

# Participação política e direito à cidade: experiências Do Fórum dos Conselhos de Políticas Públicas de Divinópolis

GT20: Sociedade civil, protestos e movimentos sociais

Márcia Helena Batista Corrêa da Costa<sup>1</sup>

## Resumo:

O artigo descreve de forma sucinta uma experiência de articulação entre pesquisa-extensão desenvolvida em uma cidade de médio porte, localizada no Centro-Oeste de Minas Gerais de articulação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no formato de um Fórum dos Conselhos. Detectou-se um enorme potencial de amadurecimento político nesse formato de organização, porém, verificou-se que um conjunto de fatores converge para dificultar a consolidação de experiências dessa natureza, que envolvem a aglutinação de forças sociais em prol do amadurecimento político dos Conselhos como arenas de participação política.

**Palavras-chave:** Conselhos de Políticas Públicas, Direito à Cidade, Participação Política.

## Introdução

A Carta Mundial do Direito à Cidade<sup>2</sup> representa o resultado de uma convergência de esforços de organizações da sociedade civil pela garantia de efetivação de direitos sociais conquistados, tendo a cidade como cenário fundamental. O direito à cidade representa um passo importante na construção de práticas democráticas que avancem na complementaridade entre as formas representativa e direta da democracia.

Direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização: o direito ao exercício da cidadania, da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural. O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos (OSÓRIO, 2006, p. 195).

No Brasil, a conquista do direito à cidade foi resultado da luta empreendida pela Reforma Urbana, desde a década de 1980. Os princípios defendidos pelo Movimento em defesa da Reforma Urbana transformaram-

seem conteúdo legal nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei 10.257 de 2001. O capítulo da política urbana da Constituição de 1988 e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade representam avanços significativos no campo do direito de cidadania aplicado ao funcionamento da cidade, em função da ênfase dada às questões urbanas sob o prisma da função social da cidade. No artigo 2º da Lei 10.257 consta:

“[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.”

O artigo tem como diretriz-chave:

“[...] a garantia do direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-

---

<sup>1</sup> Profa. Dra. em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas – UNICAMP - Professora da Fundação Educacional de Divinópolis – Unidade Associada da UEMG.

<sup>2</sup> Carta Mundial pelo Direito à Cidade

– Fórum Social das Américas, Quito, Julho 2004

– Fórum Mundial Urbano, Barcelona, Setembro 2004 – V Fórum Social Mundial, Porto Alegre, Janeiro 2005. (OSÓRIO, 2006, p. 199).

estruturaurbana, aotransportee aosserviços públicos, aotrabalho e aolazer para as presentes e futuras gerações.”<sup>3</sup>

O desenvolvimento de experiências de participação política na deliberação e acompanhamento das políticas públicas sociais e urbanas favorece a prática da intersectorialidade na gestão e no planejamento das cidades. Algumas experiências de gestão participativa têm se fundamentado na prática da Gestão Integrada, nessa perspectiva, as intervenções urbanas são articuladas com as políticas sociais, buscando também efetivar a regulamentação fundiária de espaços irregularmente ocupados das cidades.

As experiências no Brasil tornam-se desafiadoras em função de uma histórica falta de direitos de exclusão de parcelas significativas das sociedades e do acesso às políticas sociais, mas também aos processos políticos de tomada de decisão. De acordo com Maricato (2001), o direito à invasão é até permitido, mas não o direito à cidade, parte da população está excluída do mercado residencial privado e da produção formal da cidade, a cidade legal tende a ser cada vez mais espaço de minoria.

Importante, no entanto, é reconhecer a mudança de rumos promovida pela Constituição de 1988, ao abrir um novo caminho para a construção da democracia no país. Definem-se instrumentos importantes para a aplicação de formas de gestão democrática das cidades, nos artigos 182 e 183, regulamentados pelo Estatuto da Cidade<sup>4</sup>.

A democracia participativa tem como fundamento a ampliação do conceito de política, mediante a participação cidadã e a liberação de espaços públicos, com possibilidades de serem instituídos mecanismos de controle social, enriquecidos pela participação política de novos atores, atuantes na definição de agendas práticas compartilhadas.

Inicialmente, as forças das organizações civis dos governos comprometidos com a consolidação da democracia em defesa da ideia de apropriedade urbana e a cidade cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos e de inclusão social.

A governança democrática deve garantir mecanismos de gestão descentralizada, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas sociais e urbanas. O Conselho Nacional das Cidades e as Conferências da Cidade<sup>5</sup> saem em defesa da articulação de políticas urbanas às políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho e renda e de desenvolvimento econômico do país.

Pesquisas sobre este novo quadro político e o papel das cidades como entes federativos no Brasil expõem o quanto o processo foi intenso e participativo nos momentos iniciais em função da efervescência do acontecimento

---

3

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidades. 3. ed.. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p.258.

4

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidades. 3. ed.. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

5

A 1ª Conferência Nacional das Cidades elege o Conselho Nacional das Cidades, nos termos das Medidas Provisórias 2.220/2001 e 103/2001. O Conselho Nacional das Cidades, uma vez instalado, teve como função regulamentar as formas e os critérios de eleição dos conselhos estaduais das cidades, constituindo os conselhos: nacional, estaduais, metropolitanos e municipais das cidades (CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 1, 2003, Brasília. *Resoluções...* Brasília: Ministério das Cidades, 2003).

sdemocráticosnosanosde1990.Os desdobramentos ocorridos naprimeiradécadadoséculoXXI mostram que houve aconsolidaçãodeespaçospúblicosinstitucionalizados,comoosConselhosSetoriaisdePolíticasPúblicas<sup>6</sup>eoutrasformasferas.Aomesmotempo,umconjuntodefragilidades<sup>7</sup>dessasnovasinstitucionalidadesficamexpostas,de ondeasquaisdestacam: aingerênciadoEstadonasagendascompartilhadascomasociedadecivil,arestrição da representaçãoescrivispelonãoenvolvimentodopúblicorepresentadonosprocessosdecisórios,odesinteresse pela participação políticaacompanhadodeproblemasrelativosàqualidadedaparticipação,asdificuldadesdeconsolidaçãodeformaseficientesdecontrolesocial.Osproblemasdetectados representam desafios para o amadurecimento da democracia deliberativa, tornando-se relevantes as pesquisas e intervenções sociais que atuem no sentido de compreender e contribuir para a efetividade deliberativa dessas instituições participativas.

O trabalho desenvolvido junto ao Fórum dos Conselhos apresenta-se como experiência interessante de articulação entre pesquisa e extensão, envolvendo os conselhos setoriais de políticas públicas em Divinópolis, cidade de porte médio, no centro-oeste de Minas Gerais. Os estudos escassos sobre cidades de médio e pequeno porte, e a posição representada pela cidade de Divinópolis no Centro-Oeste de Minas Gerais, tornam a análise dessa realidade relevante no campo dos estudos urbanos.

Divinópolis tem atualmente 213 mil habitantes, sua proximidade da capital mineira interfere de forma determinante no funcionamento da cidade. As atividades siderúrgica, metalúrgica e de confecção de roupas, determinam a característica industrial importante do município, atraindo mão de obra e investimentos, aspectos que favorecem o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que, avolumaproblemas sociais, ambientais e formas desordenadas de uso e ocupação do solo urbano.

A pesquisa em processo sobre os conselhos setoriais de política pública demonstra a existência de conselhos legitimados, que enfrentam problemas diversos, destacando-se as deficiências de qualidade da participação e representação da sociedade civil e do poder executivo, aliadas a dificuldades de acompanhamento das deliberações sobre políticas públicas. Um dos objetivos da pesquisa é viabilizar ações de extensão, ao longo do processo investigativo e após sua conclusão, de forma a criar momentos de interlocução da Universidade com os segmentos sociais organizados da sociedade local, atuantes em Conselhos e outras modalidades de associativismo, tendo por base a ideia de que a construção democrática se dá também e, fundamentalmente, pela relação dialógica entre saberes. Imbuídos desse propósito, os membros da equipe composta de professores-pesquisadores com formação em ciências sociais, filosofia e comunicação social se articularam para desenvolver o Projeto Participação Política e Direito à Cidade.

## 1. Desafios da democracia na cidade

Ao tratar dos paradoxos da democracia moderna, Bobbio conclui que “a democracia é uma prática extremamente complexa que recusa improvisações, generalizações fáceis e inovações mais ou menos engenhosas” (BOBBIO, 1979, p. 38). O autor conceitua democracia como um termo de muitos

---

<sup>6</sup>EstudodesenvolvidoporTatagiba(2002),osConselhosãoconsideradosencontrosentresociedadeeEstadoe,emboratenhacomofoco desempenhodosConselhosGestoresdePolíticas,suas análisesserve m dereferênciaparaainterpretação decomovêmatuandooutras modalidadesdeConselhostambém surgidosnobojo do processodemocráticoeigualmente marcadospelosproblemasqueafetamosConselhosGestores.Ostemasabordadospelapesquisadoraenvolvemaquestãodarepresentatividade,acapacidadedeliberativa,acentralidadedoEstadonaelaboraçãodapauta,apartilhadopodereoproblemasrelacionadosàpluralidadedeinteressesintermediadosedefendidosnofuncionamentodosConselhos.-

<sup>7</sup> LevantamentofeitopeloMinistériodasCidadesem2006mostrouque64%dosmunicípiospesquisadosquedeveriamcumpriraleielaorarplanosdiretoresnãoadotaramprocedimentosparticipativos(SANTOSJUNIOR,2008,p.142).

significados, prevalecendo o entendimento de democracia como o conjunto de regras que permite a mais ampla e mais segura participação da maior parte dos cidadãos.

Contemporaneamente, esses múltiplos significados convergem para uma retórica universalizante que torna a democracia o regime por excelência a ser adotado pelos Estados-Nações, embora sua prática guarde as singularidades dos significados e aplicações dados a ela em cada experiência nacional, regional e local.

Um dos paradoxos mais evidentes da democracia no contexto contemporâneo é a oposição entre o fortalecimento do sentido universalista de bem comum, e a tendência ao particularismo como expressão de um individualismo exacerbado. No capitalismo globalizado, a onipresença do mercado<sup>8</sup> tem favorecido o particularismo em detrimento do universalismo. Impõe-se um modelo de liberalismo que preconiza o mercado e estabelece os contornos de um funcionamento subalterno do Estado. Contudo, a expansão de regimes democráticos, ao mesmo tempo, tem estimulado o reposicionamento e a valorização da sociedade civil, situação que favorece a defesa e aplicação de experiências de democracia participativa. A sociedade civil nesse novo arranjo é o espaço onde ocorrem as mediações do debate político, onde se constroem as concepções de mundo. Na conceituação de Nogueira (2003), a sociedade civil é o lugar de luta no qual se formam vontades coletivas, onde são construídos os projetos globais de sociedade, onde se evidencia a capacidade de direção ético-política, lugar das disputas de poder e de dominação (NOGUEIRA, 2003, p. 224).

As questões levantadas por Bobbio (1979) sobre as contradições permanentes da democracia se apresentam como importantes elementos para o entendimento do cenário político recente. O autor aborda como contradições: a ampliação da burocracia em processos democráticos, o tecnicismo da sociedade industrial em meio à sociedade dos cidadãos e o contraste entre democracia e sociedade de massas.<sup>9</sup> No entendimento de Bobbio (1979), o Estado cresce em dimensão em uma sociedade democrática, na qual se proclama a igualdade jurídica de todos. As funções do Estado são ampliadas, alargando-se os limites da administração pública, novas relações se estabelecem entre os cidadãos e os representantes da administração pública. Paralelamente, ocorre o aumento dos problemas que requerem soluções técnicas. Manifesta-se, segundo ele, uma contradição, pois o protagonista da sociedade industrial é o técnico e o da sociedade democrática é o cidadão, em uma tendência das decisões se tornarem cada vez mais técnicas e menos políticas. Situação também destoante ocorre entre o valor dado à liberdade, à politização e à reflexão na aplicação da democracia em meio ao avanço da massificação, onde impera o conformismo e a despolitização.

A racionalidade da eficiência tem se manifestado de forma dominante, a ponto de a ideia da agilidade gerencial se sobrepôr aos anseios e conquistas da participação política, fato que tem motivado estudos empíricos sobre como o paradoxo da relação entre democracia e burocracia se desenvolve nas práticas dos governos em diferentes esferas, destacando-se o funcionamento das administrações locais.

As reflexões de Tatagiba (2006) sobre os marcos da democracia gerencial na articulação entre sociedade civil e sociedade política ajudam na compreensão de como o desenvolvimento das políticas públicas tem se dado sob tais orientações. A pesquisadora explica como o ideário participacionista em vigor e em expansão atualmente foi incorporado pela nova proposta gerencial. O resultado da prática participativa adotada no modelo gerencial é o pragmatismo de resultados, tendente à despolitização.

A legitimidade alcançada pela lógica gerencial e os avanços da democracia participativa

---

<sup>8</sup>O processo de democratização se deixou capturar por um antiestatismo neoliberal, e tem prevalecido uma forte imposição do mercado (NOGUEIRA, 2003, p. 218).

<sup>9</sup>Arendt (1997) mostra que o advento da modernidade provocou o nascimento da sociedade e do Estado e, como resultado dessa transformação, ocorre a redefinição de sentido e de prática do que é público e privado. A emergência da sociedade de massa, segundo ela, trouxe a universalização da ideia de liberdade e de igualdade tratada abstratamente na lei. O resultado foi o estabelecimento de nova relação entre privado e público sustentada em pressupostos individualistas, deformando-se o sentido de bem comum.

denotam a existência de concepções e proposições diferentes em disputa. O tecnicismo e a massificação disseminados contemporaneamente como regra de funcionamento da sociedade capitalista se impõem no campo político também como proposta democrática, em contraposição ao entendimento e à aplicação da democracia como participação política voltada para o debate público sobre ações que envolvem interesses e afetam o bem comum. Dada a força dos discursos e dos projetos defendidos por essas tendências, o confronto entre essas concepções penetra o Estado e a sociedade, alcançando as organizações políticas convencionais e as novas esferas públicas, por vezes os modelos se misturam e geram aplicações de fórmulas híbridas. Esse quadro recente das experiências políticas torna os estudos empíricos mais difíceis e desafiadores.

A proposta participativa de democracia tem se manifestado por meio dos espaços públicos<sup>10</sup> que representam experiências onde os membros da sociedade civil praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática. Nos espaços públicos podem também ser referendadas decisões e procedimentos que atendem a grupos e agentes políticos que, muitas vezes, dispõem de condições melhores no debate ou na composição de forças determinantes nas tomadas de decisões de interesse coletivo. Portanto, nessas esferas não existe linearidade, prevalecem divergências e esforços de negociação em torno de consensos tensos, devido à diversidade dos atores e às concepções diferentes de sociedade defendidas.

As cidades apresentam-se em meio ao quadro geral das transformações contemporâneas, brevemente expostas, como um rico cenário da tensão entre projetos diferentes de sociedade; nelas os significados da política<sup>11</sup> ganham maior visibilidade e a relação entre o Estado e a sociedade civil se expõe mais claramente para compreensão. Ao tomar a cidade como cenário privilegiado para análise da democracia participativa nesta pesquisa, reconhece-se a sua posição como o lugar onde ocorrem múltiplas relações, ambiente que expõe mais flagrantemente as estruturas políticas, as institucionalidades concebidas e aplicadas. As cidades na interpretação de Lefebvre (2001) representam o teatro da gigantesca metamorfose que expõe o funcionamento da sociedade capitalista e nelas concentra-se o que faz uma sociedade. De acordo com o autor, a existência urbana se confunde com a existência política.

## **2. O Fórum dos Conselhos: esforço de amadurecimento da participação política**

O Fórum dos Conselhos de Políticas Públicas de Divinópolis foi criado por iniciativa de

---

<sup>10</sup> Arendt (1997) explica que o público denota que o que vem a público pode ser visto e ouvido, o que nos garante a realidade do mundo e de nós mesmos. “A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros, contudo evita que colidamos, uns com os outros, por assim dizer” (ARENDR, 1997, p. 62). Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) demonstram a relevância do resgate contemporâneo do espaço público, favorecendo a publicidade, a manifestação do que está oculto, da exposição de opiniões, valores e princípios antes mantidos no âmbito privado. Garcia (2008), inspirando-se em Gomes (2006) e Jovchelovith (2006), argumenta que a esfera pública refere-se ao debate em si e não ao lugar onde ocorre o debate e que sempre está associada à relação público e privado. A autora mostra que na abordagem do tema há uma distinção entre esfera pública e espaço público. A primeira referindo-se a uma arena institucionalizada de discussão, e o segundo entendido como ambientes variados de negociação entre atores, que levarão decisões para as esferas públicas. No entanto, existem abordagens teórico-empíricas que não fazem distinções entre ambos.

<sup>11</sup> Em Gramsci (1978, *apud* COUTINHO, 2006), o conceito de política aparece em duas acepções: ampla e restrita. Na ampla, a política é identificada com liberdade, como universalidade, tudo é política, ou seja, todas as esferas do ser social são atravessadas pela política. Na forma restrita, prevalece o comportamento formal da política, historicamente transitório. Weber (1999), em *Economia e Sociedade*, conceitua política como a tentativa de participar do poder ou de influenciar na distribuição do poder, envolvendo interesses, conservação e deslocamentos de poder. A análise weberiana parte da relação entre dominação e legitimidade e um dos seus pontos polêmicos é, ao entender o poder e a política na perspectiva do Estado, tomá-lo como uma empresa.

conselheiros preocupados em interferir nas políticas públicas, com vistas a fortalecer os conselhos como espaços legítimos de tomada de decisão sobre as ações de governo. A proposta foi motivada também pela necessidade de buscar meios de publicizar a atuação dos conselhos, tornando-os mais próximos da sociedade.

A iniciativa aconteceu depois de ter sido criada a Casa dos Conselhos, espaço estruturado, mantido e gerido pelas administrações municipais desde 2006 para abrigar os conselhos setoriais que atuam no município. Embora tenha sido criado para agregar todos os conselhos existentes na cidade, o Fórum tem funcionado pelo envolvimento dos conselhos<sup>12</sup> que atuam há mais tempo e que funcionam na Casa dos Conselhos.

O Fórum tem seu regimento interno, proposto para atuar com autonomia, criado sem a interferência direta de órgãos da administração municipal, porém, na prática, a relação próxima com a gestão da Casa dos Conselhos tem afetado o seu desempenho, muitas vezes mostrando-se dependente do Poder Executivo, tanto no que se refere a manutenção do espaço e da infraestrutura de funcionamento dos conselhos, como no que tange as decisões e ações sobre as políticas públicas.

Uma atividade de extensão desenvolvida articulada à pesquisa foi de entender a dinâmica política dos conselhos setoriais<sup>13</sup>. Buscou-se atuar no sentido de favorecer o debate político dos sujeitos sociais envolvidos nos processos de luta pela interferência da sociedade civil em definições e deliberações sobre políticas públicas. Considerando tais características, os fundamentos metodológicos da proposta de pesquisa-extensão, tiveram como inspiração a ideia de Boaventura (2010) sobre como pode acontecer uma ruptura epistemológica, de modo a se colocar em prática uma ciência prudente capaz de fomentar um senso comum esclarecido. Acredita-se que o saber científico em diálogo como o senso comum e outros saberes gera aprendizagem e fortalece a ação política dos sujeitos sociais.

A proposta se fundamenta também na concepção gramsciana de que cada indivíduo ao incorporar seu homem coletivo experimenta uma vivência educativa. A relação pedagógica existe em toda a sociedade e com o tempo, cada um se modifica e modifica o mundo, é a possibilidade de se alcançar a qualidade de sujeito ativo.

As atividades de extensão foram programadas de modo compartilhado com os conselheiros, tendo sido as ações construídas em conjunto com o público destinatário do trabalho. A adoção de mecanismos de publicação das ações compartilhadas com a comunidade favoreceu o debate aberto das questões relativas ao funcionamento do Fórum dos Conselhos, bem como, facilitou a prática de planejamento a longo do processo. Todas as atividades foram registradas por meio de documentação fotográfica e, em algumas situações foram feitas filmagens das atividades para construção de acervo do projeto a ser utilizado como instrumento de desdobramento das atividades e para se resguardar a memória política do grupo.

A construção de uma Agenda de Trabalho foi uma experiência interessante, por ter sido debatida e definida com a participação dos conselheiros em reuniões abertas, tornando-se ao mesmo tempo, importante instrumento de organização das ações.

A Agenda de Trabalho contemplou a realização de um seminário para apresentação do projeto aos conselheiros, e de palestras sobre os temas orçamento público e plano diretor. No Encontro dos Conselhos promovido pela equipe composta de elementos da Universidade, da administração municipal e de conselheiros; grupos de trabalho debateram sobre os problemas enfrentados pelos conselhos de políticas públicas. Como resultado das discussões foi criado um Blog – Divinópolis Participativa<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Os conselhos que atuam de forma mais efetiva no Fórum dos Conselhos são os que atuam nas áreas: Saúde, Educação, Criança e Adolescente/Tutelar, Pessoa com Deficiência, Segurança Alimentar, Assistência Social, Juventude, Anti-drogas.

<sup>13</sup>

<sup>14</sup> O Blog consiste em um espaço de informação qualificada que objetiva promover o diálogo e a interação entre os atores envolvidos em

Resultou também do encontro a elaboração de uma carta<sup>15</sup> dos conselhos aos candidatos nas eleições municipais de 2012 e foram organizados núcleos para discussão sobre a integração entre as políticas públicas, bem como, definidas estratégias de acompanhamento da elaboração do Orçamento Público Municipal, composto do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual.

Superada a etapa de criação e consolidação dos conselhos como esferas públicas de participação e deliberação sobre políticas, cabe hoje, depois de amadurecidas as relações entre sociedade civil e governos se fazendo representar nessas arenas, compreender a capacidade dos conselhos de interferirem efetivamente nas deliberações e nos resultados das políticas. Constatou-se por meio da pesquisa e pelo contato com a realidade propiciado pelas atividades de extensão (intervenção social), que a convergência de esforços no formato de fórum favorece o compartilhamento de experiências, elucida decisões para enfrentamento de problemas comuns e cria uma aproximação favorável ao fortalecimento político dos conselhos.

### Considerações Finais

A proposta participativa de democracia tem se manifestado por meio dos espaços públicos<sup>16</sup> que representam experiências onde os membros da sociedade civil praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando a significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática. Nos espaços públicos podem também ser referendadas decisões e procedimentos que atendem a grupos e agentes políticos que, muitas vezes, dispõem de condições melhores no debate ou na composição de forças determinantes na tomada de decisões de interesse coletivo. Portanto, nessas esferas não existe linearidade, prevalecem divergências e esforços de negociação e não de consenso, devido à diversidade dos atores e às concepções diferentes da sociedade defendidas.

Em cenários políticos democráticos, a penetração de organismos civis nas estruturas institucionais do Estado, o contato entre as representações dos governos e das organizações sociais nas esferas públicas têm gerado a transformação de ambos. Nesse aspecto, os governos são levados a se preparar para o enfrentamento das novas demandas, redefinem-se burocracias e muitos profissionais de governo acabam assumindo papel importante na concepção de metodologias e procedimentos na aplicação de experiências participativas.

As organizações civis também podem tomar a frente desses processos e criar mecanismos inovadores de atuação, buscando aprimorar e ampliar os espaços públicos de debate sobre políticas públicas, o Fórum dos Conselhos representa uma tentativa nessa direção. No caso da experiência de

---

ráticas e concepções comuns, servetambém para divulgar ações referentes ao projeto e aos Conselhos. Para buscar reunir o conteúdo e iculado por meio da ferramenta de comunicação foi feito um trabalho de coleta e análise de informações cedidas pelos Conselhos, al ém de manter um intercâmbio constante com a secretária de cada um deles, a fim de disponibilizar informações sempre atualizadas.

<sup>15</sup> O material resultante dos debates realizados nos Grupos de Trabalho transformou-se em documentos sobre a relação entre os Conselhos e o Poder Público. No dia 28 de setembro, na Câmara Municipal, o documento assinado pelos Conselheiros foi apresentado e entregue aos candidatos ao Executivo Municipal no pleito de 2012.

<sup>16</sup> Arendt (1997) explica que o público denota que o que vem ao público pode servir ao ouvido, o que nos garante a realidade do mundo e de nós mesmos. “A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros, contudo evita que colidamos, uns com os outros, por assim dizer” (ARENDR, 1997, p. 62). Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) demonstram a relevância do espaço público, favorecendo a publicidade, a manifestação do que está oculto, da exposição de opiniões, valores e princípios antes mantidos no âmbito privado. Garcia (2008), inspirando-se em Gomes (2006) e Jovchelovitch (2006), argumenta que a esfera pública refere-se ao debate em si não ao lugar onde ocorre o debate e que sempre está associada à relação público e privado. A autora mostra que na abordagem de Mahámad a distinção entre esfera pública e espaço público. A primeira referindo-se a uma arena institucionalizada de discussão, e o segundo entendido como ambientes variados de negociação entre atores, que levarão a decisões para as esferas públicas. No entanto, existem abordagens teóricas e empíricas que não fazem distinções entre ambos.

Divinópolis, coube à Universidade interferir em prol de transformar o esforço dos conselheiros em realidade exitosa.

O projeto foi proposto tendo como referência a lógica da relação entre sociedade civil e Estado em um contexto democrático, de forma a amadurecer experiências de participação política que garantam a formulação e o controle de políticas públicas integradas e que favoreçam a consolidação da gestão democrática da cidade.

Os objetivos propostos foram alcançados, tendo sido possível o amadurecimento da interlocução da Universidade com os segmentos sociais organizados da sociedade local, atuantes nos Conselhos. A intenção foi favorecer o entendimento desses atores sobre o direito à cidade, tendo como referência os pressupostos da Reforma Urbana presentes do Estatuto da Cidade.

Buscou-se valorizar aspectos da cultura política local, considerando historicamente as potencialidades das ações políticas desenvolvidas no município, entendidas como referência para o fortalecimento do significado de bem comum entre os novos atores sociais.

A agenda de trabalho favoreceu e poderá amadurecer canais de interlocução entre a sociedade civil e o poder público local, estimulando processos de participação política voltados para a consolidação de instrumentos de gestão democrática da cidade.

As discussões decorrentes da agenda de atividades desenvolvidas convergem para um esforço dos Conselhos de fazer com que haja uma convergência das políticas setorizadas, rompendo com a tendência de elaboração de políticas sociais segmentadas. A primeira experiência de nucleação das políticas envolveu os Conselhos de Educação, Defesa da Criança e do Adolescente, Saúde e Segurança Alimentar.

De acordo com Inojosa (2001) o paradigma interdisciplinar e intersetorial pode ser aplicado por meio da atuação em rede de compromisso social, pois, favorece maior permeabilidade do Estado que se abre à sociedade, trabalhando não em setores, não em clausuras, mas com outros parceiros que também estão fazendo o provimento de necessidades e expectativas da sociedade.

Embora se apresente como uma proposta promissora em termos da aglutinação das forças sociais em prol de políticas articuladas e se mostre com potencial de espaço para debate sobre questões diversas que afetam os conselhos, portanto, tende a fortalecer essas instâncias participativas, um conjunto de problemas foram detectados como dificultadores do processo.

A organização no formato de fórum demanda não só a elaboração de regimento para seu funcionamento. Verificou-se que a organização das ações é necessária para que haja de fato uma convergência de esforços e para que os interesses e ações não se dispersem na atuação normalmente isolada de cada conselho.

Existe uma dependência historicamente constituída, desde a origem dos conselhos, desses em relação aos governos municipais, que tendem a usar dessa condição para manter o controle sobre situações de tomada de decisões. A falta de preparo de parte significativa dos conselheiros, associada ao despreparo de órgãos de governo, também contribuem para a fragilização de esferas inovadoras de participação política.

## Referências

1. ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
2. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 15 abr. 2008.
3. BRASIL. **Lein. 10.257**. 10 de julho de 2001. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>. Acesso em: 15 abr. 2008.



4. DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **Adisputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paze Terra, 2006. p. 13-91.

5. GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

6. Inojosa, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos FUNDAP n. 22, 2001, p. 102-110. <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>. Acesso em: 29/08/2012.

7. OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiro e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.

8. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como prática transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

9. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. 5ed. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

10. TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paze Terra, 2002. p. 47-103.