sociopolíticas, a média elevada da idade pode se explicar por tal exigência. Em relação ao governo, a faixa etária dos entrevistados é um pouco menor. Diferentemente da sociedade civil que acessa o conselho pela sua experiência e trajetória participativa na área de política, a participação dos atores governamentais deve-se à delegação recebida pelo Executivo Municipal e ao fato de trabalharem diretamente na área de política pública do conselho. 44,6% possuem idade entre 41 a 50 anos; 37,3% entre 51 a 60 anos e 7,2% de 31 a 40 anos.

Em terceiro lugar questionamos sobre o **estado civil** dos conselheiros e número de **filhos** (Tabela 5, Anexo 1). Quanto ao estado civil, na sociedade 67,3% são casados ou vivem em união estável. Já no governo o percentual de casados e em união estável é bem menor (49,4%). Na sociedade, 13,5% dos entrevistados são solteiros e 13,5% divorciados. No governo o percentual de solteiros e divorciados é maior, 22,9% e 25,3%, nesta ordem. Em relação aos filhos, 82,7% dos atores não-governamentais (43 entrevistados) declararam ter filhos. A média de filhos é de 2,9 por pessoa. No governo, 72,3% (60 entrevistados) declararam ter filhos. A média de filhos é bem menor do que a da sociedade, 1,9 por pessoa. Do ponto de vista da influência dos filhos na participação, devido aos cuidados requeridos e ao tempo para se dedicar a tais atividades, a maioria dos entrevistados dos dois segmentos tem filhos com idade acima de 13 e 18 anos, o que a princípio os deixariam “liberados para a participação” (Tabela 6, Anexo 1).

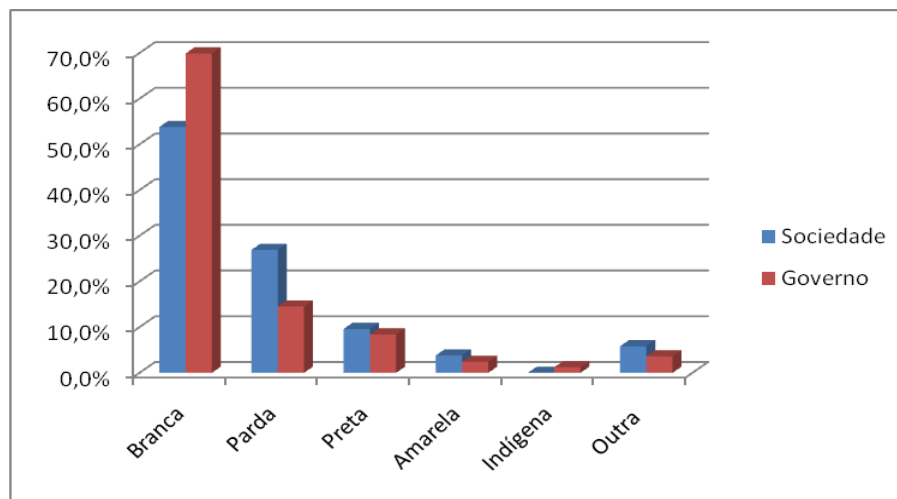
Em quarto lugar, perguntamos sobre a **cor** dos entrevistados. Antes de mais nada, é importante esclarecer que a categorização por cor/raça obedeceu ao padrão utilizado nas pesquisas domiciliares do IBGE. Esta é uma classificação repleta de polêmicas e conflitos, mas que foi selecionada por ser a oficial e a comumente utilizada pelos institutos de pesquisa.

Gráfico 1 – Distribuição de cor ou raça da população em idade ativa no Brasil³



Fonte: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego

Gráfico 2 – Distribuição de cor ou raça por segmento



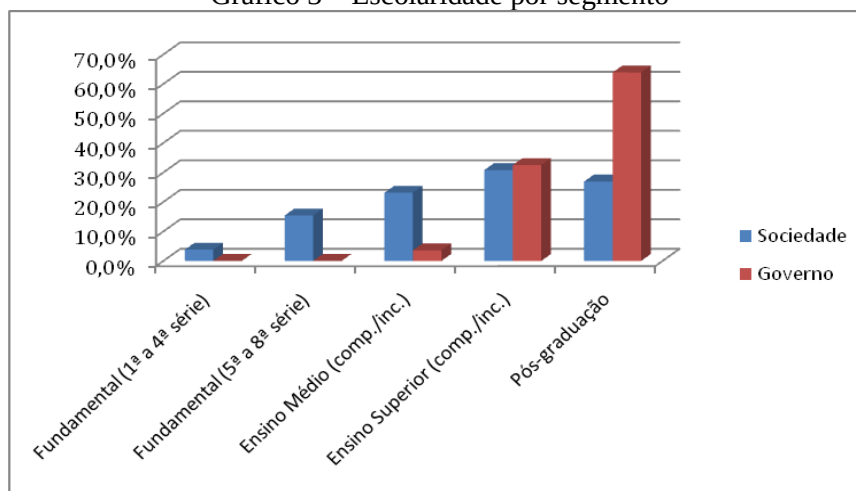
Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

³ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=737> Acesso em: 08 de dezembro de 2010.

Como se pode ver nos Gráficos 1 e 2, entre os representantes da sociedade civil a distribuição de cor ou raça é muito próxima da população em idade ativa no Brasil. Em setembro de 2006, a população declaradamente preta ou parda representava 42,8% das 39,8 milhões de pessoas com 10 anos ou mais de idade nas seis regiões metropolitanas investigadas pela Pesquisa Mensal de Emprego (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre). Entre os entrevistados, 53,8% se declararam branco (a); 9,6% preto (a); 26,9% pardo (a) e 3,8% amarelo (a). O desconforto em relação à categorização do IBGE pode ser visto nas três respostas da sociedade civil que indicaram “outra cor”. As opções declaradas foram: índio com branco, multirracial e negro (a).

No governo, o percentual de brancos (as) é bem maior 69,9%, o que reflete outro dado da PME realizada em 2006, a qual apontou para a diferença entre brancos, negros e pardos no que se refere ao grupamento de atividade profissional. Na categoria da administração pública e serviços sociais relacionados à defesa, seguridade, educação e saúde, os brancos representam 63,9%, enquanto pretos/pardos 35,2%. Já as participações dos pretos e pardos nos grupamentos da *construção* e dos *serviços domésticos* são relativamente maiores que nos demais, tanto para as regiões de predominância de pretos e pardos quanto nas regiões com maioria de brancos. A alternativa “outra cor” foi para negro (a), caucasiano (a) e morena.

Gráfico 3 – Escolaridade por segmento



Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Em quinto lugar, apresentamos a **escolaridade** dos conselheiros. De maneira geral, a participação social nos conselhos sempre se diferenciou dos demais espaços participativos e da média da população, no que se refere às variáveis de renda e escolaridade. Pesquisa analisada por Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 29), observa que apenas 11,0% dos conselheiros têm baixa escolaridade (até primeiro grau completo), sendo que mais da metade (62,0%) tem alta escolaridade (terceiro grau completo ou incompleto). No que diz respeito ao perfil de renda constata-se também um padrão superior à média populacional: 65,0% recebem rendimentos acima de cinco salários mínimos e 38,0% acima de dez, embora haja variações de renda segundo o conselho, o município e os segmentos representados (2004, p. 30-1). Os conselhos de políticas se diferem, por exemplo, dos Orçamentos Participativos, onde Lígia Lückmann (2009) encontrou um perfil bem mais popular entre os participantes (conselheiros e delegados), com concentração na faixa de um a cinco salários mínimos e nas faixas intermediárias de escolaridade.

Os entrevistados representantes da sociedade civil nos conselhos de políticas e do COMFORÇA em Belo Horizonte mostram um perfil muito parecido com as pesquisas citadas, como se pode ver no Gráfico 3: 57,7% possuem ensino superior completo ou incompleto e pós-graduação, 19,2% possuem até o ensino fundamental, sendo que destes apenas 3,8% possuem de 1ª a 4ª série (Ver Tabela 8 – Anexo 1). Quando cruzamos os dados relativos à escolaridade com o conselho ao qual representam, percebe-se que entre os entrevistados, não há diferença entre conselheiros de políticas ou do OP (2 representantes do OP possuem Ensino Fundamental – 5ª a 8ª –, 2 Ensino Médio e 4 Ensino superior). Certamente o número pequeno de entrevistados não nos permite tirar conclusões em relação ao perfil da totalidade de conselheiros do OP na cidade. Todavia é preciso lembrar que os representantes do COMFORÇA, geralmente, são escolhidos pela população entre pessoas com experiência participativa e ativismo político na cidade, e portanto, o nível de escolaridade não dista muito dos conselheiros de políticas. Estes dados são positivos mesmo se comparados com o avanço na escolaridade média dos brasileiros. De acordo com a PNAD de 2009 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), a população com curso superior completo chegou a 10,6%, 2,5 pontos percentuais acima de 2004. Entre os que haviam concluído o nível médio, houve um aumento de 18,4% para 23% no mesmo período.

A escolaridade do governo, como esperado, é bem superior do que a dos atores não-governamentais. Quase a totalidade possui ensino superior (96,4%), destes 63,9% possuem pós-graduação.

Tabela 4 – Renda familiar por segmento

Renda familiar	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Até 01 salário mínimo	2	3,8	-	-
Mais de 01 até 02	6	11,5	1	1,2
Mais de 02 até 04	9	17,3	3	3,6
Mais de 04 até 07	12	23,1	9	10,8
Mais de 07 até 11	11	21,2	20	24,1
Mais de 11 até 15	6	11,5	19	22,9
Mais de 15	6	11,5	31	37,3
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A sexta variável relacionada ao perfil socioeconômico analisada é a **renda familiar** e a **situação ocupacional**. Um dado interessante sobre os entrevistados é que, de certa maneira, reflete a mudança no padrão de renda e desigualdade no Brasil nos últimos anos, diz respeito ao rendimento familiar. A renda dos conselheiros da sociedade civil é muito próxima à média da população. De acordo com dados do IBGE⁴, nos últimos cinco anos cerca de 20 milhões de brasileiros passaram para a classe C. Eles vieram, em sua grande maioria, das classes D/E. No mesmo período, segundo dados do IBGE, a classe **D/E** encolheu de 46% do total da população para **26%**, a **C** cresceu de 32% para **49%** e a classe **A/B** manteve-se praticamente estável. Seu tamanho oscilou de 20% para **23%** do total da população⁵.

⁴ Disponíveis no site: <<http://www.logisticadescomplicada.com/o-brasil-suas-classes-sociais-e-a-implicacao-na-economia/>>. Acesso em 28 de novembro de 2010.

⁵ As classes sociais são divididas conforme renda familiar, também utilizada como base a renda total familiar de uma família de 4 pessoas. Classe A: Acima de R\$ 15.300,00; Classe B: de R\$ 7.650,00 até R\$ 15.300,00; Classe C: de R\$ 3.060,00 até R\$ 7.650,00; Classe D: de R\$ 1.020,00 até R\$ 3.060,00 e Classe E: Até R\$ 1.020,00.

Entre os conselheiros não governamentais, 15,3% encontram-se na faixa de salário considerada como classe E (até 2 salários); 40,4% entre classe D e C⁶ (de 2 a 7 salários); 32,7% disseram pertencer à classe C (de 7 a 15 salários); 11,5% declararam receber acima de 15 salários mínimos, ou seja, acima de R\$ 7.650,00, o que pode localizá-los ou na classe B ou A. Apesar da faixa de renda considerada nesta pesquisa não adotar uma divisão por classe social como elaborada pelo IBGE, as faixas utilizadas são muito próximas, com uma pequena diferença em relação à classe C e D.

Em relação ao governo, a renda é maior do que a população em geral, o que está em consonância com o seu lugar na estrutura ocupacional. A maioria dos entrevistados possui acima de 7 salários mínimos. 47% estão localizados na classe C e 37,3% na classe A ou B, recebendo acima de 15 salários.

No que tange à situação ocupacional da sociedade civil, o percentual de inativos é bem elevado (30,8%), reflexo da faixa etária dos conselheiros, a maioria, acima de 50 anos (Ver Tabela 9 – Anexo 1). É interessante notar que 23,1% são funcionários públicos, o que pode ajudar na participação em termos de disponibilidade e liberação para participar das reuniões. 23,1% estão empregados (com carteira ou contrato de trabalho) e 17,3% são autônomos. Apenas um entrevistado se declarou desempregado. A situação ocupacional dos atores governamentais não foi perguntada, já que todos são funcionários da prefeitura municipal.

A partir de todas as informações apresentadas sobre o perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros, alguns dados podem ser destacados no quadro abaixo.

⁶ 23,1% dos entrevistados disseram receber entre 04 a 07 salários (de R\$ 2041,00 a R\$ 3.570,00). Considerando que a classificação da classe D vai até R\$ 3.060,00, os entrevistados podem estar localizados ou na faixa C ou D.

Quadro 1 – Resumo das informações sobre perfil participativo e socioeconômico

Seção 1: Perfil participativo e socioeconômico dos entrevistados	
Variável	Maior ocorrência
Associativismo	OP; associações comunitárias; igrejas; associações temáticas e sindicatos.
Informação e interesse sobre política	Alto nível (principal meio TV e internet)
Gênero	Feminino
Idade	Acima de 50 anos e entre 41 e 50 anos
Filhos	Média de 2,9 por pessoa sociedade civil e 1,9 do governo Idade dos filhos: maioria acima de 13 e 18 anos
Cor	Sociedade civil – espelha sociedade em geral Governo – percentual maior de brancos (as)
Escolaridade	Muito elevada comparada à sociedade em geral. Acima de 50% possui curso superior
Renda	Sociedade civil: maioria compõe classe C e D Governo: maioria classe C, B ou A

2 – A dinâmica de funcionamento dos conselhos

2.1 – Deliberação

Nos últimos anos, alguns autores vêm propondo avaliar a qualidade do processo democrático nas instituições participativas tendo como referência a teoria deliberativa. A opção por este arcabouço teórico para o estudo dos conselhos justifica-se pelas suas características deliberativas: são espaços de articulação entre Estado e sociedade, nos quais as decisões sobre políticas públicas podem envolver um processo de discussão e busca de acordos públicos a partir da inclusão de diferentes segmentos da sociedade diretamente envolvidos com as políticas em questão. Deliberação é entendida como um processo comunicativo de formação da opinião e da vontade pública que precede a decisão. Diferentemente de um simples processo de discussão, a deliberação pressupõe discordância entre os participantes, anteriormente ao início do debate. Além disso, a deliberação é um procedimento para se chegar a decisões coletivas que devem ser justificadas àqueles que são afetados por elas. Nesse processo de justificação e discussão, em que deve prevalecer a “força do melhor argumento”, os autores admitem que os deliberantes não precisam apenas utilizar a racionalidade, podem incluir apelos afetivos, argumentos informais, falas retóricas, testemunho pessoal e seus gostos como ingredientes no processo deliberativo (THOMPSON, 2008).

Entre os diferentes requisitos elencados pelos teóricos podemos citar alguns: igualdade de razões apresentadas, ausência de coerção, interatividade de discurso, discordância entre os participantes, publicidade, informação ampliada sobre os assuntos e decisões coletivas voltadas para o grupo ou sociedade em geral (CUNHA e ALMEIDA, 2009). Tais condições estão associadas com alguns efeitos democratizantes do processo decisório como: tolerância política, a atenção a argumentos opostos, visão orientada para o público e sentimento de eficácia política, para citar alguns (MUTZ, 2008). Ao refletir sobre os conselhos de políticas de Belo Horizonte, procuramos neste projeto “testar” os pressupostos teóricos e aprofundar o conhecimento sobre as

práticas deliberativas dos conselhos. Buscaremos indícios sobre a presença de alguns requisitos necessários para a qualidade da deliberação e representação.

Na primeira reunião realizada com os técnicos da prefeitura em abril do corrente ano, os participantes levantaram algumas questões sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos em relação, por exemplo, ao papel do governo na indução da participação; à partilha de poder pelo governo; à natureza deliberativa ou consultiva dos conselhos e à clareza e definição do mandato dos conselheiros governamentais, que foram objeto de investigação no questionário. Além dessas informações, procuramos por meio das questões avaliar outros aspectos relevantes para o sucesso do processo deliberativo e democratização da formulação de políticas públicas nestes mecanismos. Desse modo, esta seção apresenta resultados sobre a opinião dos entrevistados em relação a vários aspectos da dinâmica participativa e da representação.

Tabela 5 – Proposição da pauta por segmento

Proposição de pauta	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Secretaria executiva	12	23,1	15	18,1
Presidente	6	11,5	10	12,0
Mesa diretora	7	13,5	15	18,1
Mesa diretora incorporando proposição de comissão	13	25,0	30	36,1
Câmaras técnicas/comissões	7	13,5	3	3,6
Qualquer conselheiro	5	9,6	9	10,8
Não respondeu	2	3,8	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A literatura que trata da democracia deliberativa indica como um de seus fundamentos normativos a ideia de que os processos deliberativos devem ser amplamente inclusivos, não só no que diz respeito aos participantes do processo, mas também quanto aos temas que são objeto de deliberação. Nesse sentido, interessa saber a percepção dos conselheiros quanto à autoria da **proposição das pautas** das reuniões, já que pode revelar como os temas são incluídos no debate dos conselhos. Os dados indicam que para a sociedade civil, quem propõe as pautas, na maioria das vezes, são a secretaria executiva do conselho (23,1%) e a mesa diretora incorporando

proposições da comissão (25,0%), seguidas dos membros da mesa diretora (13,5%) e comissões (13,5%). Presidente e conselheiros são os que menos propõem a pauta (11,5% e 9,6%, respectivamente), sendo que 3,8% não responderam. Para o governo, quem geralmente propõe a pauta são a mesa diretora em parceria com comissão (36,1%), em seguida secretaria executiva e mesa diretora apresentaram o mesmo percentual (18,1%).

Os dados mostram que os temas discutidos são incluídos, em grande medida, pelos atores que ocupam cargos estratégicos e posições de destaque nos conselhos. A formulação da pauta pela mesa diretora ou secretaria executiva é um procedimento recorrente nestes espaços, especialmente, tendo em vista a forma de organização das reuniões e o funcionamento dos conselhos. Geralmente, é para a mesa diretora e para a secretaria executiva que processos, projetos e programas são encaminhados para apreciação da plenária. Em pesquisa nos regimentos internos em 79 conselhos de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente, Faria e Ribeiro (2010) mostram que os regimentos preveem em 18,7% dos casos a definição da pauta em reunião. Os regimentos também apontam a possibilidade de alteração da pauta durante a reunião – 44,8% dos CMAS podem ter a pauta alterada mediante iniciativa de conselheiros durante a reunião, desde que esta proposta seja aceita em plenária, 28,6% dos CMS e apenas 13,4% dos CMDCA apresentam esta mesma regra. Há um número elevado de regimentos que não possuem esta informação (mais de 50% em todos os conselhos). Apenas um estudo de caso poderia revelar se esta prática de alteração de pauta durante a reunião vem ocorrendo em Belo Horizonte.

Tabela 6 – Quem mais participa do debate por segmento

Participação no debate	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Representantes do governo	4	7,7	14	16,9
Representantes da sociedade	10	19,2	5	6,0
Equilíbrio entre governo e sociedade	33	63,5	60	72,3
Não respondeu/não se aplica	5	9,6	4	4,8
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Para os teóricos deliberativos a possibilidade de que todos se expressem no processo decisório é o que o torna verdadeiramente democrático. Apesar de reconhecer que em determinados momentos os resultados da discussão precisam ser agregados, parte-se do pressuposto de que o processo de discussão que precede o voto é mais importante para determinar a legitimidade da decisão (GOODIN, 2003). Neste sentido, podemos supor que quanto maior for o processo de discussão em termos de razões apresentadas mais ele se aproxima do ideal deliberativo de interatividade e pluralidade de discurso. Tendo em vista que a pauta das reuniões nos conselhos, geralmente, é composta por diferentes assuntos para deliberação, importa saber se os temas geraram debate e quem são os atores que mais participam das discussões.

Na opinião dos entrevistados as reuniões dos conselhos são marcadas pelo **debate e troca de ideias** (92,3% sociedade e 94,0% governo). – Ver Tabela 10 – Anexo 2. Tanto governo, quanto sociedade consideram que há um equilíbrio entre os dois segmentos no debate (63,5% e 72,3%, respectivamente). De acordo com estas opiniões, as discussões nos conselhos são na maioria do tempo marcadas pela igualdade entre os participantes. É curioso que nas perguntas abertas sobre a qualidade do funcionamento do conselho e da participação, os problemas relativos à deliberação aparecem repetidamente. O que demonstra que a existência do debate ainda precisa ser aprimorada, principalmente, no que se refere ao respeito ao outro, à priorização de temas na discussão e às habilidades comunicativas, como se verá nas questões a seguir.

Tabela 7 – Principal meio que acessa informações para tomada de decisão por segmento

Principal meio de informação	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Durante as reuniões do conselho	14	26,9	29	34,9
Por meio de documentos	16	30,8	28	33,7
Por meio de informes das Câmaras	8	15,4	8	9,6
Por meio de informes da Secretaria Municipal	1	1,9	14	16,9
Por meio de conversas e reuniões com entidade	7	13,5	3	3,6
Não respondeu / não se aplica	5	9,5	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A autonomia é uma das condições para uma deliberação democrática e para que ela seja alcançada no processo deliberativo é essencial que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação (COHEN, 1997, 2000). Nesse percurso de construção autônoma das preferências e opiniões sobre o assunto discutido, a presença de informações é essencial. Sendo assim, procuramos verificar os recursos cognitivos e informacionais disponíveis para os conselheiros, para além daqueles relacionados à escolaridade. Dado que nenhum ator sozinho (seja ele representante do governo ou de organizações da sociedade civil) detém as informações completas acerca de todos os temas e questões que são colocados em deliberação, é importante avaliar em que medida a instituição conselho, o governo, ou as entidades as quais os conselheiros são filiados contribuem para o aprendizado e conhecimento dos temas discutidos. Não se pode esquecer que instituições deliberativas do tipo dos conselhos, que comportam uma variedade de atores relacionados ao tema em questão, foram por muito tempo defendidas pelos teóricos por sua capacidade de educar politicamente e treinar o cidadão para lidar com assuntos técnicos e políticos, tradicionalmente sob controle do Executivo.

Ao serem questionados sobre o **acesso às informações** necessárias para tomarem decisões, 96,2% dos conselheiros da sociedade e 96,4% do governo declararam que sim, têm acesso (Ver Tabela 11 – Anexo 2). Estas informações são obtidas pela sociedade, principalmente, por meio da distribuição de documentos (30,8%), durante as reuniões do conselho (26,9%), por meio de informes das comissões (15,4%) e de conversas com membros da entidade (13,5%). Em relação ao governo, a maioria disse se informar durante a reunião (34,9%), por meio da distribuição de documentos (33,7%) e de informes da Secretaria Municipal (16,9%).

Os dados revelam que há um processo educativo nos encontros dos conselhos, pois vários indicaram estes espaços como fonte de aquisição das informações que consideram relevantes ou necessárias para a decisão. A dúvida é se há tempo suficiente durante as reuniões, para o amadurecimento de opiniões que possam sustentar as decisões. Considerando algumas respostas às questões abertas sobre a qualidade do processo deliberativo, que apontaram os problemas na organização das reuniões em relação ao tempo disponível para discutir e ao excesso de assuntos em pauta, as informações disponibilizadas durante às reuniões, pode não ser

suficiente. O elevado número de entrevistados da sociedade civil que declarou se informar a partir de documentos, pode ser um sinal que o processo informativo começa anterior às reuniões, quando estes são distribuídos com antecedência aos conselheiros.

Tabela 8 – Cumprimento pelo governo das decisões e orientações dos conselhos por segmento

Cumprimento das deliberações	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sempre cumpre	4	7,7	14	16,9
Cumpre a maioria	12	23,1	41	49,4
Cumpre um número médio	26	50,0	19	22,9
Cumpre um número pequeno	9	17,3	6	7,2
Não cumpre	1	1,9	2	2,4
Não respondeu	-	-	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Os conselhos entrevistados são bastante diferentes em relação às **funções e atribuições**, que podem localizá-los como deliberativos, consultivos e/ou fiscalizadores. Não obstante esta diversificação, a maioria, dos atores da sociedade civil e do governo declarou que o conselho é deliberativo (61,5% e 69,9%, respectivamente), no sentido de produzir decisões e resoluções sobre as políticas públicas. Para 34,6% da sociedade civil e 22,9% do governo, o conselho é apenas consultivo, produzindo pareceres e opiniões e não decisões (Ver Tabela 12 – Anexo 2).

O problema parece estar no momento posterior à deliberação, como se pode ver na Tabela 8, uma vez que para 50% da sociedade civil, o **governo cumpre** um número médio das decisões. Para 19,2%, o governo cumpre um número pequeno ou não cumpre as decisões e orientações do conselho. A avaliação é mais positiva, apenas para 30,8% dos conselheiros (respostas para sempre e cumpre a maioria), para quem o governo tem uma atuação mais efetiva na transformação das discussões em políticas públicas.

No governo, a avaliação sobre o cumprimento das decisões e orientações dos conselhos é mais positiva. Somados os percentuais dos que declararam que o governo “sempre cumpre” e “cumpre a maioria”, o resultado é de 66,3%.

Tabela 9 – Percepção sobre problema no funcionamento do conselho pela sociedade civil em %

Tipo de problema	Sociedade	
	N	%
Regras de organização e infraestrutura das reuniões	7	11,5
Infraestrutura física, administrativa e financeira	14	23,0
Cumprimento das deliberações e resoluções	4	6,5
Qualidade da deliberação – discussão	12	19,7
Qualidade da deliberação – decisão	6	9,8
Compromisso do governo com conselho	2	3,3
Informação adequada para participação	6	9,9
Capacitação	6	9,8
Outro	4	6,5
Total	61	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Nas perguntas anteriores, a opinião dos entrevistados em relação à dinâmica participativa mostrou que algumas condições consideradas essenciais para a qualidade do processo deliberativo parecem estar presentes nos conselhos, como a presença de informações, debate e igualdade entre os participantes. Porém, os dados relativos ao cumprimento das deliberações pelo governo são menos otimistas de acordo com ponto de vista da sociedade civil. No questionário, procuramos inserir algumas questões abertas, nas quais os conselheiros poderiam expressar livremente sua opinião sobre o funcionamento dos conselhos. Tendo em vista as dificuldades de se apreender a opinião e percepções acerca de um assunto num questionário e esgotar o repertório de questões a serem abordadas numa pergunta de múltipla escolha, consideramos que estas perguntas são centrais para o conhecimento destes espaços.

A primeira pergunta espontânea feita aos entrevistados refere-se à opinião dos mesmos quanto à existência de algum **problema ou irregularidade no funcionamento dos conselhos**. Para 73,1% dos atores não-governamentais e 62,3% dos atores governamentais há sim problemas (Ver Tabela 13 – Anexo 2). É importante destacar que sociedade civil e governo compartilham de algumas preocupações, ao mesmo tempo em que apontam problemas diferenciados e específicos a sua área de atuação. A tabela 9 acima é uma tentativa de categorização das respostas oferecidas pelos entrevistados da sociedade.

Vale salientar que na fala de cada entrevistado, muitas vezes mais de um problema é destacado, por isso na tabela o total de respostas é superior ao número de pessoas que indicou algum problema. A tabela apresenta o percentual de cada tipo de problema citado em relação ao total dos argumentos apresentados pelos conselheiros. Os dados mostram que os problemas levantados são de natureza variada, cobrindo desde questões formais do funcionamento, da qualidade do processo deliberativo e de interação entre Estado e sociedade e de dimensões externas ao próprio conselho e condicionantes da participação.

O primeiro problema destacado pela sociedade civil está relacionado com as normas formais do conselho. Nesta categoria estão tanto a falta de estrutura física administrativa e financeira dos conselhos, quanto os problemas relacionados às regras de funcionamento e organização das reuniões. Em relação à infraestrutura dos conselhos, as respostas giram em torno da ausência de pessoal para trabalho administrativo, sede e local apropriado para reuniões, material, mobiliário e recursos para o desenvolvimento dos trabalhos. Quanto à organização das reuniões, as reivindicações são relativas aos problemas com horário, datas, cancelamentos e tempo das reuniões, o qual é considerado sempre pequeno para tratar do grande volume de assuntos em pauta. Há também relatos sobre a falta de lanche e assiduidade conselheiros.

O segundo conjunto de preocupações refere-se à qualidade da deliberação. Nestes casos envolvendo discussão e decisão. No que concerne à discussão destacam-se: dificuldade de articulação e de acordo, falta de igualdade entre participantes, falta de envolvimento dos conselheiros, problemas na relação com o governo e ausência de interesse pelo tema. A dimensão decisória é complicada devido à falta de poder decisório e de resolução dos problemas.

O terceiro grupo de questões remete para problemas que impactam diretamente à capacidade dos conselheiros participarem de forma igualitária, plural e pública, como querem os teóricos da democracia deliberativa. Na visão dos atores sociais há demonstrações de falta de compromisso do governo, em termos da ausência às reuniões e valorização destes espaços; a informação nem sempre é adequada e a capacitação precisa ser ampliada e aperfeiçoada.

Entre os argumentos que foram classificados em “outros” houve uma resposta para cada uma das opções: falta de interação do conselho com a comunidade; falta de visibilidade na mídia,

presidência ocupada pelo governo e representação da sociedade deveria ser maior que a do governo.

Tabela 10 – Percepção sobre problema no funcionamento do conselho pelo governo em %

Tipo de problema	GOVERNO	
	N	%
Regras de organização e infraestrutura das reuniões	4	4,1
Infraestrutura física, administrativa e financeira	20	20,5
Qualidade da deliberação – discussão	15	15,4
Falta de conhecimento e preparo dos conselheiros	12	12,4
Informação adequada para participação	3	3,1
Capacitação	7	7,2
Falta interação com a sociedade	3	3,1
Falta de clareza, definição e articulação do governo	5	5,2
Sobreposição de funções do conselho com o governo	2	2,1
Falta discussão intersetorial	4	4,1
Necessidade de alteração da Lei/Regimento Interno	2	2,1
Falta visibilidade às ações do conselho	2	2,1
Pouca mobilização e participação da sociedade/governo	6	6,2
Falta de compromisso com presença e horário das reuniões	8	8,2
Outro	4	4,1
Total	97	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Os atores governamentais apontaram um repertório mais diversificado de problemas. Algumas respostas estão em sintonia com a preocupação esboçada pelo segmento da sociedade. Nesse sentido, também apareceu como questão central os problemas relacionados ao funcionamento dos conselhos. Infraestrutura da instituição como um todo; organização das reuniões, aliada com as respostas sobre compromisso com presença e horário das reuniões; sobreposição de funções entre governo e conselho e necessidade de alteração da Lei e Regimento Interno são o primeiro grupo de respostas. A falta de assiduidade nas reuniões e o desrespeito ao horário, nestes casos foi destacado diante do número considerável de intervenções sobre o assunto. Essa é uma dimensão que parece importante de ser avaliada para o aperfeiçoamento da participação e que aparece repetidamente no discurso dos conselheiros, como se verá a seguir na questão sobre o que precisa avançar na gestão participativa de Belo Horizonte.

Em segundo lugar, existe um grupo de questões relacionadas às condições “ideais” para a deliberação que parecem não estar presentes nestas instituições. São elas: falta de conhecimento e preparo dos conselheiros – em sua maioria, a sociedade civil de acordo com os atores governamentais –, informação adequada, capacitação e clareza, definição e articulação do governo.

Um terceiro aspecto é a qualidade comprometida do processo de discussão. Diferentemente da sociedade, o governo não enfatizou a dimensão decisória e deu relevo a outros problemas. Para esses atores, os problemas do processo deliberativo estão relacionados com os conflitos entre conselheiros; os argumentos divergentes entre sociedade e governo; a falta de respeito entre os participantes; a dificuldade de priorização dos temas em pauta; a falta de objetividade nas intervenções e interferência de interesses particulares e corporativistas. Essas características levantam uma série de dúvidas em relação ao processo deliberativo nos conselhos e grandes desafios para a participação. Do ponto de vista teórico, vários elementos que são considerados como constitutivos da deliberação, por exemplo, presença de conflito e argumentos divergentes, são vistos como problema para o bom andamento dos trabalhos. Visto que espaços deliberativos são criados para resolução de questões conflituosas, é preciso avaliar até que ponto os conselhos não estão sendo capazes de superar uma divergência inicial ao debate e discussão e estabelecerem uma relação de cooperação entre as partes. Além disso, o respeito mútuo que é essencial para o sucesso destes encontros precisa ser cultivado, mesmo que isso implique, num primeiro momento, conviver com as dificuldades e diferenças dos indivíduos em termos de habilidades comunicativas e técnicas sobre o assunto. Esse é um equilíbrio difícil de ser alcançado, mas que deve estar no horizonte de propostas sobre o aprimoramento da participação, que venham, por exemplo, de iniciativas de capacitação.

Por fim, o quarto grupo de respostas direciona o conselho para além do seu espaço institucionalizado de reuniões e chama atenção para a necessidade de interação com a sociedade; de discussão intersetorial entre as políticas públicas; de maior visibilidade das ações do conselho para o público ao qual representam e de maior mobilização da sociedade e do governo em torno desses mecanismos. Esse é um dado muito relevante que aposta na publicização dos conselhos. Várias alternativas podem ser vislumbradas como a organização de página na internet, criação de

canais diretos com a sociedade, como ouvidorias, distribuição de informativos sobre as políticas deliberadas e maior envolvimento entre os formuladores de políticas públicas.

Tabela 11 – Dificuldade de participar do conselho por segmento

Dificuldade	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Horário das reuniões compatível com trabalho/estudo	6	22,2	3	7,2
Gastos com transporte e alimentação	4	14,8	3	7,2
Dificuldade na compreensão do tema discutido	5	18,6	1	2,3
Falta de tempo devido ao acúmulo de funções	6	22,2	31	73,8
Dificuldade de falar em público	3	11,1	1	2,3
Outra ⁷	3	11,1	3	7,2
Total	27	100,0	42	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Ainda com relação à dinâmica da participação, questionamos sobre as **dificuldades para participação**. É surpreendente que quase a metade dos entrevistados dos dois segmentos declarou não ter dificuldades (48,1% sociedade e 47% governo), o que demonstra, em certa medida, a atitude positiva em relação à atuação conselhistas. Entre os que apontaram alguma dificuldade e responderam à questão (excluindo os que disseram não ter dificuldade), a resposta do governo é prioritariamente para a opção “Falta de tempo devido ao acúmulo de funções”. Na sociedade civil as opiniões estão divididas entre “horário das reuniões compatível com trabalho” e “falta de tempo devido ao acúmulo de funções” (22,2% para cada uma das respostas). Em segundo lugar vem a dificuldade na compreensão do tema (18,6%) e em terceiro os gastos com transporte e alimentação (14,8%).

⁷ Outra dificuldade sociedade: 1 pessoa respondeu “acúmulo de reuniões na agenda do conselho” e outra “falta de compromisso com a hora para iniciar as reuniões, principalmente, por parte do governo”. Estes problemas referem-se diretamente à organização das reuniões, já relatado também na questão sobre o problema no funcionamento do conselho. Outra dificuldade para governo: agenda da secretaria mesmo horário que reuniões do conselho; extensa lista de processos para julgamento no COMAM e tumulto criado por representantes da sociedade civil.

Tabela 12 – Mais importante para melhorar funcionamento do conselho por segmento

O que mais precisa melhorar	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Estrutura funcional (espaço físico e suporte técnico)	2	3,8	16	19,3
Curso de capacitação para conselheiros	21	40,4	28	33,7
Criar canais que aproximem a Secretaria Municipal do Conselho	4	7,7	6	7,2
Criar canais que aproximem o Conselho da população	19	36,5	22	26,5
Outra	6	11,5	11	13,3
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Na pergunta sobre o que os conselheiros consideram ser **mais importante para melhorar o funcionamento do conselho**, alguns temas já levantados em outros momentos reaparecem. Desse modo, os dois segmentos destacam primeiramente cursos de capacitação, seguido pela criação de canais que aproximem o conselho da população. Entre os atores governamentais aparece também com força a melhoria do espaço físico. Face ao alto percentual de outras opções, destacamos as respostas dos entrevistados: sociedade civil – adequação da pauta ao horário das reuniões; criação de canais que aproximem secretaria e conselheiros; cumprimento das ações (plano de ação); acompanhamento das condicionantes dos licenciamentos e uma resposta incompleta. No governo destacam-se alteração da lei do conselho; ampliação da participação dos conselheiros; criação de canais que estimulem a participação; desenvolvimento de confiança entre governo e sociedade; disponibilização de materiais sobre normas e diretrizes a serem seguidas; fortalecimento da comunicação com conselhos locais e regionais; aumento do número de reuniões; melhoraria na estrutura funcional e recebimento antecipado de relatórios.

Tabela 13 – Maior dificuldade como representante do governo no conselho

Maior dificuldade como ator governamental	Governo	
	N	%
Falta de clareza do mandato e das funções a serem exercidas	12	14,5
Falta de autonomia para propor e decidir	10	12,0
Falta de orientação do governo quanto à tomada de decisão	21	25,3
Outra. Qual?	39	47,0
Não respondeu	1	1,2
Total	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Sabemos que a participação nos conselhos se dá por meio da representação de alguns segmentos da sociedade e do governo, considerados importantes no processo de formulação de cada área de política. Bem como que cada segmento apresenta especificidades em relação à atuação deliberativa. Diferentes pesquisas já exploraram os resultados da participação a partir do enfoque da sociedade civil, neste trabalho tivemos a oportunidade de conhecer um pouco mais o que pensam os atores governamentais. Tendo em vista que a questão sobre **a principal dificuldade** de participar nos conselhos, apresentada na Tabela 11 acima, continha opções mais relacionadas com as necessidades e reivindicações dos atores sociais, foi aplicada uma questão separada para o governo. As alternativas oferecidas ao entrevistado dirigiram-se a questões clássicas destacadas em outros estudos sobre os problemas de uma representação derivada, que muitas vezes não tem clareza de suas funções e papel nos conselhos e autonomia para representar. 25,3% dos respondentes disseram que a maior dificuldade é a falta de orientação do governo quanto ao processo de tomada de decisão. 14,5% apontam a falta de clareza no mandato e 12% a falta de autonomia para propor e decidir. Estes são problemas que prejudicam o funcionamento dos conselhos, na medida em que muitas decisões precisam de um posicionamento e contribuição dos atores governamentais, que muitas vezes não estão autorizados a oferecer.

O número de respondentes que declarou outra dificuldade foi muito elevado (39 ou 47%). Desses, 16 responderam “nenhuma dificuldade” (o que corresponde a 19,3% do total de respondentes). Entre os que apontaram alguma dificuldade as respostas são muito variadas (Tabela 14 – Anexo 2), versando sobre os problemas de agenda e dificuldades de conciliação de funções, questões técnicas das reuniões e conselhos, entre outros.

A última questão sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos também foi aplicada de maneira espontânea. Perguntamos aos conselheiros o que eles consideravam **necessário para aperfeiçoar a participação** em Belo Horizonte. Esta pergunta se completa com a anterior sobre o principal problema dos conselhos, na medida em que podemos perceber um padrão de respostas em relação às necessidades dessas instituições. Novamente, temas relacionados com a infraestrutura dos conselhos e organização das reuniões, a qualidade interna do processo

deliberativo e a relação entre conselho, sociedade em geral e políticas públicas pautam as preocupações dos entrevistados.

Tabela 14 – O que é necessário para aperfeiçoar a participação em BH por segmento

Aperfeiçoar a participação em Belo Horizonte	Sociedade		Governo	
	N	%	N	%
Ampliar participação da comunidade nas reuniões	3	4,3	6	5,6
Aperfeiçoar qualidade da deliberação	14	20,3	10	9,4
Aperfeiçoar regras de organização e infraestrutura das reuniões	10	14,5	6	5,7
Capacitação	7	10,2	25	23,6
Criar canais de interação com população e/ou governo	2	2,9	12	11,3
Cumprir deliberações	7	10,2	2	1,9
Legalizar o OP	2	2,9	-	-
Maior publicização e divulgação do conselho	9	13,0	17	16,0
Maior definição e clareza do posicionamento do governo	-	-	4	3,8
Maior entrosamento e articulação entre conselheiros	-	-	4	3,8
Melhorar intersetorialidade entre conselhos e políticas	-	-	4	3,8
Melhorar infraestrutura dos conselhos e distribuição de recursos	5	7,2	9	8,5
Renovação de conselheiros e de lideranças	4	5,8	1	0,9
Estimular a participação da comunidade	-	-	2	1,9
Outra	6	8,7	4	3,8
Total	69	100,0	106	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Para a sociedade civil é central aperfeiçoar a qualidade da deliberação, pelos mesmos motivos já descritos anteriormente. Nesta mesma linha, os atores ressaltam também a necessidade do governo cumprir as deliberações que tomam nas reuniões. Já para o governo a ênfase maior está nos processos de capacitação de conselheiros, uma vez que a falta de conhecimento e preparo dos atores é considerada como um fator que inibe e dificulta a participação. Os dois segmentos salientam em segundo plano a maior publicização e divulgação dos conselhos, mostrando o desejo de que esta instituição seja mais conhecida e reconhecida pela sociedade.

Nessa perspectiva incluem as respostas sobre a importância de criar instâncias de interação com a sociedade; ampliar a participação da comunidade nas reuniões e estimular a participação da comunidade.

No que se refere às regras de funcionamento do conselho, há pedidos em relação às regras de organização das reuniões; à infraestrutura administrativa e financeira dos conselhos e à renovação de lideranças e conselheiros. Quanto às respostas que foram encaixadas em “outras” por não ser possível classificar em nenhum dos padrões acima, o Estado aponta a necessidade de aperfeiçoar regras de seleção; evitar sobreposição de funções; repassar para os conselheiros o planejamento da Prefeitura para 2030 e realizar mais reuniões como a ocorrida na aplicação do questionário. Em relação à sociedade algumas respostas estavam vagas e foram difíceis de classificar como credibilidade, disponibilidade e incentivo.

2.2 – Representação

Atualmente, pesquisas vêm se preocupando com as relações de representação que se estabelecem no interior das experiências participativas, onde atores sociais falam, agem e julgam em nome de outras pessoas, grupos e temas. Esta dinâmica entre participação e representação chama atenção para problemas antes não colocados pela literatura, como por exemplo, a legitimidade democrática da representação da sociedade civil, uma vez que estes atores não foram autorizados diretamente pelo público ao qual representam. Nas pesquisas desenvolvidas no PRODEP, sugerimos alguns critérios para avaliação da representação como os métodos de seleção dos conselheiros e a capacidade dos conselhos serem abertos à competição de diferentes interesses e perspectivas (ALMEIDA, 2010). Este último critério vem sendo avaliado a partir da leitura dos regimentos internos dos conselhos, procurando informações sobre a presença de regras e normas que *indiquem (1) a existência de uma pluralidade de segmentos representados, bem como (2) a existência de regras sobre as formas – mais ou menos democráticas e públicas – como adquirem representação nessas instituições* (FARIA E RIBEIRO, 2010).

Em segundo lugar, tendo em vista que conselheiros possuem um mandato institucional que os ligam a suas entidades e organizações, o aperfeiçoamento da representação requer uma aproximação entre conselheiros e entidades, bem como uma maior interação entre os mesmos (ALMEIDA, 2010).

Nos questionários aplicados aos conselheiros de Belo Horizonte procuramos saber da sociedade civil – já que os atores governamentais são com frequência indicados pelo responsável da pasta ou secretaria afim à política pública em questão – como acessam o conselho. Na pergunta **“De que forma você foi escolhido (a) para ser conselheiro (a)?”** (Ver Tabela 15, Anexo 2), a maioria dos entrevistados respondeu ter sido selecionado por meio de eleição (57,7%) – seja em fórum ou conferência (46,1%), seja por uma eleição interna na associação ou grupo que representa (11,6%). É importante deixar claro que foi orientado aos respondentes, indicar o último momento de escolha ou de entrada no conselho, haja vista que o processo eleitoral algumas vezes comporta dois momentos, uma escolha na associação e outra na conferência. Porém, um número elevado de entrevistados declarou ter sido indicado pela associação ou entidade que representa (42,3%). A presença de um número significativo de organizações da sociedade civil que são indicadas precisa futuramente ser avaliada de forma qualitativa, para que não corramos o risco de considerar que apenas eleições são democráticas. Embora à primeira vista a indicação pareça menos democrática, é preciso avaliar juntamente com as entidades qual o critério adotado e os problemas que possam advir das dificuldades de formação de lideranças, por exemplo. Sendo assim, na ausência de pessoas qualificadas e com experiência temática e participativa, as associações prefeririam indicar alguém já envolvido nestas atividades. Só um estudo de caso poderia avaliar até que ponto as associações estão indicando ao invés de elegendo seus representantes pela falta de horizontalidade nas relações entre membros ou por problemas de formação de quadro de pessoas. Além disso, não podemos excluir a hipótese de que a indicação tenha sido feita de forma consensual entre os membros da entidade. De toda forma, seria importante investir na democratização do processo de seleção, como eleições em Conferências, por sua natureza mais pública e inclusiva.

Tabela 15 – Argumento de representatividade por segmento

ARGUMENTO	SENTIDO	SOCIEDADE		GOVERNO	
MANDATO		N	%	N	%
	<i>Accountability</i>	11	16,7	6	6,3
	Responsividade	10	15,2	12	12,5
	Atuação responsável e participativa	14	21,3	26	27,1
	Intermediação	6	9,1	1	1,0
	Serviços	1	1,5	2	2,1
	Proximidade (emancipação, participação)	3	4,6	2	2,1
	Defesa de direitos	-	-	3	3,1
AFINIDADES/TRAJETÓRIA/ IDENTIDADES ASSOCIATIVAS	Experiência	3	4,5	2	2,1
	Experiência com o tema	5	7,6	19	19,8
	Experiência participativa	1	1,5	3	3,1
	Pertencimento (filiação)	3	4,5	11	11,5
	Atributos pessoais ⁸	1	1,5	2	2,1
RESULTADOS DA REPRESENTAÇÃO	Reconhecimento do público	1	1,5	-	-
	Ganhos Pessoais	1	1,5	-	-
ELEITORAL	Eleitoral	2	3,0	-	-
	Outro	-	-	3	3,1
	Não se aplica/não respondeu	4	6,0	4	4,1
	Total	66	100,0	96	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

No que diz respeito à relação entre conselheiros e entidades, a pergunta espontânea sobre **representatividade** apresenta algumas pistas. Perguntados se se consideravam representativos, 95,2% do governo e 92,3% da sociedade disseram que sim. Quando questionados sobre a razão de sua representatividade, os argumentos utilizados pelos representantes destacam diferentes critérios de legitimidade relacionados com o mandato, a experiência e a trajetória pessoal e da entidade, os resultados da representação ou com os mecanismos de seleção. As

⁸ Atributos pessoais – o indivíduo destaca as qualidades individuais e pessoais, como ser qualificado, inteligente, bom articulador, dedicado, etc.

respostas foram categorizadas de acordo com proposta elaborada por Almeida (2010) em pesquisa nos conselhos de saúde do Brasil. Diante da diversidade de conselhos pesquisados neste projeto, a questão apresentou um número maior de argumentos do que em pesquisas anteriores desenvolvidas no PRODEP (ALMEIDA e CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2010). O número de argumentos é maior do que o número de entrevistados devido ao fato de algumas pessoas indicarem mais de um sentido de representatividade em sua fala.

Em primeiro lugar os entrevistados associam sua representatividade à ideia de mandato – somados os percentuais no quadrante deste argumento. O foco é numa experiência democrática que se constrói durante a representação. Para a sociedade civil (68,4%), o argumento do mandato é mais enfatizado do que no governo (54,2%). Para os dois segmentos, o sentido mais destacado em relação ao mandato é o da atuação responsável e participativa que remete ao comportamento dos mesmos em relação aos trabalhos do conselho e ao processo de deliberação. O segundo sentido ressaltado pela sociedade é a *accountability*⁹ (16,7%). Este termo que já se popularizou nas Ciências Sociais (O'DONNELL, 1998, 2004) refere-se à existência de prestação de contas e à possibilidade de controle por parte dos representados em relação à atuação dos representantes. Para o governo, a *accountability* foi o terceiro argumento dentro da noção de mandato. Um terceiro sentido à representatividade atribuído pelos conselheiros é a noção de responsividade. Nesse sentido, o representante procura atuar em função do representado, sendo responsivo aos seus desejos e interesses. 15,2% dos atores não-governamentais e 12,5% dos governamentais declararam que são representativos por serem responsivos. De certa maneira, os representantes informais nos conselhos estão reproduzindo os critérios de legitimidade atribuídos tradicionalmente aos representantes eleitos. Todos estes três sentidos destacados acima são muito positivos do ponto de vista da existência de controle democrático e de uma relação horizontal entre conselheiros e representados.

As noções de proximidade, intermediação e serviços, também transmitem uma ideia de mandato, mas foram menos destacados. Estes argumentos foram levantados em estudo de Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e definidos pelos autores como: proximidade; –

⁹ *Accountability* supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social (LAVALLE & CASTELLO, 2008, p. 68).

relacionamento com os beneficiários, seja incentivando a participação ou a emancipação – de intermediação – responsável por abrir portas e franquear o acesso a instâncias de tomada de decisão no poder político – e de serviços – enfatiza os benefícios concedidos ao representado. A relação de proximidade é vista como potencial para viabilizar formas de controle e sanção, na medida em que a proximidade física com o representado permite a verbalização direta de demandas ou insatisfações, além da capacidade dos beneficiários de impor aos representantes perdas de prestígio na localidade. Já os argumentos de intermediação e serviços não apresentam “indícios de controle social sobre o representante, sequer sob a pressuposição de alguma coincidência substantiva ou simbólica” (LAVALLE e CASTELLO, 2008, p. 81). Esses três sentidos foram pouco citados pelos entrevistados, com exceção da intermediação, que aparece com um pouco mais de força na sociedade civil.

Em segundo lugar, os entrevistados dão importância à afinidade e/ou identidade construída nesta trajetória participativa ou profissional/pessoal (38,6% governo e 19,6% sociedade). Essa linha de raciocínio esteve presente com mais força nos atores governamentais devido às características de sua legitimidade derivada dos poderes constituídos, a qual é determinada por sua posição na estrutura do governo e experiência temática. Nesta categoria, aparecem cinco subdivisões. É possível encontrar o argumento da experiência que remete ao contato com o tema e com a política pública da área de atuação do conselho (19,8% governo e 7,6% sociedade), à dimensão participativa (3,1% governo e 1,5% sociedade) e à noção mais geral de experiência (2,1% governo e 4,5% sociedade), que não foi possível ser alocada para nenhuma das anteriores. É importante destacar que a experiência com o tema frequentemente está associada tanto a uma expertise técnica e profissional, na medida em que os conselhos são compostos por profissionais de saúde, prestadores públicos e privados e por técnicos do governo, como a uma “*expertise cidadã*”, que se desenvolve em associações e organizações da sociedade civil diante da partilha do poder pelo Estado e da delegação de algumas funções, que antes eram prerrogativas dos atores estatais, à sociedade (Sintomer, 2006). Já a experiência participativa poderia ser comparada com a definição de Sintomer (2006) de saber prático dos atores, que surge do engajamento político e prático no dia a dia das comunidades, além da vivência com os

problemas enfrentados por seus representados. A experiência remete para uma representatividade que se constrói pela participação e afinidade adquirida com a participação (LÜCHMANN, 2008; AVRITZER, 2007). O argumento de pertencimento/filiação, muito enfatizado pelo governo (11,5%), está relacionado com o fato de pertencerem a secretarias e órgãos governamentais que têm assento no conselho.

Estes foram os sentidos mais atribuídos pelos conselheiros para sua representatividade. Na maioria dos casos, parece estar ocorrendo uma relação positiva entre representantes e representados ou a possibilidade de controle entre as partes. Resta saber o quanto a percepção se aproxima da prática real destes representantes.

Uma última questão atinente ao tema da representação foi sobre o que os conselheiros pensavam sobre a **representação dos interesses da sociedade** nos conselhos. Uma parte da literatura que trata da importância de processos deliberativos para a democracia tem destacado como um dos fundamentos destes processos a discussão e decisão sobre questões que são de interesse comum e que geram obrigações mútuas entre os cidadãos, assim, como do Estado para com eles. A ideia decorrente é de que deve haver espaços de expressão dos interesses e necessidades dos grupos, mas que estes possam avançar no sentido de que sejam debatidas e discutidas questões de interesse de toda a sociedade. Assim, no que se refere à percepção dos conselheiros sobre a representação dos interesses da sociedade no conselho, sociedade civil e governo compartilham da mesma opinião: para 50% deles o interesse da sociedade está razoavelmente representado ou muito representado (25,0% sociedade e 26,5% governo). Os demais responderam que o interesse está pouco representado nos conselhos (Ver Tabela 16 – Anexo 2).

Quadro 2 – Resumo das informações sobre dinâmica de funcionamento dos conselhos

Seção 2: Dinâmica de funcionamento dos conselhos: deliberação	
Variável	Maior ocorrência
Proposição de pauta	Órgãos de direção e pessoas que ocupam cargos estratégicos
Presença de debate	Alto nível de debate Equilíbrio entre representantes governamentais e da sociedade civil
Presença de informação	Sim
Principal meio de obter informação	Reunião dos conselhos e documentos distribuídos
Resultado do processo decisório	São deliberativos – produzem decisões
Cumprimento das deliberações pelo governo	Sociedade civil: cumpre número médio Governo: Cumpre maioria ou sempre
Existência de irregularidade	Sim
Tipo de irregularidade	Problemas na infraestrutura das reuniões e no funcionamento do conselho; qualidade da deliberação e condições para deliberação: falta informação e capacitação
Dificuldade para participar	Sociedade civil: horário compatível com trabalho/estudos Governo: acúmulo de funções
Necessário para melhorar funcionamento do conselho	Capacitação e canais de interação com a sociedade (publicizar o conselho)
Aperfeiçoamento da gestão participativa	Sociedade civil: qualidade da deliberação Governo: capacitação
2.2 – Representação	
Processo seleção sociedade	Eleição, mas com grande percentual de indicação
Sentimento de representatividade	Sim – muito elevado
Argumento sobre a representatividade	Mandato – responsável e participativo; responsivo e com prestação de contas
Representação do interesse da sociedade	Razoavelmente representado no conselho

3 – Capacitação: o que querem e precisam os conselheiros

Embora haja consenso sobre a necessidade de capacitar os atores da sociedade civil e do governo a partir do respeito mútuo entre os diferentes saberes, ainda não é possível afirmar qual é a melhor técnica e forma de fazê-lo. Sendo assim, a pesquisa buscou desvendar a opinião dos entrevistados em relação aos temas que carecem de capacitação, quais os meios mais eficientes de capacitar e que tipos de recursos precisam ser disponibilizados.

Para isso, seria importante saber se existe a prática entre os conselheiros de se capacitarem. 69,2% dos representantes societais e 72,3% dos governamentais disseram que já participaram de capacitação na área de atuação do conselho (Ver Tabela 17 – Anexo 3).

Tabela 16 – Tipo de capacitação por segmento

Tipo de capacitação	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Conferência municipal	42	80,8	72	86,7
Conferência estadual	25	48,1	43	51,8
Conferência nacional	16	30,8	27	32,5
Fóruns/seminários	39	75,0	72	83,7
Cursos	34	65,4	60	72,3
Oficinas	27	51,9	55	66,3
Outra	9	17,3	10	12,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Foi apresentada uma lista de atividades, as quais os entrevistados poderiam marcar todas as opções que correspondiam a sua **capacitação**. É importante destacar que as Conferências vêm sendo consideradas como espaços importantes de capacitação e aprendizado, como se pode ver na Tabela 16 acima. Dos que afirmaram já terem buscado capacitação a maioria dos atores, tanto da sociedade quanto do governo, já participou de conferências municipais, fóruns e seminários, cursos e oficinas. Os índices são menores apenas para conferências estaduais e nacionais – compreensível pelas dificuldades envolvidas, como por exemplo, recursos financeiros e tempo disponível, para participar dessas atividades em outros Estados da Federação.

Tabela 17 – Tipo de capacitação pessoal por segmento

Tipo de capacitação pessoal	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Leitura de livros e artigos sobre o tema	35	67,3	73	88,0
Curso de especialização	22	42,3	27	32,5
Eventos relacionados ao tema	34	65,4	57	68,7
Outra	11	21,2	13	15,7

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Além da capacitação coletiva, oferecida pelas instituições participativas e órgãos governamentais, questionamos se os conselheiros buscam **capacitação pessoal** para a participação. Quase a totalidade de entrevistados, 94,6% do governo e 88,5% da sociedade responderam afirmativamente (Ver Tabela 18 – Anexo 3). O tipo de capacitação, como se pode ver acima, varia entre leitura de livros e artigos, eventos relacionados ao tema e cursos de especialização. Estes dados reforçam os argumentos de representatividade apontados anteriormente, sobre a experiência com o tema e área de política pública destes atores.

Tabela 18 – Tipo de capacitação mais importante para aperfeiçoar atuação por segmento

Capacitação mais importante	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sobre as normas e procedimentos que regulamentam o funcionamento do conselho	13	25,0	6	7,2
Sobre a formulação e avaliação da política pública	15	28,8	37	44,6
Para compreensão do orçamento da política	3	5,8	12	14,5
Sobre a participação da sociedade nos conselhos e orçamentos participativos	7	13,5	4	4,8
Sobre o processo de discussão, apresentação de propostas, debate sobre as propostas e tomada de decisão	12	23,1	20	24,1
Outra	1	1,9	3	3,6
Não respondeu	1	1,9	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Apesar de um grande número de pessoas declarar que já se capacitou na área de atuação do conselho, as respostas anteriores às perguntas abertas mostraram a grande preocupação dos conselheiros com atividades de aperfeiçoamento. Desse modo, é importante levantar quais são os **temas mais demandados**. A tabela 18 revela que na sociedade civil as opiniões estão mais divididas, talvez pela relevância de todos os temas colocados como opção no questionário. As opções sobre avaliação da política pública, sobre normas e procedimentos que regulamentam o conselho e sobre o processo de deliberação tiveram pesos muito próximos. No governo, grande parte dos entrevistados (44,6%) declarou ser necessário capacitação sobre o processo de formulação e avaliação de políticas públicas, seguida da alternativa que tratava do processo de deliberação – discussão, apresentação de propostas e decisão. Iniciativas de capacitação voltadas para esses temas poderiam ajudar a superar alguns problemas destacados ao longo deste relatório, como a falta de conhecimento dos conselheiros sobre a política pública e a dificuldade de estabelecer um processo deliberativo baseado no respeito mútuo, cooperação e igualdade entre os participantes.

Tabela 19 – Tipo de estratégia de capacitação por segmento

Tipo de estratégia de capacitação	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Cursos à distância, por meio da utilização de computador e internet	4	7.7	2	2.4
Cursos presenciais, por meio do contato direto entre o público e o professor/instrutor	18	34.6	35	42.2
Estratégia utilizando os dois modelos – cursos à distância e cursos presenciais	30	57.7	46	55.4
Total	52	100,0	83	100.0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A **melhor estratégia** para realização da capacitação é uma informação que pode também ser muito útil para a formulação de diretrizes pela Prefeitura. O percentual maior de resposta foi pela combinação de métodos – cursos à distância e presenciais – o que parece atender às demandas de falta de ‘tempo e acúmulo de funções dos conselheiros’. Considerando que no

começo do relatório foi destacado que os conselheiros têm acesso à internet e a utilizam para se informar sobre política, esta parece ser sim uma ferramenta importante para estratégias de capacitação. Não se pode esquecer que um número considerável de entrevistados ainda prefere os formatos tradicionais de cursos, com contato direto entre instrutor e aluno, portanto, é preciso combinar estratégias de treinamento dos conselheiros.

Tabela 20 – Tipo de formato de capacitação por segmento

Tipo de formato	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Cursos continuados	28	53,8	32	38,6
Seminários eventuais promovidos pela PBH	8	15,4	24	28,9
Oficinas interativas	12	23,1	24	28,9
Outro	3	5,8	2	2,4
Não respondeu	1	1,2	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

O formato de capacitação mais destacado pela sociedade civil são os cursos continuados (53,8%). Nesses modelos é possível ter um treinamento mais prolongado e diversificado de temas, possibilitando o participante aprofundar no conhecimento dos conteúdos e estabelecer uma dinâmica interativa com alunos e professores mais constante. Em segundo lugar, os atores sociais apontam as oficinas interativas, que mesclam atividades teóricas e práticas, onde os indivíduos aprendem sobre algum assunto e são motivados a experimentar como determinada situação se desenvolveria na prática. Os representantes do governo apresentaram opiniões mais divididas, tendo os cursos continuados também ocupado a primeira posição, seguidos de seminários e oficinas.

Tabela 21 – Horário mais adequado para capacitação por segmento

Horário	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
No período da manhã durante a semana	16	30.8	41	49.4
No período da tarde durante a semana	12	23.1	25	30.1
No período da noite durante a semana	13	25.0	13	15.7
No período da manhã durante o fim de semana	8	15.4	3	3.6
No período da tarde durante o fim de semana	1	1.9	1	1.2
Não respondeu	2	3.8	-	-
Total	52	100,0	83	100.0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Por fim, o último aspecto avaliado na capacitação foi o **horário mais adequado** para realização dessas atividades. Os dois segmentos preferem que a capacitação seja realizada durante a semana. O que pode ser reflexo tanto da idade dos conselheiros, quanto da situação ocupacional que mostrou em grande medida ser propícia para a participação. O governo prefere o horário matutino (49,4%) ou vespertino (30,1%). Para os não-governamentais o horário da manhã também é o mais adequado (30,8%), com percentuais muito próximos para tarde e noite (23,1 % e 25,0%, respectivamente).

Quadro 3 – Resumo das informações sobre capacitação

Seção 3: Capacitação	
Variável	Maior ocorrência
Experiências de capacitação dos conselheiros	Alta – tanto coletiva quanto busca individual
Tema demandado	Avaliação de política pública, normas e procedimentos e processo de deliberação
Estratégia	Combinação entre estratégia presencial e não presencial
Formato	Cursos continuados
Horário	Durante a semana (manhã e/ou tarde)

4 – Intersetorialidade

Nas conversas que tivemos com atores governamentais no I Workshop ficou clara a preocupação em relação à necessidade de se adotar estratégias integradas na formulação e avaliação das políticas públicas da cidade. A percepção dos problemas envolvidos na ausência dessa prática também foi um ponto de convergência, além da constatação da dificuldade de planejar políticas públicas de forma intersetorial, haja vista o aspecto setorial dessas políticas em todos os níveis da Federação. As entrevistas com atores da sociedade civil e do governo tiveram o objetivo de levantar soluções e propostas de ação conjuntas e integradas, além de procurar avaliar se existem iniciativas em desenvolvimento pelas instituições participativas.

Em primeiro lugar avaliamos se os conselhos **tomam decisões que estão correlacionadas** com assuntos discutidos em outros conselhos. Como se pode ver na Tabela 19 no Anexo 4, para 63,5% dos representantes da sociedade e 72,3% do governo o conselho toma decisões que são de natureza intersetorial. Entre os que responderam afirmativamente a esta questão, foi perguntado se o conselho adota alguma medida quando isso ocorre. De acordo com 79,4% da sociedade e 75% do governo, o conselho adota algum procedimento em relação à intersetorialidade (Ver Tabela 20, Anexo 4). Se considerarmos o total de entrevistados (incluindo os 52 questionários da sociedade e 83 do governo), o percentual de entrevistados que respondeu que o conselho adota alguma medida é mais baixo – 54,2% para o governo e 51,9% para sociedade – o que demonstra que essa é uma prática que precisa ainda ser aprimorada nessas instituições.

Tabela 22 – Que tipo de medida o conselho adota por segmento

Medida adotada	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Reunião e discussão conjunta com outros conselhos	13	48,1	21	46,7
Discussão interna no conselho	4	14,8	5	11,1
Discussão interna e comunicado ao conselho relacionado à decisão	3	11,1	5	11,1
Articulação entre os presidentes/mesas diretoras	1	3,7	1	2,2
Comunicação informal com outro conselho	-	-	4	8,9
Envia conselheiro para participar de reunião de outro conselho	-	-	1	2,2
Articulação com conselhos e/ou secretarias	-	-	2	4,4
Deliberação dependente da avaliação de outro conselho	-	-	3	6,7
Ênfase na necessidade de intersetorialidade	2	7,5	-	-
Outra	4	14,8	3	6,7
Total	27	100,0	45	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

A pergunta sobre **qual medida o conselho adota** nas decisões intersetoriais foi realizada de maneira espontânea e a classificação apresentada na Tabela 22 é uma proposta de interpretação destas respostas (Ver Tabela 21 e 22, Anexo 4). Entre os entrevistados que indicaram alguma medida pelo conselho, o procedimento de reunir e discutir conjuntamente com outro conselho é o mais adotado, de acordo com a opinião da sociedade (48,1%) e do governo (46,7%). Essa é uma atitude que parece muito positiva para integração das políticas públicas em Belo Horizonte. Seria importante avaliar qual é a frequência com que os conselhos propõem estes encontros em conjunto e qual é o impacto dessas reuniões na gestão da política pública e na atuação governamental. Uma segunda medida destacada foi a discussão interna no conselho. Neste caso, não há iniciativa de discussão partilhada com outra política, o que parece ser uma alternativa que não lida diretamente com o problema da articulação entre políticas públicas. Em terceiro lugar, os entrevistados destacaram a discussão interna e comunicado a outro conselho.

As questões codificadas na opção “outra” não foram possíveis de ser decifradas ou foram de difícil compreensão do sentido. Os dados demonstram que essa prática intersetorial nos

conselhos ainda é tímida, mas que já existem iniciativas promissoras para lidar com o problema, como a discussão e reunião entre as instituições envolvidas na questão deliberada.

Tabela 23 – Que tipo de mecanismo a prefeitura deveria criar por segmento

Mecanismo	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Instância de integração entre OP e as políticas públicas	9	19,1	9	11,8
Conselho Municipal de Políticas Sociais	7	14,9	12	15,8
Conselhos Regionais Intersetoriais	3	6,4	2	2,6
Conferências Municipais Intersetoriais	14	29,9	21	27,6
Comissões/Câmaras Técnicas entre diferentes conselhos	11	21,3	27	35,6
Outra	3	6,4	5	6,6
Total	47	100,0	83	100,0

Fonte: Entrevistas com conselheiros PBH/PRODEP

Diante da dificuldade que Prefeitura e atores não-governamentais enfrentam para lidar com os problemas da intersetorialidade, uma das perguntas do questionário procurou captar a opinião dos conselheiros sobre **a criação de mecanismos intersetoriais**. Essa foi uma proposta que obteve grande aceitação entre os presentes. Sociedade civil (92,3%) e governo (95,2%) apostam que a criação de mecanismos intersetoriais pela Prefeitura seria uma boa alternativa a ser proposta para as políticas participativas da cidade (Ver Tabela 23 – Anexo 4).

Quando confrontados com algumas opções de mecanismos intersetoriais propostas no questionário, a sociedade civil prefere em primeiro lugar, a realização de Conferências Municipais Intersetoriais (29,9%) e em segundo lugar, a criação de Comissões e Câmaras Temáticas entre conselhos (21,3%). O governo inverte a ordem de preferência apontando primeiramente para as comissões (35,6%) e segundo para as Conferências (27,6%). As alternativas sobre integração de OP e políticas públicas e um Conselho Municipal de Políticas Sociais também são bem-vindas nos dois segmentos.

A integração no nível de conselhos de políticas e conferências, destacadas por ambos segmentos, mereceria uma avaliação de que tipos de políticas públicas são afins para o planejamento de tais encontros. O quadro abaixo pode ajudar nesta avaliação.

Quadro 4 – Conselho entrevistado X área de política que considera importante articular

Conselho entrevistado	Área de política pública citada pela Sociedade civil	Área de política pública citada pelo Governo
CAE	-	Educação, Saúde e Assistência Social
CDPCM	-	Meio ambiente, Regulação urbana, Cultura,
CMAS	Criança e Adolescente, Educação e Idoso	Criança e Adolescente, Cultura, Educação, Saúde, Abastecimento, Esporte, Idoso, Juventude, Política Anti-drogas, Saúde, Habitação, Pessoa Portadora de Deficiência, Regulação urbana, Trabalho e renda
CMDCA	Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação, Política Anti-drogas e Saúde	Assistência Social, Igualdade Racial, Juventude, OP, Política Anti-drogas, Educação, Trabalho e Renda, Cultura, Esporte, Idoso, Direitos da Mulher, OP e Saúde
CMDM	Abastecimento, Trabalho e Renda, Assistência Social e Criança e Adolescente	Assistência Social, Educação, Esporte, Igualdade Racial, Saúde, Idoso, Juventude, Trabalho e Renda, Abastecimento, Criança e Adolescente, OP e Trabalho e Renda
CME	Abastecimento, Criança e Adolescente, Juventude, Assistência Social, Cultura e Portador de Deficiência	Assistência Social, Criança e Adolescente, Igualdade Racial, Cultura, Saúde, Trabalho e Renda, Política Anti-drogas e Transporte e Trânsito
CMH	Direitos da Mulher, Regulação Urbana, Saúde, Meio Ambiente, Política Anti-drogas, Trabalho e Renda	OP, Regulação Urbana, Assistência Social, Meio Ambiente, Saneamento e Trabalho e Renda
CMI	Habitação, Direitos da Mulher, OP, Saúde, Assistência Social, Política Anti-drogas, Saneamento e Transporte e Trânsito	Saúde, Assistência Social, Educação e Transporte e Trânsito
CMPPD	Saúde, Educação e Transporte e Trânsito	Assistência Social, Esporte, Meio Ambiente, Regulação Urbana, Saúde, Trabalho e Renda, Criança e Adolescente e Educação
CMS	Assistência Social, Idoso, Direitos da Mulher, Criança e Adolescente, OP, Transporte e Trânsito, Meio Ambiente, Política Anti-drogas, Saneamento	Assistência Social, Educação, Meio Ambiente, Política Anti-drogas, Direitos da Mulher, Pessoa Portadora de Deficiência e Saneamento
COMAD	-	Saúde, Educação e Cultura
COMAM	Saneamento, OP, Saúde, Transporte e Trânsito, Habitação, Patrimônio Histórico e Regulação Urbana	Regulação Urbana, Saneamento, Saúde, Transporte e Trânsito, Habitação e Patrimônio Histórico
COMFORÇA	Assistência Social, Criança e Adolescente, Meio Ambiente, Regulação Urbana, Trabalho e Renda, Transporte e Trânsito, Educação, Igualdade Racial, Saúde, Abastecimento e Esporte	-
COMPUR	Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Saneamento e Transporte e Trânsito	Habitação, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Saneamento

COMUSA	Habitação, Meio Ambiente e Saúde	Educação, Habitação e Meio Ambiente, OP, Saúde e Criança e Adolescente
COMUSAN	Educação, Abastecimento e Criança e Adolescente	
COMTUR	Cultura, Patrimônio Histórico e OP	Cultura, Patrimônio Histórico, Transporte e Trânsito, Educação, Meio Ambiente e Trabalho e Renda
Esporte	Educação e Portador de Deficiência	

O quadro acima apresenta uma compilação de todas as **áreas de políticas públicas** citadas pelos entrevistados, as quais os mesmos consideram ser **importante articular** com o conselho que representam. Tendo em vista a diferença no número de representantes de cada conselho que respondeu ao questionário (Tabela 1), em alguns casos, há um número mais elevado de áreas de políticas citadas, já que cada entrevistado podia enumerar até três áreas e que as respostas diferem de uma pessoa para a outra. De qualquer maneira, os resultados acima apresentam um bom diagnóstico sobre a possibilidade de interligar políticas públicas. Os temas foram sendo descritos de acordo com a ordem que apareciam nos questionários, sem obedecer qualquer ordem qualitativa ou numérica.

Como podemos perceber num olhar rápido pelo quadro, o governo, em geral, citou áreas mais diversificadas de integração do que a sociedade. A sua experiência profissional na política pública a qual participa no conselho, provavelmente, auxiliou na percepção mais ampliada dos problemas correlatos aos temas discutidos nos conselhos. Mas também não podemos esquecer que o número de entrevistados é bem maior do que o da sociedade civil.

Outra observação é que, em grande medida, os dois segmentos concordam sobre algumas áreas de políticas públicas que são importantes integrar, o que pode ajudar na formulação de propostas para lidar com esta questão.

Uma última pergunta que foi objeto dessa seção sobre intersetorialidade, tratava da opinião espontânea dos entrevistados sobre os problemas da falta de articulação de políticas públicas em Belo Horizonte. Diante da natureza complexa do tema e do pouco tratamento que tem sido dado à questão ao longo dos anos, as respostas foram muito díspares e de difícil codificação em assuntos comuns, como se pode ver na Tabela 24 e 25 do Anexo 4. O número

elevado de problemas levantados e conflitos que envolvem esta temática reforçam a necessidade do poder público se debruçar sobre a questão da intersectorialidade das políticas públicas.

Quadro 5 – Resumo das informações sobre intersectorialidade

Seção 3: Capacitação	
Variável	Maior ocorrência
Presença de decisões intersectoriais	Sim
Adoção de medida para lidar com intersectorialidade	Um pouco mais da metade dos entrevistados declarou que sim
Medida adotada	Discussão e reunião conjunta entre conselhos
Aceitação sobre criação de mecanismos intersectoriais	Alto nível – mais de 90%
Tipo de mecanismo	Conferências Municipais Intersectoriais e Câmaras Técnicas e Comissões entre conselhos
Política pública importante para articular com o conselho ao qual representa	Relativa comunalidade entre governo e sociedade em relação às áreas para articulação
Problema falta intersectorialidade	Respostas diversificadas

5 – Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: linhas gerais

Foi possível através da consulta fazer um levantamento de quem é o ator que participa. Das atividades participativas em Belo Horizonte. Ele é uma mulher com mais de 50 anos, com ensino superior incompleto/completo da classe C e D. Este perfil nos permite fazer algumas considerações analíticas. A participação das mulheres nos movimentos sociais e nas políticas participativas é um fato já reconhecido pela literatura. Ele está relacionado a uma maior dependência dos resultados das políticas públicas e um maior ativismo durante todo o período democrático. Nesse sentido, o dado apenas confirma resultados anteriores. No entanto, no que diz respeito à renda e à escolaridade temos alguns resultados novos que vale a pena serem analisados com mais vagar: em primeiro lugar, os setores que estão mais presentes nas políticas participativas são aqueles cuja renda tem-se elevado mais rapidamente no país; em segundo lugar, a escolaridade destes setores revela-se bastante alta se comparada com os atores que tomam parte usualmente das políticas participativas (AVRITZER e PEREIRA, 2005). Mas, é no que diz respeito ao tempo para participar que os dados são mais reveladores: os principais participantes das políticas participativas têm mais de 50 anos (53,85). Duas interpretações são possíveis em relação a estes dados: a primeira delas é de que a participação faria parte de um certo perfil geracional que inclui atores que participaram do processo de democratização e das primeiras administrações democrático-populares em Belo Horizonte. Nada sugere que este seja o fenômeno, já que existe uma demanda crescente nos movimentos populares por mais participação. A segunda interpretação possível seria a de que os atores eleitos para as instâncias participativas são aqueles que têm disponibilidade para a participação, isto é, tempo para participar dos processos deliberativos das diferentes instituições de participação vinculadas à administração municipal. Neste sentido, apesar de um conjunto de atores de faixas etárias muito diferentes participarem dos conselhos, fóruns e outras formas de participação na cidade de Belo Horizonte, são os atores de faixa etária mais elevada que têm assumido as prerrogativas da representação da sociedade civil nos conselhos. Tal fato se explica pela disponibilidade de tempo, expressa tanto pela faixa etária quanto pela idade dos filhos. Este parece ser o dado principal da

nossa análise, a disponibilidade para a participação. Ele se coaduna muito bem com os resultados das demais seções que permitem sugerir a viabilidade de um aprofundamento da dinâmica deliberativa no interior dos conselhos e outras instituições participativas em Belo Horizonte.

No que diz respeito à dinâmica de funcionamento dos conselhos e suas características deliberativas vale a pena ressaltar alguns dados. O primeiro deles diz respeito à informação. Podemos afirmar que os dados são fortemente positivos: 68,6% dos respondentes do governo e 57,7% dos respondentes da sociedade civil se sentem informados, por meio das reuniões dos conselhos e/ou dos documentos distribuídos pelo poder público. A forma através da qual os participantes se sentem informados é tão importante quanto o fato de os atores e participantes se sentirem informados: é através do poder público que as informações relevantes são obtidas. No que se refere à discrepância entre os membros do governo e os da sociedade civil no acesso à informação, vale a pena fazer algumas observações: de um lado, parece ser um problema o fato de boa parte dos representantes do governo adquirirem informações apenas durante as reuniões do conselhos (34,9%). Tal fato sugere que a forma de adquirir informações por parte da sociedade civil é mais equilibrada do que a do governo especialmente quando agregamos uma terceira categoria, a informação adquirida nas câmaras técnicas. Aí realmente surpreende a porcentagem de atores da sociedade civil que adquirem informações nas câmaras (15,4%). Assim, podemos afirmar que tanto governo quanto sociedade civil parecem bem informados, ainda que seja desejável que os representantes do governo adquiram informações em um número maior de fóruns, em especial nas câmaras técnicas.

Uma vez que partimos da constatação de que governo e sociedade civil possuem informações, vale a pena analisar como ambos os atores entendem o processo decisório. Os dados mostram um alto índice de atores que atribuem aos conselhos decisões na área de políticas públicas: 69,9% dos representantes do governo e 61,5% dos representantes da sociedade civil apontam neste direção. Este dado parece ser bastante significativo e a discrepância entre Estado e sociedade civil que se situa na ordem de 9 pontos percentuais não nos parece demasiadamente elevada. Merece particular atenção o baixo índice de concordância com a frase “discutem temas, mas não chegam a pareceres”. 3,8% dos representantes da sociedade civil e 6,0% do Estado

concordam com ela. Chama a atenção que é superior o índice de representantes estatais que responderam sim a essa afirmação. As respostas dadas ao item abordado acima sugerem que os conselhos possuem capacidade deliberativa tanto da perspectiva do governo quanto da sociedade civil. O que se coloca neste quesito é melhorar a capacitação para que estas decisões melhorem de qualidade. Esse parece ser o consenso entre Estado e sociedade civil.

Por outro lado, as perguntas espontâneas sobre o funcionamento dos conselhos apontam algumas direções que precisam ser melhor desenvolvidas para que essas instituições se transformem em locais de partilha de poder e democratização do processo de formulação de políticas públicas. Nesse ponto, os conselheiros governamentais e da sociedade civil concordam numa série de problemas e desafios que precisam ser enfrentados para aperfeiçoar a participação em Belo Horizonte. Podemos salientar três eixos de mudanças que parecem estar no horizonte das percepções e desejos dos entrevistados: o aperfeiçoamento das regras de organização das reuniões e maior investimento na infraestrutura administrativa e financeira dos conselhos; a qualificação do processo deliberativo, em termos do desenvolvimento de habilidades de discussão, proposição e decisão e da relação entre Estado e sociedade o aperfeiçoamento das condições para a participação, que envolve capacitação, qualidade da informação e maior publicização dos conselhos. Esses são pontos que se, adequadamente tratados por um processo de capacitação e investimento da Prefeitura na infraestrutura dos conselhos podem impactar positivamente na qualidade da participação da cidade.

Nossas conclusões finais dizem respeito à questão da representação e da intersetorialidade da participação. No que diz respeito à representação, foi possível perceber que ela se concentra em duas categorias com características muito diferentes, a da indicação por associação e a da eleição em fórum próprio. 53,9% da representação da sociedade civil é escolhida em fórum próprio por indicação e 46,1% dos representantes são eleitos em fóruns e conferências. Esses dados colocam um problema no que diz respeito à representação. Ainda que a indicação por entidade pode ser justificada por uma perspectiva da proximidade e/ou da experiência destas entidades com temas relevantes, tal proximidade não deve excluir algum processo de eleição. Assim, a adoção da eleição como método de seleção dos conselheiros é um

tema que deve ser tratado pelo governo nos próximos anos. Esta ação deve envolver a eleição em todos os casos e momentos de escolha, algo que não ocorre hoje. Apenas 11,6% dos representantes que são indicados por entidades passam por algum tipo de eleição. Isso indica dois riscos que devem ser evitados, o primeiro é o do monopólio da representação sugerido pela indicação por entidades. Deve-se tentar ao menos estabelecer sistemas de rodízio no caso onde tal prática seja inevitável. O segundo problema é o da especialização da representação. Na medida em que um conjunto preestabelecido de entidades passa a exercer a representação da sociedade civil nos conselhos, há o risco de indivíduos no interior destas entidades se especializarem na representação da sociedade civil, criando uma estratificação entre representantes e não representantes, estratificação esta que não é desejável. Fica como sugestão à Comissão intergestora o aprimoramento da representação da sociedade civil nos conselhos de modo a institucionalizar mais fortemente a eleição dos representantes da sociedade civil. Fica também a sugestão de criação de medidas visando evitar a especialização de pessoas na função de conselheiros representantes da sociedade civil.

Por fim, vale a pena tecer algumas considerações sobre a questão da inter-setorialidade. Tal como afirmamos, no primeiro texto desta consultoria, este parece ser um dos grandes desafios das políticas participativas. As respostas dadas tanto pelos representantes do governo (63,5%) quanto pelos representantes da sociedade civil (72,3%) acerca da existência de decisões intersetoriais, mostra que esta é uma preocupação que já está sendo processada no interior das instituições participativas. No entanto, esta percepção torna-se mais nuançada quando examinamos mais detidamente a resposta a uma segunda pergunta que é a seguinte: “Que tipo de medida intersetorial o conselho adota?”. Aí podemos perceber que, com exceção de reuniões conjuntas entre conselheiros, não são mencionadas outras decisões, o que sugere que apesar de haver uma disponibilidade para a tomada de decisões inter-setoriais, os passos mais importantes nesta direção ainda não foram tomados. Tal percepção é corroborada pela resposta oferecida tanto pelos representantes do governo quanto da sociedade civil à pergunta: “Qual é a sua opinião sobre a criação de mecanismos de decisão intersetoriais?”. 92,3% dos representantes do governo e 95,2% dos representantes da sociedade civil são favoráveis. Assim, estamos fortemente

embasados para propor a introdução de tais mecanismos. A questão que resta seria: que tipo ou desenho seria mais propício à intersectorialidade?

A resposta à pergunta “Que tipo de mecanismo a prefeitura deveria criar?” oferece pistas importantes para sermos propositivos. A proposta de mais fácil efetivação e que contou com forte apoio foi a da realização de conferência municipal inter-setorial. Esta parece ser uma proposta de forte consenso e que pode ser implementada no curto prazo. O seu papel deve ser o de criar uma agenda intersectorial para a participação na cidade de Belo Horizonte. Propomos que tal conferência ocorra ainda no ano de 2011. Em segundo lugar, com forte impacto na sociedade civil quanto no governo aparece a proposta de constituição de câmaras técnicas entre diferentes conselhos. Esta também é uma proposta que pode ser rapidamente implementada. As duas alternativas têm natureza diferente, mas são fortemente complementares. A primeira tem um carácter mais programático e pode ajudar a estabelecer uma agenda para a inter-setorialidade em Belo Horizonte. A segunda tem um carácter de auxiliar na solução de problemas práticos. As duas conjuntamente podem estabelecer práticas inter-setoriais na gestão participativa em Belo Horizonte.

Duas outras propostas fortemente recomendadas pelo Estado e pela sociedade civil devem ser analisadas para a sua implementação no médio prazo. A primeira delas é a constituição de um conselho municipal de políticas sociais. Ele pode ser implantado a partir da conferência municipal, a princípio de maneira experimental. Ele pode ser o teste para a implantação de conselhos intersectoriais na cidade. Por último, vale a pena pensar também para o médio prazo em uma forma de integração entre o OP e os conselhos de políticas urbanas e sociais. Todas estas propostas têm como objetivo melhorar o processo deliberativo no interior das instituições participativas em Belo Horizonte. Os dados levantados sugerem uma disponibilidade dos atores e um processo deliberativo avançado. Caminhar na direção de formas mais aprofundadas de participação pode levar Belo Horizonte a consolidar um papel de liderança nos processos participativos que a cidade já ocupa e pode continuar a ocupar nos próximos anos.

6 – Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Debora Rezende de. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 129-174.

ALMEIDA, Debora Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil. In: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. (Org.). *Controle Público e Democracia*. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2009, p. 88-114.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Volume 50, Número 3, p. 443-464, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 05/01/2008.

_____. (Org.). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. (Org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo; Navarro, Zander. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, p. 16-41, 2005.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Shattan P.; NOBRE, Marcus. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p. 210-238.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio de.; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 179-196.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo. *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

FUKS, Mario. Democracia e participação no conselho municipal de saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M. & SOUZA, Nelson Rosário de. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2004, p. 13-44.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. Curitiba: *Revista Sociologia e Política*, n. 21, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/11/2005.

GOODIN, Robert. *Reflective democracy*. Oxford, University, 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 21, n. 60, p. 44-66, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 05/01/2008.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15/03/2008.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

_____. Os sentidos da representação política nas instituições participativas. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/ MG, 26 a 30 de outubro, 2009.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. *Revista Katálises*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

MUTZ, Diana C. Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? *Annual Review of Political Science*, n. 11, p. 521-538, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal*. *Agora*, n. 8, Verano, p. 5-34, 1998.

_____. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-34, Oct. 2004.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 11-56.

THOMPSON, Dennis F. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, n. 11, 497-520, 2008.

Anexo 1 – Tabelas sobre perfil participativo e socioeconômico

Tabela 1 – Segmento entrevistado da sociedade civil

Segmento	N	%
Trabalhador	6	11,5
Usuário	12	23,1
Sociedade Civil	34	65,4
Total	52	100,0

Tabela 2 – Interesse por política por segmento

	Sociedade civil		Governo	
Interesse por política	N	%	N	%
Muito interessado	40	76,9	70	84,3
Um pouco interessado	11	21,2	13	15,7
Nenhum interesse	1	1,9	-	-
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 3 – Sexo por segmento

	Sociedade civil		Governo	
Sexo	N	%	N	%
Masculino	21	40,4	26	31,3
Feminino	31	59,6	57	68,7
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 4 – Faixa etária por segmento

	Sociedade civil		Governo	
Faixa etária	N	%	N	%
De 21 a 30	1	1,9	4	4,8
De 31 a 40	7	13,5	6	7,2
De 41 a 50	13	25,0	37	44,6
De 51 a 60	19	36,5	31	37,3
De 61 a 70	9	17,3	3	3,6
De 71 a 80	3	5,8	-	-
Não respondeu	-	-	2	2,4
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 5 – Estado civil por segmento

Estado Civil	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Solteiro (a)	7	13,5	19	22,9
Casado (a)	25	48,1	33	39,8
União Estável	10	19,2	8	9,6
Divorciado (a) / Separado (a)	7	13,5	21	25,3
Viúvo (a)	3	5,8	2	2,4
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 6 – Número de pessoas com filhos por faixa etária / segmento

Idade dos filhos	Sociedade	Governo
	Número de pessoas com filhos nesta idade	Número de pessoas com filhos nesta idade
De 0 a 5	3	4
De 6 a 12	10	8
De 13 a 18	11	21
Acima de 18	35	19

Tabela 7 – Cor por segmento

Cor	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Preto (a)	5	9,6	7	8,4
Pardo (a)	14	26,9	12	14,5
Branco (a)	28	53,8	58	69,9
Amarelo (a)	2	3,8	2	2,4
Indígena	-	-	1	1,2
Outro (a)	3	5,8	3	3,6
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 8 – Escolaridade por segmento

Escolaridade	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Fundamental (1ª a 4ª)	2	3,8	-	-
Fundamental (5ª a 8ª)	8	15,4	-	-
Ensino Médio (comp./inc.)	12	23,1	3	3,6
Superior (comp./inc.)	16	30,8	27	32,5
Pós-graduação	14	26,9	53	63,9
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 9 – Situação ocupacional por segmento

Situação Ocupacional	Sociedade civil	
	N	%
Inativo (a)	16	30,8
Desempregado (a)	1	1,9
Empregado (a) com carteira	9	17,3
Empregado (a) com contrato	3	5,8
Funcionário (a) público (a)	12	23,1
Autônomo (a)	9	17,3
Bico (<i>Freelancer</i>)	1	1,9
Não respondeu	1	1,9
Total	52	100,0

Anexo 2 – Tabelas sobre a dinâmica de funcionamento do conselho: deliberação e representação

Tabela 10 – Existência de debate nos conselhos por segmento

Debate	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	48	92,3	78	94,0
Não	4	7,7	5	6,0
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 11 – Acesso a informações por segmento

Acesso a informação	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	50	96,2	80	96,4
Não	2	3,8	3	3,6
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 12 – Processo de decisão nos conselhos por segmento

Resultado	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Produzem decisões sobre as políticas públicas	32	61,5	58	69,9
Produzem opiniões e pareceres	18	34,6	19	22,9
Discutem temas, mas não chegam a decisões ou pareceres	2	3,8	5	6,0
Não respondeu	-	-	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 13 – Percepção sobre problema no funcionamento do conselho por segmento

Problema	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	38	73,1	60	62,3
Não	14	26,9	23	27,7
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 14 – Outra dificuldade do ator governamental para participar do conselho

RESPOSTAS ESPONTÂNEAS	N
Sem resposta	1
Acúmulo de reuniões no mesmo horário da reunião do CMDM. (As vezes temos que priorizar outras reuniões)	1
Agenda	1
As fragilidades da política educacional; quando temos que encarar, e às vezes até defender, algumas posições que não sabemos não serem a melhor, mas a única possível naquele momento	1
As limitações da política que nos leva a defender posições algumas vezes incoerentes.	1
Assessoria jurídica nas reuniões	1
Conciliar as funções do setor a que pertença com as relativas ao conselho	1
Decisão sobre a aprovação dos recursos do fundo municipal de saneamento	1
Definir quais opiniões dos representantes da sociedade civil devem ser priorizadas e trabalhadas pelos conselheiros.	1
Discutir/ deliberar sobre a aplicação de recursos	1
Falta de capacitação para o tipo de conselho que vai ser representado	1
Falta de decisão do governo quanto à mudança da lei	1
Falta de tempo para estudar as matérias a serem tratadas e consequentemente poder contribuir mais na plenária	1
Grande demanda. O conselho não consegue se reunir para discutir política de patrimônio face à necessidade de análise de processos	1
NÃO SE APLICA (Apontou opções já descritas no questionário)	42
Não há dificuldade	1
Não poder participar das visitas aos equipamentos para verificação do processo que envolve a alimentação escolar, por ser membro do poder Executivo	1
Não receber o material previamente para me preparar para a discussão	1
Não tem dificuldade	1
Não tenho dificuldade	1
Não tenho dificuldade, apesar do acúmulo de funções consigo administrar de forma satisfatória minha participação e autonomia	1
Nenhuma	12
Não Sabe	1
Participação mais interessada do segmento gestor	1
Passar conceitos ou discutir em nível técnico elevado	1
Pauta de processos muito extensa e pouco tempo para discutir temas centrais e políticas da PBH	1
Ser um conselho centralizado, sem organização regional e local	1
Sobreposição de competências e representatividade	1
Sobreposição de técnicos/gerentes com competência próximas	1

Socializa e discute as decisões do conselho no interior das secretarias	1
Transversalidade da política de gênero nos demais conselhos de direitos e outros na cidade	1
Total	83

Tabela 15 – Forma de escolha por segmento

Seleção	Sociedade civil	
	N	%
Indicado pela associação ou grupo que representa	22	42,3
Eleito em fórum ou conferência	24	46,1
Eleito pela associação ou grupo que representa	6	11,6
Total	52	100,0

Tabela 16 – Avaliação sobre representação do interesse da sociedade no conselho por segmento

Interesse da sociedade	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Muito representado	13	25,0	22	26,5
Razoavelmente representado	26	50,0	42	50,6
Pouco representado	13	25,0	17	20,5
O interesse não é representado	-	-	1	1,2
Não respondeu	-	-	1	1,2
Total	52	100,0	83	100,0

Anexo 3 – Tabelas sobre capacitação

Tabela 17 – Participação em curso de capacitação na área de atuação do conselho por segmento

Capacitação	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	36	69,2	60	72,3
Não	15	28,8	23	27,7
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 18 – Busca de capacitação pessoal na área por segmento

Capacitação Pessoal	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	46	88,5	78	94,6
Não	6	11,5	5	6,0
Total	52	100,0	83	100,0

Anexo 4 – Tabelas sobre intersectorialidade

Tabela 19 – Existência de decisões intersectoriais por segmento

Decisões intersectoriais	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	33	63,5	60	72,3
Não	19	36,5	23	27,7
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 20 – O conselho adota alguma medida por segmento

Adota	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	27	79,4	45	75,0
Não	7	20,1	15	25,0
Total	34	100,0	60	100,0

Tabela 21 – Qual medida o conselho adota (Governo)

RESPOSTAS ESPONTÂNEAS	N
Apresenta em plenária o tema a ser discutido e encaminha um representante ao outro conselho	1
Apresenta plenária, debate, apresenta encaminhamento se necessário, encaminha para uma das comissões	1
Articula com a secretaria governamental. Articula com o conselho da outra política pública	1
Concorda outros conselhos para expor suas questões/demandas etc.	1
Condiciona sua deliberação à avaliação de outro conselho	1
Consulta as secretarias responsáveis pelas pautas em discussão	1
Contato pessoal com o outro conselho (telefonema, contato pessoal). Nada institucionalizado	1
Contatos e troca de informações	1
Contatos. Reuniões. Correspondências	1
Convida as políticas citadas para a interlocução para participação de comissões como colaboradores ou mesmo na mesa diretora para algum esclarecimento quando necessário.	1
Convida os responsáveis pela pasta ou no conselho afim para discutir o assunto em questão	1
Convida pessoas que representam a instituição para participar da plenária	1
Convida/convoca representantes dos outros conselhos	1
Convide para participação em reuniões, plenárias, apresentações de propostas	1

Convite aos autores das outras políticas para discussão conjunta no Conselho	1
Criar grupos de trabalho para aprofundar questões; tirar representante para participar das discussões; convidar estas instâncias para esclarecer em plenária sobre estas questões	1
Dialogar com a outra política	1
Dialogar com a outra temática demandada	1
Em geral, representantes do conselho relativo à política em questão são convidados a participar das plenárias ou das comissões	1
Encaminha a orientação para outro conselho	1
Encaminhamento ao órgão ou conselho em questão das recomendações, deliberações, etc.	1
Encaminhamento da demanda ao outro conselho (geralmente, COMAM) podendo esta demanda ser solicitações de manifestação ou apenas informações quando a deliberação tomada	1
Estabelece interface e propõe intersectorialidade. Faz contato, convoca para reuniões e debates, divulga material, documentos. Busca produção conjunta, propõe fóruns e grupos de trabalho articulados.	1
Há agendamento de reuniões para articular à política em pauta, quero dizer decisão a ser tomada	1
Indicando conselheiros para participar das ações dos outros conselhos.	1
Informa aos outros órgãos através de publicações e boletins informativos na internet.	1
Interlocução com outras políticas através de reuniões	1
Interlocução entre as diversas políticas	1
Leva para plenária para informar	1
NÃO SE APLICA	34
NA/ OBS: O CMS debate temas afins de outros conselhos, mas necessariamente não decide, pois atua de maneira complementar dentro da esfera de competência	1
No conselho são discutidos assuntos que envolvem vários outros conselhos, mas não participa das decisões de outros conselhos	1
No máximo, um contato com os órgãos envolvidos	1
NÃO SABE	1
O CMAS esta começando a discutir a possibilidade de reuniões conjuntas com o CMDCA quando as pautas forem pertinentes	1
O conselheiro foi reativado recentemente, não tendo transcorrido tempo suficiente para a adoção de medidas	1
O conselho unicamente comunica suas decisões às outras instâncias de decisões cuja interface estiver ocorrendo	1
OBS: O conselho do qual participo foi reativado recentemente e ainda não teve tempo para isso	1
Organização de reuniões e/ou fóruns de discussões para articulação das ações a serem desenvolvidas	1
Participo direta as atividades propostas	1
Promove o diálogo entre os conselhos por meio de reuniões das comissões temáticas e/ou participação em plenária	1

Promove seminários e convida os diversos segmentos. Participa de discussões, fóruns, grupos de trabalho relacionados aos diversos temas/recortes e acompanha as atividades de outros conselhos sempre que possível.	1
Promover seminários e debates convidando e articulando com outros conselhos da cidade e da grande BH de defesa da mulher e conselhos temáticos e de direitos participar dos seminários e conferências promovidas pelos demais conselhos	1
Propõe reuniões pautadas em temas específicos	1
Quando o tema tem alguma interface com políticas complementares, encaminha ao conselho correspondente (ex.: Conselho de Política Urbana, Conselho de Saneamento, Conselho do Idoso, etc.)	1
Respeitar e compatibilizar nas decisões os dos demais conselhos	1
Reunião com mesa diretora dos conselhos envolvidos	1
Reuniões	1
Reuniões conjuntas	1
Solicita reunião com outros conselhos, mas de fórum muito tímida	1
Total	83

Tabela 22 – Qual medida o conselho adota (Sociedade)

RESPOSTAS ESPONTÂNEAS	N
A presidente articula com outro conselheiro. Convocação de plenárias conjuntas	1
Articulação entre os conselhos, discutindo pautas afins	1
Articulação entre presidentes dos conselhos envolvidos convocação de plenárias conjuntas relacionados ao tema	1
Cobra para o outro conselho a decisão articuladas a partir do debate	1
Convida representantes de outro conselho ou instância para as discussões	1
Convoca plenárias conjuntas propõem encontros relacionado ao tema de interesses em comum.	1
Curso de Língua de Sinais Brasileira	1
Curso de língua de sinais brasileira - Libras	1
Encaminha ao conselho de origem do debate seus encaminhamentos lembrando que a saúde é ampla e engloba educação, meio ambiente, saneamento, habitação, alimentação, seguridade social e outros. (Observação: temos a câmara técnica intersetorial e saneamento)	1
Encaminha para câmara técnica, leva para conselho que busca solução junto ao governo	1
Entra em contato com o Orçamento Participativo	1
Há interfase entre os conselhos de Patrimônio e Coman pois a legislação urbanística esbarra nos (inelegível) afeta aos conselhos citados.	1
Interage junto ao conselho municipal da habitação para atender a questão da moradia a respeito do estatuto do idoso	1

Leva para a reunião mensal do CMH, discute na câmara técnica, discute no pleno.	1
NA	25
Os assuntos são discutidos de forma conjunta com decisão consensuada	1
Palestra	1
Parecer técnico	1
Procura reunir com outros conselhos para refletirem nos assuntos coerentes ao conselho	1
Qualquer medida adotada deveria ser votada totalidade dos conselheiros municipais de saúde de Belo Horizonte. Interlocução com outras secretarias.	1
Referenda, questiona, esclarecimento, dialogar	1
Remete o processo ao conselho competente ao solicitante retorno com parecer e/ou baixa em diligência o setor inerente	1
Reúne com o referido conselho para discutir o assunto em pauta	1
Reúne com os outros conselhos para deliberar as questões	1
Reúne os conselhos para deliberar as questões	1
Reunião com os conselheiros dos outros conselhos	1
Reuniões intersetoriais entre conselhos afins	1
Reuniões, debates	1
Total	52

Tabela 23 – Opinião sobre criação de mecanismos intersetoriais por segmento

Criação	Sociedade civil		Governo	
	N	%	N	%
Sim	48	92,3	79	95,2
Não	4	7,7	4	4,8
Total	52	100,0	83	100,0

Tabela 24 – Principal problema da falta de articulação (Governo)

RESPOSTAS ESPONTÂNEAS	N
Não respondeu	3
A complexidade de estabelecer parcerias, interfases e uma real intersectorialidade	1
A desinformação sobre os projetos, ações de cada uma das políticas públicas	1
A dificuldade de conhecer/divulgar as ações, proposições, desafios de cada política	1
A dificuldade do rompimento com a cultura "setorial e desarticulada" impregnada na administração pública	1
A estrutura da gestão pública, que ainda é altamente fragmentada.	1

A falta de articulação entre as políticas públicas impede uma melhor alternativa de integração entre as políticas urbanas e políticas sociais	1
A falta de mecanismos de aproximação entre eles, ou seja, cada conselho tende a atuar separadamente, havendo pouca interação com outros, numa postura segmentada	1
A morosidade na resolução dos problemas intersetoriais	1
A pequena ênfase que se dá à necessidade dessa articulação no dia-a-dia da cidade	1
A prática da intersectorialidade	1
A segmentação, proposição e execução da política pública	1
A vaidade, cada política se acha melhor que a outra, principalmente, educação, saúde e urbanas que não se articula com as outras. Só com a ordem do prefeito que isso ocorre	1
A verticalização dos setores e segmentos no seu funcionamento	1
Ações desarticuladas, desperdício de recursos públicos	1
Alguns problemas que poderiam ser facilmente resolvidos e teriam grande impacto positivo sobre a população muitas vezes têm sua solução adiada por meses, ou são deixados de lado por falta. Porque uma das secretarias envolvidas disse por motivos vários, de dar os encaminhamentos que seriam da sua responsabilidade	1
Articulação de fato	1
Articulação governamental tímida dos seus conselheiros e dos conselhos	1
Articulações intersectoriais para formular as políticas públicas, para além da sua implementação	1
As próprias atribuições de cada política diminui o interesse dessas na articulação. Há uma valorização da autonomia de quem faz melhor.	1
Assumir de fato a intersectorialidade, não procurar conhecer melhor as políticas transetoriais	1
Ausência de comunicação entre os conselhos	1
Ausência de discussões entre os conselhos municipais	1
Ausência de espaços de discussão e deliberação conjuntas entre as políticas	1
Comunicação	1
Considero a falta de interfaces entre os conselhos	1
Construir políticas públicas para além dos interesses partidários	1
Criação de uma instância	1
Definição intersectorial do gestor	1
Demora na solução de problemas. Lentidão entre uma reunião e outra.	1
Demora no alcance dos resultados	1
Desconhecimento	1
Dialogo mais alinhado	1
Dificuldade de continuidade de política a cada mandato, constrói-se e destrói-se constantemente em função de interesses políticos e não em função de interesses da população	1
Dificuldade de se trabalhar em rede intersectorial	1

Dificuldade na avaliação e na formulação de orientações para avanço das políticas para a infância no município	1
Discussão paralelas sobre assuntos afins	1
É necessário aprofundar o debate da intersetorialidade. Vontade política	1
Existência de muito espaços, sem a integração entre os mesmos	1
Falta ação do Plano Diretor no sentido de organizar as secretarias, realizando reuniões/seminários periódicos para que haja uma interlocução entre as secretarias.	1
Falta articulação	1
Falta de agenda política para que a articulação tenha pontapé inicial	1
Falta de integração dos vários eixos para intersetorialidade	1
Falta de interação entre as respectivas secretarias pela coordenação e condução dos conselhos, gerada, atualmente, pelo perfil dos integrantes destas pastas	1
Falta de interesse dos diversos atores	1
Falta de interesse em articula-las, coordenar agendas	1
Falta de objetivos e compromisso com a real situação da população	1
Falta de planejamento e centralização dos conselhos	1
Falta de política que promova esta articulação	1
Falta de um "fórum interno de secretário" para articulação dessas políticas	1
Falta de uma política que promova tal articulação	1
Foco individual e não comum	1
Formalização insuficiente, o que caracteriza precariedade na execução da agenda de governo.	1
Fortalecimento e agilidade nas decisões	1
Fragilidade na diretriz desenhada para a intersetorialidade	1
Fragilização dos conselhos, agendas sobrepostas, ineficácia na comunicação, desgaste dos representantes	1
Fragmentação das ações	1
Gestão Burocrática hierárquica, onde o batedor de carimbos impede a dinamização da gestão e possibilita as preciosidades, confusão do público com o privado	1
Inexistência de agenda programática conjunta	1
Lideranças cansadas uma pessoa participa de vários segmentos(setores). Falta de envolvimento e falta de estrutura dos conselhos, os conselhos maior possuem fórum próprio para essa interlocução	1
Maior diálogo na resolução do que for intersetorial	1
Maior participação da população	1
Muitas políticas com o mesmo objeto sendo desenvolvido por diversas secretarias ao mesmo tempo	1
Não há problema	1

No caso do idoso, a negação do envelhecimento como questão transversal das políticas sociais e urbanas e a falta de participação de técnicos com poder decisório, o que faz toda discussão voltar a estaca zero quando é necessário discutir com superiores, pois não há retorno. Aguardamos decisões há mais de uma ano, sem retorno.	1
No meu entendimento acredito que há um corporativismo nas diferentes secretarias que dificulta a construção da intersetorialidade. O "nosso" não tem lugar para varias políticas, pois as pessoas precisam mostrar resultados melhores que os outros. Tenho uma vivência disto no Centro de Referência da Pessoa Idosa. A partilha e cooperação é um desafio a se seguido	1
Normalmente o secretario/presidentes da pasta tem uma compreensão sobre política pública somente sobre a sua área de gestão. Isto dificulta a ... do órgão articulada e integrada com outros setores	1
Podem ser tomadas decisões erradas com relação ao assunto de outro conselho, por falta de conhecimento da área	1
Política social	1
Pouco aprofundamento sobre a política com a qual se articula.	1
Pouco conhecimento dos conselheiros sobre as políticas publicas existentes no município em todas as áreas de governo (projetos, programas, benefícios, direitos, legislação etc.)	1
Promoção de eventos para fortalecer a intersetorialidade entre as políticas públicas.	1
Promove a fragmentação das ações, retrabalho, perda de energia, enfraquecimento	1
Resoluções contraditórias e conflituosas	1
Resultados das intervenções ou programas não alcançam o patamar esperado	1
São pensadas e implementadas de forma setorializada	1
Significativa falta de estrutura para o trabalho	1
Sobreposição de debates com eventuais deliberações conflitantes e não complementares	1
Sobreposição de serviços, programas e projetos e, principalmente o desconhecimento do que outras políticas realizam e poderíamos encaminhar usuários e articular melhor as ações	1
Tempo e local	1
Um espaço de integração	1
Total	83

Tabela 25 – Principal problema da falta de articulação (Sociedade)

RESPOSTAS ESPONTÂNEAS	N
A falta de comitê	1
A falta de integração entre os conselhos, pois uma decisão de um conselho pode impactar um outro setor sendo necessária uma conversa entre as partes para nivelar os pensamentos.	1
A falta de interesse da população	1

A prática intrasetorial das entidades e a distribuição partidária dos cargos de secretares e de todos os níveis de gastos.	1
A transparência do real interesse destas articulações	1
As pessoas olha muito para o lado pessoal e envolve muito com a política (partido político)	1
Aumento da demanda dos centros de saúde. Aumento na rotatividade do transporte coletivo que não atende a demanda e o desemprego quando remaneja famílias para fora do atual local de moradia.	1
Causa fragmentação no atendimento à população e a uma visão estreita de serviço ao público	1
Complexidade da iniciativa	1
Compreensão entre as partes. Nas políticas públicas cada um tem uma visão diferente, aí fica difícil decidir.	1
Deficiente	1
Deficientes	1
Desinteresses criados pelas dificuldades em conquistar obras que melhorem as condições locais de convivência, conforto, mobilidade entre outros	1
Desmotivação, descrédito	1
Divergência de interesse entre os diversos conselhos e falta de cumprimento das decisões pela prefeitura	1
É a falta de articular de gestos e comunidade	1
É a falta de uma consciência de que a união faz a força	1
Falta de comunicação e prioridades políticas	1
Falta de iniciativa dos participantes dos conselhos	1
Falta de integração entre as políticas públicas	1
Falta de integração entre governo e conselheiros	1
Falta de interesse	1
Falta de interesse de compartilhar decisões. Cada um quer se valorizar mais em detrimento de outros	1
Falta de interesse do governo. Falta de articulação dos conselheiros	1
Falta de planejamento de longo prazo para a cidade. Ênfase grande em gestão	1
Falta de transparência	1
Ideologia Partidária; Falta de espírito público; Divisão Técnica do trabalho	1
Meio ambiente na questão dos córregos e céu aberto	1
Muita burocracia, pois sempre existe paredes separando as pessoas e o descaso as vezes por muitos	1
Muita fala e pouca ação	1
NA	1
Não tenho uma opinião formada sobre isso, porque tenho pouco tempo de participação e pouco conhecimento	1
No caso do CMDCA quando se trata da criança e adolescente falta vontade política de entender que esse público é prioridade absoluta, não só da Assistência Social. Problema com estratégia.	1
NR	2

NS	1
O movimento não está preparado para discutir políticas intersectorializadas e de forma transversal	1
O principal problema é o desinteresse público seria mais viável a presença de representante nas comunidades	1
O problema são os partidos de cada um. Só do seu quintal. Exemplos a região norte 140 mil eleitores não elege vereador e nem deputado	1
O retrabalho, a demora nas decisões e nas articulações. Por ter base multidisciplinar as interfaces ... e as respostas ficam a fim da ... da sociedade	1
O risco da decisão de um conselho ser contrária a uma política pública	1
O trânsito, motoristas mal-educados	1
O uso inadequado dos recursos públicos disponíveis e o custo benefício limitado; política pública de Estado completamente desarticulada	1
Organização de datas e horários	1
Os processos são discutidos pontualmente muitas vezes à revelia da legislação e apontando para alterações na mesma por conveniência de cada caso.	1
Políticas desarticulados com perda na capacidade de melhoria da gestão pública e efetividade das políticas setoriais	1
Problemas que tem gerado é a aprovação de obra no OP e a falta de integração com secretarias da prefeitura, como secretaria do meio ambiente.	1
São várias ações não articuladas e suas interações ou seja não conhece o outro	1
Saúde ambiental	1
Sobreposição de discussões acerca do mesmo tema em espaços adjacentes	1
Tamanho do município e interesses difusos	1
Tudo acontece no mesmo dia e no mesmo horário	1
Total	52