DELIBERAÇÃO E APRIMORAMENTO DEMOCRÁTICO: O CONTROLE PÚBLICO NO CONJUVE-BH[1]

ANTÔNIO CARLOS RIBEIRO[2]

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a relação entre o Conselho Municipal de Juventude de Belo Horizonte e o controle público. Trabalha-se com as técnicas de análise documental e observação participante. Os resultados da pesquisa apontam que a criação do Conselho não garantiu o exercício do controle público. Todavia, contribuiu positivamente para isso ao favorecer a mobilização social e a integração de instrumentos de controle da sociedade sobre a gestão pública.

Palavras-chaves: Controle Público; Conjuve; Esfera Pública; Democracia; Juventude; Conselho.

Abstract: In this article we tried to discuss the relationship between the Municipal Youth Council of Belo Horizonte and the public control. We have worked with the documental analysis technicians and participating observers. The result of this research reveals that the creation of the Council did not guarantee, by itself, public control functioning through the Council. However, it has contributed positively to this kind of control in favoring peoples' mobilization and inte-

[1] Uma versão digital deste artigo foi publicada na revista Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, com o título "Controle Público no Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte".

[2] O autor é mestrando em Ciência Política (UFMG), bacharel e licenciado em Ciências Sociais.

gration of society control instruments over public management issues.

Keywords: Public Control; Conjuve; Public Sphere; Democracy; Youth; Council.

Introdução

A retomada do processo de democratização no Brasil propiciou o surgimento de um conjunto de instituições que ampliaram os espaços de participação social nos assuntos públicos. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) previu a criação de conselhos gestores de políticas públicas. Ao lado de outras inovações institucionais trazidas pela mesma Constituição, os conselhos se particularizam por se constituírem como órgãos colegiados permanentes, nos três âmbitos de governo, vinculados à estrutura administrativa do Estado.

Deve-se observar, no entanto, que a regulação da participação social por intermédio de instituições dessa natureza não se limitou a esse tipo de conselho. Nos Municípios brasileiros surgiram conselhos temáticos que diferem dos gestores por não serem diretamente vinculados a um sistema ou legislação nacional. Essas instituições dependem de iniciativas locais ou de estímulo estadual e são organizadas em torno de temas ou movimentos de ideias no âmbito municipal (TATAGIBA, 2002).

De caráter consultivo, o Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte (Conjuve) representa um desses conselhos. Ao analisar sua experiência, investigar-se-á se essa instituição tem funcionado como um mecanismo de controle público. Numa perspectiva de radicalização da democracia, essa questão incide sobre a qualidade democráti-

ca, uma vez que surge a possibilidade de a sociedade exercer controle sobre as ações dos governos.

A relação entre os conselhos e o controle público foi investigada por diversos autores (CUNHA, 2003; SILVA, 2007; ALBUQUERQUE, 2007; PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007). Observa-se, em alguns casos, a utilização do termo controle social em referência ao controle da sociedade sobre as ações do Estado. Mas Carvalho (1995) ressalta que "o termo controle social tem sido usado por diversos autores da sociologia clássica para designar os processos de influência da sociedade (ou coletivo) sobre o indivíduo" (CARVALHO *apud* PESTANA, VARGAS E CUNHA, 2007: 486).

A distância entre o significado original do termo controle social e o significado usual em alguns dos estudos apontados pode ser notada na diferença entre as instituições classificadas como mecanismos de controle nos diferentes campos de estudo. Enquanto no âmbito da sociologia essas instituições correspondem à polícia, à prisão, às escolas, à família, etc., no âmbito da política destacam-se conselhos gestores, orçamento participativo, manifestações públicas, entre outros. Esses mecanismos possibilitam um tipo de controle que difere daquele associado às discussões sociológicas em torno da noção de controle social. Não é mais o controle da sociedade ou do Estado sobre os indivíduos, mas sim o controle exercido pela sociedade sobre o Estado.

Ao discutir a substituição do termo controle social por controle público, Valla aponta como justificativa para essa mudança a "constatação de que a correlação de forças que já existe no Brasil é, de fato, controle social" (VALLA, 2002: Prefácio). Essa noção é definida como um controle essencialmente governamental, e não da sociedade. Segue-se desse argumento que, mesmo nas análises feitas sob a perspectiva da política, a noção de controle social deve ser reservada para descrever situações em que o Estado possui e exerce poder

sobre a sociedade. Desse modo, o termo adotado neste artigo é controle público. Ele será definido como um tipo de controle exercido em público por diferentes atores políticos. Essa noção não se refere apenas ao controle da sociedade sobre o Estado, mas vai além, pois inclui as agências especializadas do próprio Estado, cujo objetivo consiste em prevenir o abuso de poder por parte das autoridades públicas. O controle público pressupõe, portanto, um conjunto de mecanismos interligados. Nesse sentido, processos iniciados por meio de um desses instrumentos podem acionar os demais e promover diferentes tipos de sanções para aqueles que se comportam sem observar as leis vigentes. Evidentemente, os mecanismos de controle podem funcionar de forma independente[3].

[3] Outra solução para os problemas que surgem da utilização do termo controle social seria empregar o conceito de *accountability*. No entanto, esse não é um conceito muito presente na literatura sobre os conselhos civis. Portanto, a melhor solução encontrada foi a de empregar uma noção sugerida pelos estudos sobre o tema.

Situando-se entre as discussões sobre o tema do controle público, o objetivo deste trabalho consiste em avaliar o potencial do protagonismo "societal" no controle de políticas a partir do Conjuve. No plano teórico, esse objetivo se relaciona ao debate interno da teoria deliberativa da democracia em torno do conceito de esfera pública. Autores como Bohman, Fraser, Cohen e Arato (*apud* RIBEIRO, 2008), entre outros, ao criticar a esfera pública habermasiana, apostam na criação de mecanismos institucionais para garantir a participação cidadã nos assuntos públicos. Ao ressaltar especialmente a fragilidade das influências geradas naquela esfera, esses autores formularam propostas as quais destacam a importância de instituições que aumentem a efetividade das deliberações ocorridas na esfera pública.

Desse modo, após tomar o Conjuve como uma dessas instituições, será pesquisado se a criação desse Conselho proporcionou o "empoderamento" dos movimentos juvenis, favorecendo a expressão de suas demandas, bem como o controle das ações governamentais direcionadas à juventude. Será investigado se as propostas desses autores se sustentam pela simples criação dos espaços públicos. A pesquisa

foi realizada a partir de duas técnicas: 1) análise documental, compreendendo a legislação municipal sobre o Conjuve-BH, o seu Regimento Interno e as atas de suas reuniões; 2) observação participante de algumas reuniões do Conselho.

Na primeira seção deste artigo, será apresentado o modo como os estudos sobre a democracia no Brasil se organizaram em duas correntes, a partir das inovações institucionais inscritas na CF/88. Num segundo momento, serão destacados os trabalhos de uma dessas correntes em torno dos conselhos gestores. Na seção seguinte, discutir-se-á as origens do Conjuve, ressaltando os contextos "societal" e institucional. Antes das considerações finais, o caso será estudado em seu aspecto normativo. Nas quatro seções seguintes, avaliar-se-á a experiência prática do Conselho da Juventude, mediante os registros em atas das reuniões.

Ciência política e democracia no Brasil pós 1988: dois olhares, duas preocupações

A Constituição Federal de 1988 constituiu-se em um marco para os estudos da Ciência Política no Brasil, posto que restabeleceu a ordem democrática após o regime militar. Por ser a democracia um conceito passível de diversos modelos interpretativos, pelo menos duas perspectivas distintas de análise vêm estudando as inovações institucionais presentes na CF/88.

Por um lado, formou-se uma corrente de pesquisadores preocupados com as inovações que garantiriam estabilidade ao sistema político brasileiro. Essa corrente concentra seus esforços, sobretudo, na análise da distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores políticos. Para essa abordagem, importa destacar os mecanismos presentes no novo arranjo institucional que protegem o sistema político de uma nova crise de "paralisia decisória" (SANTOS; 1986). Alguns autores dessa corrente (ANASTASIA, MELO

e SANTOS, 2004) argumentam que a distribuição equilibrada dos poderes de agenda e de veto tende a produzir estabilidade e, ao mesmo tempo, favorece maior representação e mais *accountability* nas democracias. Por sua vez, Figueiredo e Limongi (1999) destacaram que a estabilidade da nova ordem democrática encontraria sua raiz no fato de a CF/88 conservar alguns mecanismos que permitem a concentração de poder legislativo nas mãos do chefe do Executivo.

Por outro lado, uma segunda corrente ocupou-se das inovações institucionais, cuja novidade consiste na ampliação das possibilidades de participação social nos processos formais da política. Sob essa perspectiva, a qualidade da democracia passa a ser associada à sua capacidade de incluir os cidadãos que se encontram fora dos canais tradicionais de participação. Num plano teórico mais amplo, o termo democracia passou a ser acompanhado de adjetivos, tais como: radical, participativa, reflexiva, ampliada, etc. Todas essas adjetivações apontam o fato de que o regime democrático deve ser pensado a partir de uma escala de intensidades definida pelo grau de abertura à participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Alguns pesquisadores dessa corrente vêm-se dedicando ao estudo dos conselhos gestores de políticas. De um modo geral, eles mostram-se preocupados com o tipo de ator político que passou a ter acesso aos processos de elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas. Tais estudos levantam indagações, ainda, sobre os novos interesses inseridos na dinâmica política institucional. Os resultados das avaliações dos conselhos gestores apontam algumas mudanças no processo de construção das políticas públicas no Brasil. Positivamente, destaca-se que os conselhos abriram espaço na política brasileira a atores que atuavam fora dos espaços tradicionais. Assim, colaboraram para a descentralização das decisões políticas, ampliaram os espaços participativos e contribuíram significativamente para

a democratização do acesso aos bens públicos (TATAGIBA, 2002; FUKS, PERISSINOTTO e RIBEIRO, 2003; COELHO, 2004; AVRITZER; 2007; CUNHA; 2007). Destaca-se, também como aspecto positivo o fato de que novos temas passaram a ser considerados nos debates e nas decisões sobre a elaboração das políticas públicas (CUNHA; 2007). Por último, atenta-se para a dimensão pedagógica dos conselhos. Nesse sentido, esses espaços são vistos como importantes locais de construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática, contribuindo para a construção de uma nova cultura política no Brasil (TATAGIBA, 2002).

Em outra direção, as críticas que apontam os limites dos conselhos gestores preocupam-se com a qualidade da participação nessas instituições. Logo, além de destacar a inclusão de novos atores no processo decisório, é preciso questionar a representatividade e a legitimidade das decisões tomadas nesses espaços (OLIOSA, 1999; TATAGIBA, 2002; e COELHO, 2004). As análises feitas por Fuks, Perissinotto e Ribeiro de quatro conselhos da cidade de Curitiba ressaltam que a implementação "dos conselhos gestores de políticas públicas não superou a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva" (FUKS, PERISSINOTTO e RIBEIRO, 2003: 130). Os autores argumentam que o conjunto de atores inseridos no processo decisório via conselhos gestores constitui-se de uma elite política que se define, principalmente, pelo seu alto grau de vida associativa. No mesmo sentido, embora em tom diferente, Coelho (2004) dirá que os conselhos incluem um tipo de ator político que chama de "excluídos organizados" em oposição a uma grande parcela de cidadãos brasileiros sem perfil associativo. Seja em uma ou em outra perspectiva, ao falar sobre "elite política" ou em "excluídos organizados", pode-se perceber mais um dos limites da institucionalidade conselhista na sua pouca capacidade de incluir os cidadãos que não são associados a nenhuma instituição.

Outra crítica presente na literatura diz respeito à baixa capacidade técnica, teórica e política dos conselheiros para o exercício de suas funções (TATAGIBA; 2002). Situação esta que é agravada pela tendência dos representantes, seja do Estado ou da sociedade civil, de defenderem opiniões próprias, considerando-se que os atores da sociedade civil têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento das instituições que representam (TATAGIBA; 2002).

Alguns pesquisadores têm chamado atenção para a reduzida capacidade deliberativa dessas instituições. Por um lado, destaca-se o restrito espaço político reservado aos conselhos (COELHO; 2004). Por outro, o fato destes desempenharem, basicamente, funções consultivas, aconselhativas e de fiscalização, ganhando um caráter mais reativo que propositivo (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2005). A capacidade deliberativa dos conselhos tem sido afetada, também, pelo controle da agenda das reuniões feito por representantes do Estado e pela tática de esvaziamento dos conselhos, em que os governos enviam servidores sem poder de tomar decisões imediatas para os encontros com os conselheiros (TATAGIBA, 2002).

Estudos recentes sobre os conselhos gestores (CUNHA, 2003; ALBUQUERQUE, 2007; PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007; PESTANA, VARGAS e CUNHA, 2007; SILVA, 2007) têm problematizado a potencialidade desses espaços como mecanismos de controle da sociedade sobre as políticas públicas. Estes revelam a baixa capacidade dos conselhos no exercício do controle público. Os obstáculos destacados reafirmam as críticas apontadas acima e, adicionalmente, ressaltam que a relação de controle, na qual os conselheiros deveriam ser os atores principais, é prejudicada pela posição submissa que esses assumem no conselho. Alguns trabalhos sugerem que o relacionamento entre conselheiros representantes da sociedade civil e gestores é marcado pela negação do conflito. Observa-se que alguns

representantes da sociedade civil adotam essa estratégia a fim de proteger convênios mantidos com o poder municipal para execução de políticas e projetos sociais (PEDRINI, ADAMS e SILVA, 2007). Em outros casos, alguns membros do conselho assumem uma postura submissa, dada sua condição de usuário do serviço oferecido pela Prefeitura. pois temem retaliações em momentos futuros nos quais possa ser necessário usufruírem os serviços públicos (CUNHA, 2003; PESTANA, VARGAS e CUNHA, 2007).

Na mesma direção, Silva assinala "a participação passiva dos (as) usuários (as), em virtude de sua desarticulação e mentalidade de receptores" (SILVA, 2007: 190), como mais um obstáculo para o exercício efetivo do controle público nessas instituições. Cunha (2003) completa o quadro salientando a ausência de vínculos entre os conselhos e outros mecanismos de controle público, o que pode ser explicado, em parte, pelo fato de os conselheiros não conhecerem bem esses mecanismos. Depois de analisar as contradições surgidas no Conselho Gestor da Unidade Básica de Saúde da Família de Vargem Grande/RJ, Pestana, Vargas e Cunha reforçam esse diagnóstico ao notar a "necessidade de articulação [dos conselhos] com outras instâncias de controle público, tais como Conselho Municipal de Saúde, Ministério Público, demais conselhos gestores e de ações, como denúncias na imprensa, passeatas e outras formas de pressão e reivindicação" (PESTANA, VARGAS E CUNHA, 2007: 494).

As origens do Conjuve: contextos "societal" e institucional

Em 1998, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) criou o Conselho Municipal da Juventude com a finalidade de ser este um espaço de interlocução entre o poder público local e a juventude da cidade. O Conjuve surgiu no final da década de 1990, instituído pela Lei Municipal nº 7.551, inserindo-se

num contexto no qual o reconhecimento do direito à participação no processo de elaboração, implementação e execução de políticas públicas decorreu da mobilização de setores societários. Entretanto, observa-se que, diferentemente dos conselhos gestores, ele não se orienta por diretrizes constitucionais. A sua criação se explica por duas variáveis bastante conhecidas pela literatura: a existência, na Prefeitura, de um projeto político participativo e a presença local de uma vida associativa intensa (CUNHA, 2007; ALBUQUERQUE, 2007).

O caso do Conjuve chama atenção pela singularidade de seu surgimento. Se em 1998 sua criação emanou de uma lei originária do Projeto de Lei nº 323/97, de autoria da vereadora Elaine Matozinhos, sua reativação em 2006, após dois anos de vacância, resultou do protagonismo dos movimentos juvenis da cidade. Representados pelo Fórum de Entidades e Movimentos Juvenis da Região Metropolitana de Belo Horizonte (FEMJ/RMBH), esses movimentos, em parceria com a PBH, iniciaram em março de 2005 um conjunto de ações a fim de reativar o Conselho Municipal da Juventude. Nesse processo, cujo clímax foi a realização da II Conferência Municipal de Juventude, quando foi eleito o Conselho 2007/2008, a Coordenadoria da Juventude de Belo Horizonte (CJUV) desempenhou um papel fundamental.

A CJUV encontra-se ligada à Secretaria de Governo da PBH. O seu nascimento, em 2005, teria sido motivado pela consolidação de um conjunto de políticas públicas voltadas para a juventude de Belo Horizonte. Instituída pela Lei Municipal nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, essa coordenadoria tem como finalidade integrar os programas e as políticas públicas de juventude da cidade, bem como ser uma referência institucional para as questões dos jovens nos planos intra e extra PBH. Durante a reconstrução do Conjuve, a Coordenadoria representou o principal canal de diálogo entre os movimentos juvenis e a administração municipal. No

entanto, o processo de reativação do Conjuve não deve ser avaliado fora de um contexto mais amplo.

Ainda que o Município de Belo Horizonte possa ser considerado uma referência nacional no tratamento da temática da juventude, por ter sido uma das primeiras cidades brasileiras a instituir um conselho da juventude e criar uma coordenadoria da juventude, as reformas institucionais que afetaram a estrutura administrativa da PBH foram influenciadas por experiências internacionais e por reformas do Estado em âmbito nacional. Sobre este último aspecto, destaca-se a criação da Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, os quais deram novo fôlego às políticas nesse campo. Nesse sentido, é notável que o número de Conjuves venha se multiplicando em todo o País. Em Minas Gerais, além do Conselho Estadual, segundo dados retirados do *site* da Secretaria Estadual de Esporte e Juventude, em 2008 havia mais de 50 conselhos municipais da juventude, alguns ainda em fase de implementação.

Em âmbito nacional, as transformações do sistema político que resultaram na incorporação de instituições voltadas às demandas da juventude refletem, por um lado, mobilizações de setores organizados da sociedade civil, tais como ONGs e movimentos sociais (SANTOS, 2007) e, por outro, de projetos políticos ligados ao campo democrático popular. É interessante observar nesses processos de reforma do sistema político-administrativo o modo como fatores "societais" e institucionais se combinam e afetam a constituição de conselhos da juventude, notadamente em Belo Horizonte.

Albuquerque (2007) destaca que esses fatores afetam o desempenho dos novos espaços participativos, ao incidirem sobre o desenho e o controle de políticas. No grupo dos fatores societais encontram-se as duas variáveis citadas no parágrafo anterior, quais sejam, a presença local de uma sociedade civil ativa e propositiva e o exercício do poder

político-administrativo por "governos vinculados a ideários participativos ou atendendo a diretrizes de organismos internacionais" (ALBUQUERQUE, 2007: 209). No conjunto de fatores institucionais, destacam-se a organização política do País e os processos de reforma do Estado associados às "aspirações pela construção de uma institucionalidade moderna e democrática, [...] enquanto possibilidade de superação de problemas históricos como o clientelismo, a corrupção, a falta de eficiência e de eficácia das políticas sociais" (ALBUQUERQUE, 2007: 209).

Um aspecto relevante sobre os fatores institucionais destacados por Albuquerque (2007) diz respeito ao alcance do poder municipal na definição e implementação da política a que o espaço participativo encontra-se vinculado. O caso brasileiro, sob esse prisma, oferece grandes oportunidades para constituição de experiências participativas bem-sucedidas, em função da forma de organização política do País: uma federação onde os Municípios, como entes federativos, possuem grande poder e elevado grau de autonomia.

Ao observar os dois conjuntos de fatores destacados e os processos de criação e reestruturação do Conjuve, podemos notar um contexto social e institucional que afeta positivamente o potencial de controle público dessa instituição. No plano institucional, percebe-se que as políticas públicas voltadas para a juventude vêm, recentemente, ganhando espaço na estrutura político-administrativa nas diferentes esferas de governo da Federação. Essas políticas, que oferecem grande potencial para o exercício do controle público via conselhos, despontam como um novo campo de atuação dos governos. Em torno desse campo constitui-se uma institucionalidade, atenta aos princípios de participação e descentralização, que caracteriza a modernização por que passaram outros sistemas de produção de políticas sociais, destacando-se a criação dos conselhos.

No plano dos fatores "societais", as condições favoráveis ao sucesso do Conjuve são reforçadas. Ainda que os resultados alcançados pelo Conselho, criado em 1998 e em atividade até 2004, não tenham sido avaliados neste artigo, a criação desse conselho destaca-se como uma iniciativa pioneira ligada ao projeto político participativo da coalizão que há mais de 13 anos governa a cidade de Belo Horizonte. Já o processo de reestruturação do Conjuve, iniciado em março de 2005, foi marcado não só por esse projeto político participativo, mas principalmente pela presença dos movimentos juvenis no Município. O protagonismo desses atores "societais" tem sido significativo no processo de reestruturação do Conselho, que, principalmente por meio da atual gestão, vem promovendo mudanças na forma de organização e composição da instituição.

Da organização do Conjuve: a lei de criação e o Regimento Interno

Como destaca o art. 2º do Regimento Interno (RI) do Conjuve, a instituição é regida, além do referido RI, pelas atribuições instituídas na Lei Municipal nº 7.551, de junho de 1998. A lei de criação do Conselho define em 25 o número de conselheiros titulares e o mesmo número para os suplentes[4]. Além da quantidade de conselheiros, ela discrimina quem pode participar do Conselho, imprimindo neste um caráter não paritário. Os representantes estatais são assim definidos: oito conselheiros indicados pelo prefeito, representando o Poder Executivo, e três vereadores, representando o Poder Legislativo. Já entre os conselheiros da sociedade civil, cada uma das nove regionais da cidade elege um representante, e outros cinco conselheiros representam os seguintes setores: cultura, esporte e lazer; educação e meio ambiente; promoção da igualdade racial; saúde; diversidade sexual e gênero; trabalho e renda[5]. Todos os conselheiros são eleitos em pré-conferências e na Conferência Municipal de Juventude,

[4] Para a gestão atual foram eleitos 47 conselheiros, pois três regionais não elegeram seus suplentes.

[5] Originalmente essas vagas eram reservadas aos movimentos organizados, assim definidos pela lei de criação: estudantil, sindical, cultural, desportivo e religioso. O Decreto nº 12.367, de 5 de maio de 2006, alterou a designação dos movimentos organizados para a forma descrita no corpo deste texto.

respeitando o limite de idade de 35 anos, definido na lei de criação, à exceção dos representantes da Câmara Municipal.

Legalmente, ao Conjuve é atribuído um conjunto de oito competências, das quais serão destacadas aqui aquelas que, ao menos no plano formal, abriram a possibilidade de controle público via conselho. São estas: estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor planos, programas e projetos relativos à juventude no âmbito do Município; desenvolver estudos e pesquisas relativas à juventude, com o objetivo de subsidiar o planejamento de ação pública para este segmento no Município; estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor a celebração de convênio e contrato com outros organismos públicos e privados visando à elaboração de programas e projetos voltados para a juventude; e fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegure os direitos dos jovens.

De outro lado, o RI do Conjuve define pontos específicos de sua organização e rege seu funcionamento. Assim, ele define que as reuniões ordinárias do Conselho Municipal da Juventude em BH devem acontecer bimestralmente, com pauta definida previamente e comunicada aos conselheiros. A convocação das reuniões é de responsabilidade do presidente, podendo ser esta delegada ao secretário do Conjuve. Para a convocação das reuniões, o RI exige uma antecedência de 15 dias. Esse prazo é reduzido à metade para convocação de reuniões extraordinárias, as quais podem ser convocadas pelo Plenário do Conselho, por dois terços dos conselheiros ou pela Mesa Diretora do Conjuve – a qual é composta do presidente e do secretário.

As análises iniciais sobre o poder de agenda e de convocar reuniões revelam que o presidente e o secretário do Conjuve gozam de posição privilegiada em relação aos demais membros do Conselho. Tal privilégio é confirmado nos artigos que tratam das atribuições dos conselheiros, do

presidente, do secretário e da Mesa Diretora. Enquanto os conselheiros ficam limitados a participar do Plenário, propor grupos de trabalho ou indicar nomes para sua integração e exercer funções/atividades que lhes forem designadas (art. 14 do RI), ao presidente e ao secretário compete representar o Conjuve e preparar a pauta das reuniões. Além disso, cabe à Mesa Diretora "decidir, através de anuência ou rejeição, sobre a promoção de seminários ou encontros regionais constitutivos das agendas das comissões e dos grupos de trabalho com colaboração da coordenadoria da juventude" (inciso IV do art. 7º). O secretário pode, ainda, substituir o presidente em seus impedimentos, quando lhe será de direito decidir, em primeira instância, sobre as questões de ordem, aplicar o RI, além de cumprir e zelar pelo cumprimento das deliberações do Conjuve, atribuições próprias do presidente.

As análises da centralidade do papel do presidente nos diversos conselhos estudados pela literatura têm observado, especialmente, se esse cargo é preenchido por um representante do governo ou da sociedade civil. Em geral, a literatura aponta que a ocupação do cargo por representantes do governo limita o alcance das deliberações ocorridas nos conselhos, além de ferir a legitimidade do princípio representativo quando o presidente é indicado pelo governo (TATAGIBA, 2002; FARIA, 2007). Embora essas análises indiquem uma direção correta, deve-se atentar para a forma como os presidentes são escolhidos, principalmente nos casos em que esses conselheiros gozam de um poder diferenciado em relação aos demais membros do conselho.

O importante aqui é destacar quais são as regras que balizam a escolha do presidente e, no caso do Conjuve, também do secretário, bem como é relevante saber se essas regras foram aplicadas para definição dos ocupantes desses cargos. Dessa forma, faria pouco sentido diferenciar a participação de presidentes representantes do governo daqueles que, embo-

ra representem a sociedade civil, tenham sido indicados pelo governo. Deve-se atentar igualmente para possíveis casos em que as reuniões são convocadas pelos gestores, apesar de o presidente representar a sociedade civil, ou são canceladas devido à ausência daqueles, mesmo quando há quórum suficiente para o funcionamento do conselho (PESTANA, VEIGAS, CUNHA, 2007). Além desses aspectos, é preciso investigar, nos casos em que eleições definem o presidente, se de fato houve um processo claro, no qual não houve "arranjos" para impedir outros conselheiros de concorrer à vaga.

No caso específico do Conjuve, o RI, no seu artigo 11, define que o presidente será eleito por seus pares para um mandato de dois anos. Ainda que o Regimento não faça referência ao processo de escolha do secretário do Conselho, a ata da primeira reunião revela que houve disputa, resolvida por um processo eleitoral, entre conselheiros, para os cargos de presidente e secretário. Se por um lado não há registros dos votos, nem descrição, na lei de criação ou no RI, de como deve ocorrer tal processo, por outro pode-se perceber, por meio da referida ata, que a eleição se deu por voto secreto. Dessa forma, nota-se que os conselheiros estiveram à vontade para expressarem suas opiniões sobre quais membros deveriam assumir a presidência e a secretaria do Conjuve. Esse processo eleitoral conferiu legitimidade e representatividade ao presidente e ao secretário eleito por seus pares. Tendo em vista os aspectos assinalados, destaca-se aqui que o processo de escolha dos conselheiros para esses cargos potencializou as chances de exercício do controle público, já que foi grande a chance da sociedade civil de eleger pessoas próximas às suas preferências.

O funcionamento do Conjuve

As atividades do Conjuve acontecem de duas formas: reuniões ordinárias e a possibilidade de assembleias extra-

ordinárias. Nesses encontros reúne-se o Plenário do Conselho, que deve deliberar por consenso ou por votação. O RI exige a presença da maioria dos conselheiros, em primeira chamada, para instalação e funcionamento do Conjuve. Mas determina que as reuniões podem acontecer apenas com os presentes, em segunda chamada (art. 16, § 3º).

Por meio dos estudos das atas das reuniões, foi possível perceber que o horário das reuniões constitui uma barreira para participação regular dos conselheiros. Geralmente as reuniões acontecem na parte da tarde, nos dias úteis. Uma vez que a maior parte dos representantes da sociedade civil exerce alguma atividade remunerada e que o trabalho no Conjuve não garante nenhuma renda a seus membros, existe uma preocupação em encontrar estratégias para superar esse obstáculo. Como solução para o problema, optou-se pela instalação de comissões e grupos de trabalhos (GTs), os quais passaram a fazer parte da estrutura institucional do Conselho (art. 4º do RI). Por envolver um número menor de conselheiros, as comissões e os GTs permitem uma maior flexibilidade de horário. Esse recurso favorece, também, uma provável solução para que o problema informacional apontado pela literatura seja de alguma forma amenizado. As comissões e os GTs se estruturam em torno de temas específicos sobre os quais os conselheiros são orientados a produzir resultados que norteiem os debates no Conjuve.

A possibilidade de instalação das comissões em caráter provisório ou permanente é prevista no artigo 4º da Lei nº 7551. Já o artigo 8º do RI define o número de membros que deve compor as comissões. Assim, fica limitada a um quinto dos conselheiros a quantidade de membros de uma comissão, podendo esse número ser elevado por decisão do Plenário. O mesmo artigo diz competir às comissões "verificar, vistoriar, fiscalizar, opinar e emitir parecer sobre as matérias que lhes forem atribuídas, a fim de garantir o pleno

funcionamento do Conjuve". O RI define que, além das comissões permanentes e provisórias, nos casos em que seja necessária a aplicação de penalidades, deve ser estabelecida uma comissão de ética (art. 23 do RI). O artigo 10 do RI dispõe sobre os GTs, os quais são constituídos em Plenário e devem ser convocados para fins específicos. Podem ser compostos de conselheiros, colaboradores e/ou especialistas convidados. A criação dos GTs tem por objetivo desenvolver ações que viabilizem, agilizem e/ou detalhem questões para o funcionamento das comissões e do Plenário.

A análise da lei de criação e do regimento interno do Conjuve aponta que, apesar de o grande poder estar concentrado nas mãos do presidente e do secretário, a estrutura organizacional do conselho, ao menos no plano formal, oferece condições para o exercício do controle público. Na próxima seção, com o objetivo de analisar o funcionamento da estrutura formal do conselho, será feito um estudo minucioso das atas das reuniões realizadas pela gestão 2007/2008.

O debate sobre a organização interna no Conjuve

O conjunto das atas analisadas é composto de 11 documentos, sendo dois deles referentes ao processo de organização do Encontro Nacional da Juventude Negra (Enjune). Todos os documentos se referem às reuniões realizadas pela atual gestão do Conjuve[6]. Inicialmente, a análise das atas revela que os encontros dos conselheiros se realizaram fundamentalmente para discutir questões de organização interna.

[6] Observa-se que não foi possível analisar as atas das gestões anteriores, pois os documentos desapareceram.

Essas questões, debatidas pelo Plenário, apontam dois pontos principais. De um lado, os conselheiros mostraram-se atentos à necessidade de garantir visibilidade e reconhecimento ao Conjuve. Nesse sentido, são importantes as relações por meio das quais o Conselho é tido como um ator que necessita interagir com outras instituições. Externamente, na opinião

dos conselheiros, o Conjuve deve desenvolver estratégias que lhe garantam visibilidade diante da PBH e o apoio da câmara municipal, das universidades e da sociedade civil organizada. Como resultado da relação com essas instituições, espera-se "inserir o Conselho no repertório das pessoas e organizações, fazendo deste um espaço para divulgação de ações e debates" (informação registrada na ata da reunião do dia 13/3/2007).

Por outro lado, os conselheiros mostraram-se preocupados em definir os caminhos a serem trilhados pelo Conselho. Problematiza-se, então, a lógica interna de funcionamento. As preocupações dessa natureza ocuparam a maior parte do tempo nas 11 reuniões registradas nas atas. Os debates nas reuniões envolveram diversos temas, que vão desde a definição do horário das reuniões ordinárias até a necessidade de problematizar o papel/missão/tarefa do Conjuve, buscando esclarecer "qual é o poder de interferência do Conselho [nas] políticas [de juventude]" (informação registrada na ata da 4ª reunião da gestão 2007/2008).

Entre as questões associadas à dinâmica de funcionamento interno do Conselho da Juventude em BH, foram muito debatidas as estratégias para diminuir os custos da participação e potencializar os resultados pretendidos. Assim, o Plenário deliberou em favor da criação de comissões e grupos de trabalhos, dividindo o grupo para facilitar o funcionamento do Conselho, bem como consolidar sua relação com atores externos.

O principal tema destacado nas discussões sobre a organização interna aponta para a preocupação dos conselheiros com mecanismos de substituição de membros faltosos, a fim de evitar o esvaziamento do Conjuve. A solução criada pelo Plenário para essa questão consistiu em apostar no funcionamento de comissões e GTs, uma vez que estes não necessitam da presença exclusiva dos conselheiros titulares para o desempenho de suas funções. Como medida de

caráter mais efetivo, os conselheiros propuseram, na reunião de 29/5/2008, realizar um encontro para rediscutir a lei de criação do Conselho, visando a dois pontos básicos: criar a figura do vice-presidente e normatizar a substituições de conselheiros faltosos.

Os debates sobre a organização interna dos conselhos são esperados nos casos em que essas instituições são recém-criadas (TATAGIBA, 2002). Diante do caso do Conjuve, podemos perceber que esse tipo de debate volta ao centro das atenções, depois de quase dez anos da criação do Conselho, num momento em que parece ultrapassar a simples reativação ou o preenchimento de um espaço inativo. Mais que recolocar o Conjuve em funcionamento, as discussões em plenária apontam para uma preocupação em refundar essa instituição. Nesse contexto, a relação entre o Conjuve e a CJUV merece especial atenção[7].

[7] É comum a participação de pessoas ligadas à CJUV nas reuniões do Conjuve. Entre essas pessoas, destaca-se a presença de alguns consultores da juventude (representantes da CJUV nas regionais de BH).

A relação com a CJUV: a questão da autonomia e do reconhecimento

O relacionamento do Conjuve com a CJUV merece ser analisado devido ao papel que esta coordenadoria desempenhou no processo de reativação do Conselho (LADEIRA, [ca. 2006]) e às referências feitas a ela pelos conselheiros durante as reuniões. Foi possível constatar que os conselheiros não formam um consenso sobre os limites e potencialidades desse relacionamento. Uma consequência direta desse fato pode ser encontrada nas diferentes posições assumidas pelos conselheiros quanto à presença da coordenadoria nas reuniões do conselho. Enquanto alguns questionaram essa presença, mostrando-se preocupados com a autonomia do conselho, assim como o seu reconhecimento como espaço legítimo de discussão das políticas públicas de juventude, outros viram na parceria com a CJUV um facilitador para ações do Conjuve. Estes últimos destacaram a possibilidade de usufruir da

infraestrutura da Coordenadoria. Para eles, parece interessar o acesso aos recursos materiais e humanos que podem suprir as necessidades do Conselho.

As análises das atas também permitiram destacar como a Coordenadoria, por intermédio de seu coordenador, percebe a relação entre o Conjuve e a CJUV. Inicialmente, observa-se que o discurso do coordenador, na 4ª reunião, procurou justificar a distância da Coordenadoria em relação aos processos que vêm ocorrendo no Conjuve. Em seguida, o representante da CJUV informou que estaria previsto o repasse de "alguma estrutura para o conselho". Os recursos a serem repassados envolveriam "5 pessoas e 3 computadores, possíveis doações dos Correios para o Conselho da Juventude" (informação registrada na ata da 4ª reunião do Conjuve 2007/2008). Em outro momento, a comunicação do coordenador revelou a pretensão de inserir o Conselho nos processos da CJUV, destacando uma futura discussão sobre um pacote de 110 ações, projetos e políticas de juventude com os conselheiros.

Apesar das declarações feitas pelo representante da CJUV, não foram encontrados registros em atas que apontem o Conjuve como uma arena de discussão sobre referido pacote. As reuniões que se seguiram ao encontro com o coordenador não foram pautadas por discussões acerca de programas, projetos ou políticas para a juventude de BH. Uma presença mais significativa da CJUV voltou a acontecer na reunião do dia 11/3/2008, quando foi feita uma avaliação da Conferência Municipal da Juventude.

Mediante os registros encontrados nas atas, foi possível observar que a relação Conjuve/CJUV ainda não se estabilizou. O problema consiste na necessidade de definir o lugar do conselho no arcabouço institucional da PBH. Nessa medida, o Conjuve acaba sem o reconhecimento devido para o exercício do controle público. Repete-se, no caso

analisado, um problema já enfrentado por outros conselhos e agravado por seu caráter consultivo. Conforme destacado por Tatagiba (2002),

> *a divisão das funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas não está resolvida no âmbito da legislação pertinente. Na ausência desse marco legal [...] essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir dos acordos possíveis de serem estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo de correlação de forças entre os participantes (TATAGIBA, 2002: 95).*

Em especial, no caso do Conjuve, parece não se ter encontrado uma solução sequer nos "acordos" com a CJUV.

A relação entre o Conselho e a Coordenadoria não tem favorecido a partilha do poder na tomada de decisões sobre as políticas públicas de juventude. A forma como essa relação vem sendo construída parece legitimar a preocupação dos conselheiros que questionam a força do Conjuve na construção de uma política que, como suspeita uma conselheira, é feita "sem diálogo conosco" (informação registrada na ata da reunião do dia 24/10/2007). A debilidade do Conselho em comparação à força da CJUV resulta, em parte, da falta de uma infraestrutura mínima para seu funcionamento autônomo. A relação entre essas instituições é marcada pela dependência do Conjuve de recursos originários da CJUV[8].

[8] O Decreto nº 9.699, de 10 de setembro de 1998, atribui à Secretaria Municipal de Governo a responsabilidade pelo "suporte técnico, administrativo e financeiro, necessário ao funcionamento do Conselho Municipal da Juventude" (art. 1º do Decreto nº 9.699). É de responsabilidade do "Secretário Municipal de Governo, ou a quem por ele indicado, definir, dentro das possibilidades da Secretaria, espaço físico, material e pessoal necessários ao funcionamento do Conselho" (art. 2º do Decreto nº 9.699).

Propostas, decisões e informes nas reuniões do Conjuve

Ao analisar as atas, um dos objetivos foi atentar, também, para as propostas feitas em Plenário, bem como para as decisões tomadas nas reuniões. Como era de se esperar, devido à fase de "refundação" do Conjuve, a maioria das

propostas e decisões se relaciona às questões de organização interna. Se, por um lado, os registros em atas revelam que as propostas realizadas em Plenário não foram construídas em torno de temas de políticas públicas, por outro, eles mostram que os membros do Conselho utilizam a internet para continuarem/aperfeiçoarem as discussões plenárias. Assim, propostas apresentadas em Plenário têm sido desenvolvidas por meio desse instrumento. Esse foi, por exemplo, o caso de "uma proposta em construção do mapa da juventude, para o qual os/as conselheiros/as se comprometeram em enviar contribuições que serão sistematizadas por grupo de discussões do Conselho na internet". A mesma estratégia se repetiu no caso da "proposta inicial de Regimento Interno, que foi debatida pela internet" (informações registradas na ata da reunião do dia 13/3/2007).

A utilização desse recurso foi reafirmada nos registros dos informes dados nas reuniões, quando os membros do Conselho foram informados da concepção de "um momento de treinamento para a utilização do grupo de discussão do Conjuve na internet" (informação registrada na ata da reunião do 19/4/2007). O uso desse recurso tem diminuído os custos da participação e, consequentemente, facilita a mobilização dos conselheiros[9].

Os assuntos dos informes, por outro lado, oferecem subsídios para pensarmos no Conjuve como um espaço de mobilização que ultrapassa a temática da juventude. Os conselheiros são informados, entre outros temas, sobre cursos de capacitação de lideranças, conferências, manifestações, fóruns e encontros que irão acontecer em Belo Horizonte. Nesse sentido, os conselheiros foram mobilizados a participar da Conferência de Saúde, do Fórum de Segurança Pública e de manifestações públicas, tal como a realizada para reivindicar o meio-passe de ônibus para os estudantes. Os informes aparecem como ocasiões nas quais se tenta mobilizar os atores,

[9] Os registros em atas não fornecem detalhes sobre o uso da internet e, portanto, impossibilitam avançar nessa questão. Desse modo, este passa a ser um tema a ser retomado em outras pesquisas, nas quais deve ser tomado como questão principal.

a fim de incentivá-los a participar de ações promovidas por outros mecanismos de controle. Divulgações como essa devem ser interpretadas como uma possibilidade de suprimir a falta de vínculos, apontada pela literatura, entre os conselhos civis e os demais instrumentos de controle público.

Por outro lado, deve-se ter em mente que, ao tornar pública a oferta de cursos de capacitação de lideranças no Conselho, abre-se a possibilidade de superação de outro problema apontado nos estudos sobre os conselhos civis, qual seja, o despreparo dos conselheiros para o exercício de suas funções. Nesse caso, a oportunidade de qualificação poderá resultar em uma ação mais efetiva com relação ao problema do controle público, se contribuir para a superação da "mentalidade de receptores" de alguns atores presente no Conselho. Assim, espera-se que treinamentos como esse ajudem os conselheiros a construir uma participação mais ativa nos conselhos.

Com base na noção de controle público usada neste artigo, argumenta-se que o conteúdo dos informes da natureza apontada contribui para a melhoria das condições necessárias para o exercício do controle da sociedade sobre as ações do Estado. Ainda que não seja possível pensar hoje em um controle público pela Conjuve, percebe-se nos informes a possibilidade de superação de determinadas dificuldades apontadas pela literatura. Essas ocasiões marcam, portanto, o início de um processo amplo e complexo que envolve um conjunto de mecanismos de controle e espaços de expressão política. Na próxima seção, serão analisados os principais obstáculos para que o Conjuve integre significativamente esse conjunto.

O controle público e as reuniões do Conjuve

As possibilidades de exercício do controle público com base no Conjuve são limitadas, em grande parte, por questões que envolvem desde a falta de participação/envol-

vimento de alguns conselheiros até o desconhecimento sobre a estrutura e os programas de políticas públicas da PBH. Foi possível observar a necessidade de reestruturar o Conjuve como uma dificuldade adicional enfrentada pela atual gestão. Esse processo foi marcado pela preocupação em criar mecanismos para enfrentar o risco de esvaziamento que ronda a instituição, bem como pelo imperativo de criar ritmo e dinâmica próprios, a fim de que o Conselho não seja levado pela dinâmica do governo.

Os registros em atas, para além da preocupação com a "má participação" dos conselheiros nas reuniões, revelam a percepção destes quanto à falta de reconhecimento do Conjuve como um espaço de discussão das questões da juventude. Nesse sentido, as atas das últimas reuniões de 2007 registraram o descontentamento de alguns membros do Conselho com os processos de elaboração e implementação das políticas públicas de juventude no Município. A falta de discussões sobre tais políticas é agravada pelo desconhecimento da estrutura administrativa da PBH, dos programas existentes na cidade e pela falta de clareza, entre os conselheiros, sobre quais políticas são essas.

Essas dificuldades representam um obstáculo para o exercício do controle público, já que não é possível controlar o que não se conhece. A fim de diminuir seus impactos, durante as discussões sobre a organização interna do Conjuve foi criada uma comissão para informar o Conselho sobre as políticas públicas existentes na cidade. Ainda que os registros contidos nas atas revelem que as comissões encontram-se em fase de implementação, a simples existência de uma iniciativa dessa natureza abre a possibilidade de superação de um dos principais problemas que os conselhos civis enfrentam, qual seja, a assimetria informacional (FARIA, 2007).

Diante do exposto até aqui, percebe-se que as ações promovidas pela gestão 2007/2008 no Conjuve buscaram

superar uma série de problemas enfrentados por instituições como essa, sejam deliberativas ou consultivas. Os conselheiros procuraram fortalecer o Conjuve, que, mesmo depois de quase dez anos, ainda enfrenta problemas que afetam diretamente o seu funcionamento. Além da garantia de existência do Conselho, os registros das atas permitem notar que os membros deste estiveram preocupados em debater os problemas que dificultam o exercício do controle público sobre as políticas de juventude em Belo Horizonte. Eles, também, se mostram cientes das dificuldades para alcançar esse objetivo. Conforme disse um dos membros do Conjuve, "a relação de controle [público] não é dada" (informação registrada na ata da reunião do dia 24/10/2007), ela precisa ser construída.

Durante o processo de construção dessa relação de controle, é preciso que os conselheiros não se submetam inteiramente à vontade dos representantes do Estado, sejam eles conselheiros ou funcionários da administração pública. Assim, ter-se-á a possibilidade de evitar a tendência, apontada por Silva (2007), de existência, principalmente na esfera municipal, de uma relação clientelista entre conselho, gestor e usuários (as). Nessa medida, a debilidade do Conselho Municipal da Juventude em BH tende a ser superada, uma vez que se constata a existência de uma preocupação em transformar esse espaço em um mecanismo efetivo de controle público. No caso analisado, mesmo reconhecendo as carências e dificuldades que devem ser superadas pelo Conselho, os conselheiros reconhecem o Conjuve como um espaço de pressão política e se mostram conscientes da direção em que devem empenhar seus esforços.

Na próxima seção, serão retomadas as principais questões apontadas neste trabalho. Por fim, serão apresentadas, a partir da análise da experiência do Conjuve, as considerações sobre o debate em torno da criação de espaços que visam "empoderar" os atores que se movimentam na esfera pública.

Considerações finais

Este artigo buscou, a partir da análise do Conselho Municipal da Juventude em Belo Horizonte, problematizar a relação entre os conselhos de gestão pública com participação social e o exercício do controle público. Ao focalizar o processo de deliberação pública e, por conseguinte, do controle público sobre o Estado, verificou-se que a criação de espaços públicos não garante, por si só, a efetividade das influências geradas na esfera pública. Portanto, esses espaços encontram dificuldades para funcionar como mecanismos de controle público. Entretanto, a aposta nos conselhos pode contribuir positivamente para que sejam criados e ampliados espaços que favoreçam a mobilização social e a integração de outros instrumentos de controle da sociedade sobre a administração pública, como vem acontecendo no caso do Conjuve. Ainda que os frutos deste trabalho sejam limitados pela natureza de um estudo de caso, percebe-se que muitos problemas enfrentados por outros conselhos civis aparecem no caso estudado. Por isso, as reflexões que se seguem apontam tendências que merecem ser avaliadas por estudos mais amplos.

Certamente, a análise apresentada aqui indica grandes obstáculos a serem superados pelo Conjuve. Ainda que os contextos "societal" e institucional, pelas razões apontadas, pesem a favor do sucesso desse conselho, nota-se que, no estágio atual, a instituição necessita consolidar seu reconhecimento e sua autonomia. Nesse sentido, foi possível verificar a ausência de discussões sobre políticas públicas de juventude nas reuniões do Conselho.

Se, por um lado, essa ausência pode ser explicada pelo processo de "refundação" pelo qual o Conselho da Juventude passou durante o período analisado, por outro, ela resulta de uma dificuldade ainda não superada no âmbito da legislação pertinente e que aparece em outros casos. Desse modo, a autonomia e o reconhecimento do Conjuve depen-

dem, especialmente, da divisão de funções entre o Conselho e a Coordenadoria da Juventude. Embora a lei de criação do Conjuve lhe garanta o direito de estudar, analisar, elaborar, aprovar e propor políticas públicas, planos, programas e projetos relativos à juventude no âmbito do Município, na prática esse direito ainda não foi exercido.

Entretanto, a análise das atas revela que a conquista da autonomia e do reconhecimento pode surgir do posicionamento de alguns conselheiros que questionam a relação do Conselho com a CJUV. É possível perceber, a partir dessas posições, que o processo de "refundação" do Conjuve encontra-se marcado pela preocupação com a construção de um espaço no qual seja possível o exercício do controle público.

A discussão conduzida neste artigo coloca em relevo a fragilidade do Conjuve como um espaço de controle público. Ela revela que o Conselho ainda não passou por um teste que comprove seu potencial como mecanismo viável para essa forma de controle. Entretanto, mostra que, quando pensamos em outros mecanismos de controle público, o Conjuve pode funcionar como ponto de partida, se estimular a mobilização social. Nesse sentido, foi importante observar os temas dos informes dados nas reuniões, pois eles conectam os conselheiros a outros mecanismos de controle, tais como fóruns, conferências e manifestações. Dessa forma, se o Conjuve ainda não funciona diretamente como um instrumento de controle, sua simples existência cria um espaço de mobilização e de aproximação de atores em torno de uma temática comum, integrando-os, ainda que fracamente, a uma rede de mecanismos de controle público.

Do ponto de vista teórico, este estudo aponta que a simples criação de espaços públicos da natureza do Conjuve não resulta diretamente no "empoderamento" das influências geradas na esfera pública. Desse modo, teme-se que alguns estudos sobre o tema tenham sido mais otimistas do que a

realidade está demonstrando. Ainda que a criação dos conselhos tenha gerado ganhos significativos para o processo democrático, um efetivo controle público depende de um movimento social fortalecido, capaz de ocupar esses espaços e conectá-los a outros instrumentos de controle.

No entanto, se os conselhos não "empoderam", de imediato, as influências geradas na esfera pública, eles representam um ganho, ao constituírem novos espaços de mobilização que podem afetar positivamente o controle público. Tal mobilização se inicia nos momentos de escolha dos conselheiros nas conferências municipais[10] e pode encontrar continuidade nas reuniões dos conselhos. Verificado que esses espaços apresentam limites e carecem, em muitos casos, de reconhecimento e autonomia, o surgimento dessas instituições não pode ser avaliado como a grande conquista da democracia brasileira, mas sim como um passo importante dado em direção ao aprimoramento democrático.

[10] Ladeira [ca. 2006], em "Desafios e potencial da participação democrática: uma análise do caso da Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte", destaca que a conferência realizada em 2006, para eleição do Conjuve, mobilizou vários grupos organizados de BH. Das pré-conferências participaram mais de mil jovens. Nesse momento foram eleitos delegados para a Conferência Municipal e os conselheiros regionais.

Referências

ALBUQUERQUE, M. C. A. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. *In*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, SC: Argos, 2007.

ANASTASIA, M. F. J.; MELO, C. R. F.; SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul.* São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer – Stiftung, 2004.

AVRITZER, L. Introdução: a participação social no nordeste. *In*: AVRITZER, L. (org.) *A participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

COELHO, V. S. e NOBRE, M. *Participação e deliberação*. São Paulo: 34 Letras, 2004.

CUNHA, E. S. M. *A* efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no nordeste. *In*: AVRITZER, L. (org.) *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

CUNHA, Sheila S. Controle social e seus instrumentos. *In*: *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia* (site do projeto de pesquisa). Fev., 2003, Salvador.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no nordeste. *In*: AVRITZER, L. (org.) *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, A. M. C. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista de sociologia e política*, nº 21: 125-145 Nov. 2003.

GOHN, M. G. *O protagonismo da sociedade civil:* movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

LADEIRA, L. C. *Desafios e potencial da participação democrática: uma análise do caso da Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte*. Trabalho apresentado na Associação Nacional de Pesquisa em Administração (Anpad), [ca. 2006].

OLIOSA, D. M. S. *Municipalização da saúde em Vitória/ES: uma experiência participativa*. (Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 1999, p. 139.

PEDRINI, D. M; ADAMS, T; e SILVA, V. R. Controle social e fortalecimento da democracia participativa. *In*: PEDRINI,

D. M; ADAMS, T; e SILVA, V. R. (org.) *Controle social de políticas públicas*. São Paulo: Paulus, 2007.

PESTANA, C. L. S; VARGAS, L. A; e CUNHA, F. T.S. Contradições surgidas no conselho gestor da unidade básica de saúde da família de Vargem Grande, Município de Teresópolis/RJ. PHYSIS: Ver. *Saúde coletiv*a, Rio de Janeiro, 17(3): p. 485-499, 2007.

RIBEIRO, A. C. O dilema em torno da esfera pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. *Revista Habitus*: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais (IFCS/UFRJ), Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 37-46, 30 mar. 2008. Anual. Disponível em: www.habitus.ifcs.ufrj.br. Acesso em: 30 mar. 2008.

SANTOS, D. P. F. M. *O papel das ONGs na construção da juventude como novo ator político: esfera pública, participação e inovações institucionai*s. Monografia apresentada ao curso de Ciências Sociais da UFMG. Belo Horizonte, 2007.

SANTOS, W. G. dos. *Sessenta e quatro*: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.

SILVA, V. R. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. *In*: PEDRINI, D. M., ADAMS, T. e SILVA, V. R. (org.) *Controle social de políticas públicas*. São Paulo: Paulus, 2007.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas. *In*: Dagnino, E. *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. São Paulo; Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

VALLA, V. V. Prefácio: controle social ou controle público? Uma contribuição ao debate sobre controle social. *In*: WENDHANSEN, A. O. *O duplo sentido do controle social:* (des)caminhos da participação em saúde. Santa Catarina; Univali, 2002.