

Universidade Federal de Juiz de Fora
Fernando Henrique Guisso

DEMOCRACIA EM CONSELHOS:
Os desafios da participação

Juiz de Fora
2014

Universidade Federal de Juiz de Fora

Fernando Henrique Guisso

DEMOCRACIA EM CONSELHOS:

Os desafios da participação

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de Juiz de Fora, na linha de pesquisa: Cultura Democracia e Instituições, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador:

Prof. Dr. Raul Francisco Magalhães (Orientador)

Juiz de Fora

2014

AGRADECIMENTOS

A conclusão dessa fase tão importante se deve não somente a esforços pessoais, mas a uma gama de pessoas importantes, nos mais diversos aspectos, que caminharam junto comigo até esse momento.

Agradeço a Deus pela força, pelo intelecto e pelas oportunidades que surgiram e puderam ser aproveitadas. Pela companhia nos momentos de solidão e de reflexão que envolvem o trabalho acadêmico

À minha família, especialmente a minha mãe e a meu pai, pelo suporte financeiro, e, principalmente, pelo apoio emocional, nessa caminhada que foi repleta de desafios.

À minha noiva e parceira Bartira pelo carinho, força, apoio com leituras e revisões e as boas risadas que aliviam o estresse.

Aos amigos, em especial Evelize e Bárbara, que realizaram a transcrição das entrevistas e a revisão do trabalho.

Ao meu orientador Raul Francisco Magalhães pelo suporte e pelas excelentes sugestões acerca do tema proposto e pela confiança na qualidade do meu trabalho. Além da orientação, suas aulas muito contribuíram para minha formação e amadurecimento intelectual. Agradeço também a professora Marta Mendes Rocha, pelas importantes sugestões na banca de qualificação e por aceitar o convite de participação na banca examinadora da dissertação.

À toda equipe do “Projeto Democracia Participativa” (PRODEP) da Universidade Federal de Minas Gerais, especialmente a professora Eleonora Schettini e as pesquisadoras Uriella Coelho, Priscila Zanadrez e Karla Onofre. Agradeço pela oportunidade de ter participado da pesquisa “A Dinâmica da Participação Local”, a qual forneceu os dados que possibilitaram o desenvolvimento do presente trabalho e pelas discussões e suporte no aprofundamento na reflexão acerca da teoria democrática.

Agradeço a todos os atores políticos (conselheiros, vereadores e prefeitos) que nos forneceram acesso as informações sobre os municípios e cederam seu tempo para a realização das entrevistas, sem as quais esse trabalho não seria possível e que em muito enriqueceram minha experiência.

À Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), pela concessão de bolsa durante o mestrado.

Ao Programa de pós-graduação em Ciências Sociais da UFJF e a todos os docentes que o integram pela oportunidade de aprofundar meus conhecimentos e concluir este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho pretende explorar as instituições participativas conhecidas como Conselhos Gestores de Políticas Públicas em municípios de pequeno porte de Minas Gerais. O objetivo passa pela observação da implantação e funcionamento destes conselhos e um contexto pouco explorado. Dada a importância que eles adquiriram enquanto espaço decisório, a partir da premissa de uma democracia participativa e deliberativa, se faz necessário observar seu funcionamento em diversos contextos. As pesquisas até então tem se focado nos municípios de grande e médio porte e, dessa forma, é importante ampliar as análises, reconhecendo as peculiaridades dos pequenos municípios. O trabalho partiu de um recorte de quatro municípios localizados em diferentes regiões do estado. Os dados utilizados na análise são fruto da pesquisa “A Dinâmica da Participação Local no Brasil”, desenvolvida pelo Projeto Democracia Participativa. (PRODEP/UFMG)

Palavras Chave: Democracia, Conselhos, Participação, Municípios de Pequeno Porte

ABSTRACT

This study aims to explore the participatory institutions known as Public Policy Management Councils in small towns of Minas Gerais. The objective involves the observation of the deployment and operation of these councils and an unexplored context. Given the importance they acquired while decision space on the premise of a participatory and deliberative democracy, it is necessary to observe their functioning in various contexts. The research thus far has focused on big and medium cities and, therefore, it is important to extend the analysis, recognizing the peculiarities of small municipalities. The work started from a clipping four municipalities located in different regions of the state. The data used in the analysis are the result of the research "The Dynamics of Local Participation in Brazil", developed by the Participatory Democracy Project. (PRODEP / UFMG)

Key-words: Democracy, Councils, Participation, Small Municipalities

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
Capítulo I – TEORIAS DA DEMOCRACIA: o problema da participação	10
1.1 – MODERNIDADE E DEMOCRACIA: o paradigma da democracia liberal.....	10
1.2 – DEMOCRACIA ENQUANTO VALOR.....	13
1.3 – DEMOCRACIA ENQUANTO MÉTODO.....	19
1.4 – VALOR E PROCEDIMENTO: as críticas ao elitismo democrático.....	26
1.5 – REPRESENTAÇÃO E ESCOPO: dois dilemas da democracia.....	36
Capítulo II – O CASO BRASILEIRO E SUAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS ..	38
2.1– A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL.....	38
2.2 – OS PEQUENOS MUNICÍPIOS E A DEMOCRACIA.....	45
2.3 – ASSOCIATIVISMO E CONSELHOS.....	48
2.4 – O MARCO LEGAL DOS CONSELHOS.....	57
2.5 – FALANDO DE INSTITUIÇÕES.....	59
Capítulo III – TRAÇOS METODOLÓGICOS	63
3.1 – VISITA A CAMPO.....	64
3.2 – ATAS.....	64
3.3 – ENTREVISTAS.....	66
Capítulo IV – DA NAÇÃO AO MUNICÍPIO: os conselhos no nível local	68
4.1 – OS MUNICÍPIOS.....	68
4.2 – A POLÍTICA LOCAL.....	69
4.3 – OS CONSELHOS.....	74
4.3.1 – A criação e sua estrutura.....	75
4.3.2 – A formação.....	78
4.3.3 – Os temas debatidos.....	81
4.4 – AS ENTREVISTAS.....	87
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
ANEXOS	99

SIGLAS

CGPP – Conselho Gestor de Políticas Públicas

CMS – Conselho Municipal de Saúde

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FMS – Fundo Municipal de Saúde

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

LOS – Lei Orgânica de Saúde

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

PMS – Plano Municipal de Saúde

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

INTRODUÇÃO

A história do ocidente é marcada pela ascensão e queda de regimes, revoluções e guerras que continuamente mudaram o panorama político, econômico e social. Desde o final do século XIX, há a ascensão do regime democrático enquanto alternativa de governo mais legítima e viável, tendo muitas vezes a forma de uma nova utopia ou do governo possível, ocupando o lugar de outros tipos de governo como os governos absolutistas e posteriormente as autocracias, sejam de direita ou de esquerda. A discussão acerca da democracia se coloca como um desafio à teoria política, haja vista que o regime democrático está em pleno desenvolvimento e revisão, sendo ainda um processo novo para muitos países. A própria história da democracia é complicada e instável, especialmente se for considerado a América Latina, surgindo e desaparecendo de acordo com a existência de condições históricas, sociais e econômicas. Ao pensar sobre a democracia um primeiro problema surge: o que de fato é democracia? Essa é a primeira questão que o trabalho se propõe a tratar.

Usualmente quando se pensa em democracia, pensa-se em um governo do povo ou em governo da maioria, o que impõe uma série de outras questões. Democracia é de fato o governo do povo? Ou ainda: é desejável que o povo, em sentido amplo, considerando todos os cidadãos de um determinado país, governe? Pensar acerca desses temas é uma tarefa que vai além da dimensão política, sendo necessário compreender processos que inauguram a modernidade e que dão novo ritmo a vida social, bem como transformações econômicas e culturais. A democracia é uma espécie de caixa de pandora, ao ser aberta inaugurou novos problemas a serem resolvidos, ou simplesmente vivenciados. Muitas das questões debatidas em outros períodos, como na Grécia antiga, ou na revolução francesa continuam pertinentes e mostram a vivacidade do problema do poder. Por fim, localizando o debate proposto na atualidade, deve-se focar na discussão que apreende a democracia em dois polos distintos: a democracia enquanto método de escolha de lideranças políticas, limitada ao campo estrito do poder, ou seja, uma concepção instrumentalizada do “governo do povo”, ou a democracia enquanto forma de governo que produz novos valores societários, capazes de potencializar capacidades e de solucionar conflitos através da solidariedade e do discurso. No centro desse debate se encontram autores como Schumpeter e Anthony Downs, na perspectiva mais instrumentalizada da democracia, e de outros autores como Pateman, Macpherson e Habermas, defendendo perspectivas participativas e deliberativas.

Construído o panorama que envolve o debate sobre a democracia, e de tal forma suas instituições e processos que são construídos no desenvolvimento de sua história, pode-se

apresentar com clareza o problema específico a ser abordado pelo trabalho. O desenvolvimento na democracia na modernidade produziu instituições que expandiram o escopo do poder e a possibilidade de participação do cidadão que jamais chegaria às esferas decisórias da política formal. Algumas democracias passam a assumir a definição de “democracias participativas”, como é o caso brasileiro após a constituição de 1988. A presente pesquisa se foca, então, em entender a dinâmica da implementação de uma das modernas instituições políticas participativas conhecidas pelo nome de conselhos gestores de políticas públicas em contexto de cidades de pequeno porte, 15 a 20 mil habitantes, do estado de Minas Gerais. A escolha de municípios de pequeno porte se dá pela necessidade de se conhecer o contexto deles e suas especificidades, vide o foco que as pesquisas sobre as inovações democráticas tiveram nos municípios de grande e médio porte. Os dados que orientam o presente trabalho são fruto da pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, desenvolvida pelo núcleo de pesquisa “Projeto Democracia Participativa” (PRODEP), coordenado pelo Prof. Dr. Leonardo Avritzer. A pesquisa em seu todo teve como objeto conselhos gestores em 12¹ municípios dispostos em diferentes regiões do estado. Os conselhos pesquisados foram o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal de Saúde (CMS) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). A escolha destes se deu pela existência de caráter deliberativo em seu desenho institucional, os caracterizando como conselhos gestores, em diferenciação a conselhos setoriais ou temáticos que ocupam função predominantemente consultiva. Para o presente trabalho optou-se por uma delimitação nos conselhos de saúde e assistência social, mantendo a possibilidade de uma análise comparativa, mas reduzindo o volume de dados. Das doze cidades optou-se por um recorte de quatro cidades, uma de cada respectiva região, e pelo foco nos conselhos de Saúde e Assistência Social. As cidades escolhidas são: Arinos, Bom Sucesso, Belo Oriente e Campina Verde.

“[...] as pessoas não moram no estado nem na União; elas residem no município.” A fala do ex-governador de São Paulo, Franco Montoro, já poderia ser razão o suficiente para que pesquisas na área de Ciência Política voltassem seu olhar para o plano local, mas existem ainda formulações teóricas que creditam a participação local o real potencial de aprendizado político e conseqüentemente da abertura para mudanças que atendam um modelo “bottom-top” que seria a essência de uma democracia que não se “esqueceu” da centralidade da ideia

¹ As cidades são: Alvinópolis, Alpinópolis, Arinos, Belo Oriente, Bom Sucesso, Campina Verde, Carmo do Cajuru, Carmo do Rio Claro, Chapada do Norte, Conceição das Alagoas, Ladainha e Monte Alegre de Minas.

de soberania popular. Em termos práticos, o Brasil possui 5.561 municípios, dos quais 4.074 possuem população inferior a 20.000 habitantes. A maior quantidade de municípios se encontra na faixa de 10.001 até 20.000 habitantes, cerca de 1.382. Em termos populacionais, mais de 33 milhões de pessoas residem nesses municípios. Número que quase duplica se forem considerados municípios até 50.000 habitantes.

Tabela 1 – Número de Municípios por número de habitantes

Número de habitantes	Número de Municípios	%
Brasil	5 561	100
Até 5 000	1382	25
De 5 001 até 10 000	1308	24
De 10 001 até 20 000	1384	25
De 20 001 até 50 000	963	17
De 50 001 até 100 000	299	5
De 100 001 até 500 000	194	3
Mais de 500 000	31	1

Fonte: IBGE.

Os números já demarcam a relevância que o nível local deve possuir, mas quando são consideradas as mudanças constitucionais empreendidas na constituição de 1988, um processo de descentralização foi iniciado, dando maior relevância ao município na administração de serviços fundamentais. Os conselhos ocupam papel central nesse processo, sendo instâncias criadas através do reconhecimento do papel do município na administração de recursos e políticas públicas em diversas áreas. A criação do SUS sob a égide da participação e a ampliação da cobertura de direitos na área da assistência social, bem como a recente concretização do SUAS são exemplos do processo de descentralização. Outro exemplo é o Fundo Nacional do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em

1996 e que desencadeou um processo de municipalização do ensino fundamental. Os municípios passaram a ter fundos municipais de saúde e assistência social. Eles não se tornaram unidades dotadas de ampla autonomia política, todavia ocupam papel central na administração de recursos.

Tabela 2 – Conselhos por política pública - 2013

Conselhos	Municípios (%)
CMS	99,9
CMAS	98,7

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, PRONEX/FAPEMIG, 2012.

A Tabela 2 demonstra o alcance da implantação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, mas, motivado pela saudável desconfiança nas instituições, típica da democracia, o presente trabalho tem como objetivo lançar um olhar complementar a discussão sobre as regras, tentando observar, em um sentido qualitativo, se os conselhos de fato existem, como funcionam e, de tal forma, refletir sobre o papel que eles desempenharam na democratização da política no nível local e, por fim, tentar observar quais desafios se apresentam a concretização de instituições participativas em municípios de pequeno porte. O trabalho não é inovador pelas questões que se propõe a tratar, mas sim pelo olhar direcionado aos pequenos municípios. Os dados são principalmente do período de implantação dos conselhos, mas alguns são dos anos de 2005 e 2006 nos casos onde não foram encontradas as demais atas, bem como dados estruturais que foram colhidos em 2010. Olhar para o início dos conselhos é importante para observar o início da trajetória e pode apontar para a atual realidade. Esse percurso é necessário devido à escassez de estudos nesses contextos.

O primeiro capítulo é destinado a uma discussão centrada na teoria democrática e nos diversos vieses apresentados pelas teorias clássicas da participação, o elitismo democrático e as teorias participativas e deliberativas. Essa discussão é importante, pois refaz o caminho teórico que legitima espaços institucionais de participação e deliberação, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

O segundo capítulo se propõe a localizar a discussão no caso brasileiro. A primeira parte é uma sucinta exposição da trajetória brasileira, os dilemas apresentados por ela e um ensaio sobre as condições políticas dos pequenos municípios. A segunda parte, por assim dizer, trata do caso específico dos conselhos, seu marco legal e uma discussão rápida sobre os “institucionalismos” e o papel das instituições nas discussões sobre democracia.

O terceiro capítulo se propõe a uma exposição da metodologia utilizada, suas vantagens e limites e a justificativa da escolha. No quarto capítulo se localiza a discussão empírica com base nos dados utilizados e por fim as conclusões.

Capítulo I – TEORIAS DA DEMOCRACIA: o problema da participação

1.1 - Modernidade e Democracia: O paradigma da Democracia Liberal

Convencionou-se nas ciências humanas considerar o momento da história que tem como pontos críticos as revoluções inglesa e francesa, bem como o desenvolvimento do capitalismo enquanto sistema hegemônico, de Modernidade. Esses processos não representam um simples momento, mas o resultado da marcha humana na história. Marx, Weber, Durkheim e Simmel, considerados os pais da sociologia, se debruçaram sobre esse tema e apreenderam algumas das características centrais desse novo período da história. A tecnologia e a estruturação das populações em torno de cidades, bem como o desenvolvimento da ciência são características relevantes, mas o que interessa perceber são processos sociais que motivam e posteriormente são motivados por esses elementos.

Émile Durkheim, sociólogo francês, desenvolvedor da sociologia enquanto disciplina acadêmica institucionalizada, apresenta a mudança da sociedade de um período regido pela tradição e pela religião, para um período onde a ciência e o pensamento racional se desenvolvem. A diferença central nessas duas sociedades é que na primeira existia a prevalência da sociedade sobre o indivíduo, enquanto na segunda a noção de indivíduo se fortalece continuamente. Durkheim enxerga na divisão do trabalho uma raiz central para a compreensão da passagem das sociedades tradicionais para sociedades modernas. (DURKHEIM, 1999) O adensamento populacional e a organização em cidades tornam necessário que os indivíduos passem a dividir as tarefas, haja vista que as exigências de uma nova organização demográfica e espacial criam novas exigências. Aliado a isso, o desenvolvimento do capitalismo, tratado pelo autor como o avanço de uma sociedade industrial, desenvolve-se uma forma de trabalho especializado, que coloca o indivíduo dentro de uma função bastante específica. Essa forma passa então a se disseminar em todos os outros espaços:

Mas a divisão do trabalho não é específica do mundo econômico: podemos observar sua influência crescente nas regiões mais diferentes da sociedade. As funções políticas, administrativas, judiciárias especializam-se cada vez mais. O mesmo ocorre com as funções artísticas e científicas (DURKHEIM, 1999, p. 2)

O pensamento durkheimiano percebe o fortalecimento da noção de indivíduo e na especialização a criação de uma forma de solidariedade que une os homens sob um novo aspecto. As diferenças são a razão de permanecerem juntos. O pensamento de Simmel,

filósofo e sociólogo alemão, corrobora a percepção de Durkheim acerca do desenvolvimento da individualidade. A modernidade representa a liberação do indivíduo das formas sociais opressoras das sociedades tradicionais. Nunca houve tanta liberdade para o exercício dos próprios desejos. A modernidade é o espaço da velocidade, da mutabilidade e da pluralidade:

As espécies de organismos não valem mais como ideais eternos da criação, mas como pontos transitórios de uma evolução *ad infinitum*. A mesma tendência estende-se até a matéria morta e até as formações espirituais mais altas: **a ciência natural moderna nos ensina como dissolver a rigidez da matéria num redemoinho incessante de átomos sutilíssimos**. Estamos reconhecendo que os ideais integrais de épocas anteriores – ideais fundamentados fora da mudança das coisas (empíricas – **são dependentes de condições históricas, na medida em que se adaptam às suas mudanças**. Por dentro de um grupo social desfazem-se cada vez mais as delimitações fixas [...] **A personalidade pode flutuar por meio de uma variedade múltipla de situações da vida**, espelhando em si mesmo, por assim dizer o *panta rei* (o fluxo total) das coisas. A este grande processo heterogêneo da vida, o qual se distingue, radicalmente, a cultura social moderna das épocas antigas, **incorpora-se o domínio do dinheiro, sustentando este processo e sendo sustentado por ele**. (SOUZA e ÖLZE, 2005 p. 39, grifos meus)

Anterior a esses dois autores, Benjamim Constant já aborda a questão em seu texto *Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos* (CONSTANT, 1985). Ao discorrer a cerca da revolução francesas e dos seus saldos, Constant defende que a liberdade moderna consiste na dimensão do indivíduo e nas garantias que possui de não ser privado pelo Estado de buscar a conclusão de seus desejos. Os períodos passados da história foram marcados pela superioridade da dimensão social em detrimento do indivíduo. Aqui fica clara a influência do pensamento liberal na vida social.

Para ele, Rousseau e Montesquieu anulam a liberdade individual, uma vez que baseiam sua noção de liberdade nas cidades gregas, não reconhecendo que a modernidade havia criado um novo homem. Os indivíduos viviam em uma sociedade de muitos, sem trabalho escravo e que precisava ser liberta da opressão do corpo social e do Estado. Havia ocorrido a mudança de uma sociedade de guerra para uma sociedade de mercado, que permanecia em movimento.

Para exemplificar sua tese ele toma o caso da Grécia, onde se havia muita liberdade enquanto corpo social na definição dos rumos da sociedade, mas pouquíssima liberdade para além do legislado pelo corpo social. As sociedades marcadas pelo predomínio da religião são bastante rigorosas em esferas que hoje são consideradas campo do indivíduo e que de forma alguma devem ser violadas. O autor anuncia uma tendência que parece irrefreável até nos dias atuais: o indivíduo se torna a célula central da sociedade e o fundamento de sua legitimação. Constant, no entanto, chama atenção para que o “público” não seja abandonado, nem que se

perca essa dimensão, mas se apresenta como uma crítica a pensamento de base rousseauiana que motivou a revolução francesa e que inspira pensamentos democráticos radicais até o presente.

De volta a Durkheim, vê-se a posição a qual o Estado deve proteger a individualidade, haja vista que é nela que reside a possibilidade da solidariedade orgânica. Apesar dos pontos positivos no que concerne ao desenvolvimento da modernidade, os pais da sociologia reconhecem problemas advindos da exacerbação da individualidade em relação à sociedade. Durkheim percebe que esse processo pode gerar a anomia, o grande problema de sua obra. Por anomia entende-se o enfraquecimento contínuo dos vínculos sociais, que atomizam o indivíduo, enfraquecendo seu sentimento de pertencimento, uma das consequências disso é o suicídio. A democracia para ele consiste justamente na capilaridade de o Estado conseguir perceber a consciência coletiva dispersa na sociedade e impedir os males do progressivo desligamento entre os indivíduos. (DURKHEIM, 2002)

Simmel destaca que a contínua especialização, produz uma espécie de alienação do todo e do próprio ser humano enquanto produto da relação entre cultura objetiva e cultura subjetiva. A essa reflexão não importa tratar extensamente cada um dos problemas que surgem na obra desses autores, mas perceber como o desenvolvimento da noção de indivíduo produz efeitos fundamentais ao desenvolvimento da democracia e coloca problemas a serem tratados pela teoria política.

Em Weber e Marx pode-se observar o desenvolvimento da racionalidade enquanto característica central da modernidade. Em *A Ética protestante e o espírito do capitalismo* (2011), Weber mostra como valores promovidos pela religião protestante abriram espaço para o desenvolvimento de uma ética racional de operação sobre o mundo, que com o passar do tempo se desprende do campo da religião, em um processo denominado de desencantamento do mundo, e se tornando uma racionalidade instrumental. Marx por sua vez tem como ponto alto de sua obra a crítica ao capitalismo e a evidenciação de um processo econômico que cria e mascara desigualdades sociais, fundamentados em uma noção de indivíduo irreal. O processo de desenvolvimento do capitalismo e a criação do dinheiro enquanto equivalente geral possibilitam a racionalização do dia a dia e a possibilidade do cálculo da ação de forma planejada. Em Simmel pode-se encontrar análise semelhante, mas não inserida no sistema capitalista enquanto estrutura produtiva, mas focada na figura do próprio dinheiro. O protagonista do mundo moderno está então delineado: O indivíduo racional. Em Weber essa racionalidade está esvaziada de moralidade, uma vez que o pensamento econômico ruiu as bases morais que se sustentavam no mundo religioso.

A democracia se desenvolve sob a justificativa do homem livre, enquanto existência individual, inalienável de alguns direitos, mas não por justificativa jusnaturalista, mas por que a única justificativa possível é o desejo dos indivíduos. Esse pensamento ficará muito explícito nos pensamentos de Stuart Mill (1963) árduo defensor da democracia enquanto forma política capaz de elevar os indivíduos e de produzir decisões legítimas, garantir a liberdade do indivíduo e a existência de uma dimensão pública que não viola a dimensão privada, mas que não permite que um indivíduo ou classe prevaleça sobre seus iguais. Doravante, a democracia se desenvolve dentro de bases liberais. As iniciativas da democracia dentro de fundamentos socialistas não se demonstrou eficaz, mas, como fruto deste, desenvolveu-se o pensamento socialdemocrata. Encaixar a democracia dentro dessa denominação não diz que a disputa acerca de seu significado está terminado, mas só delinea os contornos em que ela tem se desenvolvido.

Apesar de toda a discussão acerca desses conceitos, o que de fato é a democracia? Robert Dahl, em *Sobre a Democracia* (2001), aponta para ela como uma forma de governo que existiu em vários períodos e povos diferentes, mas que ganhou desenho institucional coeso na experiência grega e romana, posteriormente sendo revivida nas cidades italianas e que mais uma vez desaparece diante dos governos absolutistas, para então retornar como tema central na modernidade. O seu conteúdo e seu real significado são percebidos de formas distintas pelas diferentes teorias acerca da democracia.

1.2 - Democracia enquanto valor

A experiência grega, sem dúvida, marcou a compreensão acerca do significado de poder do povo. A democracia grega é identificada como uma forma direta de governo em que todos os considerados cidadãos detinham o poder de participar das decisões públicas de maneira igual, possuindo chances iguais de participar do governo e de ter cargos públicos. Essa forma de soberania absoluta é retomada no pensamento do filósofo político Jean-Jacques Rousseau. Para o filósofo, a soberania deveria permanecer no corpo social, formado por todos os participantes deste. Muito diferente da noção de democracia representativa que o mundo ocidental elegeu enquanto forma possível, a soberania não podia ser representada e todo sujeito é dela inalienável. A ideia de autogoverno perpassa completamente sua obra. A noção de soberania do povo é tão intensa que o autor considera que aqueles que são derrotados em uma decisão se convencerão de que estavam errados, haja vista que é do soberano que emana toda legitimidade. (ROUSSEAU, 2002) Diferentes formas de governo são pensadas,

dependendo do tamanho da nação, mas todos, seja monarquia, aristocracia ou democracia, devem se basear na vontade geral e no bem comum.

Seguir a trajetória das ideias democráticas e seu retorno na modernidade passa necessariamente pela Revolução Francesa e suas marcas na história do ocidente. As ideias de Rousseau e de outros iluministas são centrais na compreensão da revolução. As discussões em torno da noção de soberania e da ruptura das distinções existentes dentro do estado francês, que dava mais poder a nobreza francesa e ao clero, devem ser pensadas como centrais ao desenvolvimento da democracia. A defesa do terceiro-estado empreendida por Robespierre e por Graccus Babeuf tem conexão direta com o pensamento presente na obra de Rousseau:

Concordando em abandonar o estado de natureza e se tornar membro da sociedade, cada homem abre mão de sua independência primordial unicamente para o fim de melhorar sua sorte. Sociedade, em outras palavras, está compromissada com uma busca infundável pelo bem-estar humano, e cada homem, mulher e criança é de colher o seu quinhão da recompensa social que é fruto da cooperação social. (SCOTT, 1972: p.36)

E ainda:

O que exatamente é a autoridade legítima? No meu ponto de vista é a autoridade estabelecida de acordo com os verdadeiros princípios da soberania popular; que governa de acordo com esses princípios; e que se dedica ele mesmo ao bem estar da nação e ao aperfeiçoamento da sua glória, para a defesa da liberdade. (SCOTT, 1972: p.36)

Nos *Discursos e relatórios na convenção* (1999) Robespierre faz uma defesa árdua da liberdade individual e pública contra os abusos do governo. A premissa liberal de que o poder do Estado é perigoso e atrapalha a vida dos homens aparece de maneira clara. Robespierre exalta o povo e considera que todo mal emana do governo, no caso um governo que não seja do povo. É importante ter em mente que a ideia aqui supera a noção de democracia protetiva idealizada por James Mill e Bentham (Macpherson, 1976). Esse modelo teria como objetivo específico a defesa dos cidadãos em relação ao Estado, fruto da experiência negativa do absolutismo e a garantia da liberdade dos indivíduos no livre mercado. Os homens naturalmente oprimem os outros mais fracos. A posição de Robespierre vai além e não se limita a simples proteção dos interesses privados. Ela deve sim proteger os indivíduos, mas sua concepção é carregada de valores seculares em torno da igualdade. Os homens são livres, como ressalta o liberalismo, mas também são iguais, portanto nenhuma opressão ao povo deve ser permitida. O povo tampouco é mal ou opressor.

Robespierre ressalta ainda que o governo deve ser regulado pela Lei e deve ser constitucional. A ideia do império da Lei e do Estado de Direito se vincularam também a democracia, a fim de que nenhum governante possa se aproveitar e mudar as “regras do jogo” ao seu bel prazer.

Para eles, Robespierre e Babeuf, a desigualdade não se lastreava em nenhuma justificativa, o homem possuía direitos e estes estavam sendo usurpados em nome de uma nobreza que representava o atraso e o sofrimento da população. Ao mesmo tempo em que a revolução francesa coloca em pauta o tema da democracia e a soberania popular no mundo concreto, ela também será temida por sua violência, gerando o medo de que o “povo” efetivamente governe. Até aqui a democracia é pensada como governo do povo, marcada pela noção de bem comum e pela defesa do direito da comunidade, enquanto coletividade, de se autodefinir e governar. Os homens, considerados iguais e livres, devem deter as rédeas de sua existência. Não havia porque permanecer sob a justificativa de um governo divino que oprimia os homens. Estado e Igreja precisavam se separar.

Apesar da defesa dessas teses percebe-se a descontinuidade da radicalidade desses ideais como fruto do processo. O Estado absolutista cairia como um todo, porém não foi a noção de soberania popular que se tornou a protagonista, mas sim a liberdade individual, garantida contra a usurpação do Estado, como acentuado anteriormente através do pensamento de Benjamin Constant. Macpherson (1976) observa que as concepções políticas relacionadas à democracia tinham como objetivo uma sociedade onde as classes seriam abolidas. O princípio rousseauiano de que “nenhum cidadão será jamais bastante rico para comprar outro e ninguém será bastante pobre de modo a ser obrigado a vender-se” não vingou. (ROUSSEAU, 2002: p.23) O resultado, no entanto, em grande parte do mundo ocidental é a união da democracia e do capitalismo, dando origem ao paradigma da democracia liberal.

Do outro lado do oceano, Alexis de Tocqueville (2005) observa a ascensão da democracia americana, que se organiza sob outro espectro. Na América o autor observa um povo mais simples culturalmente e intelectualmente do que a garbosa nobreza francesa e nessa sensação de igualdade vê o desenvolvimento de um sistema que possibilita ampla participação da população em decisões públicas e o desenvolvimento de instituições democráticas ligadas à justiça e a política. A democracia representaria um fluxo irrefreável, que logo alcançaria todos os lugares. O pesquisador observa ainda a existência da liberdade de imprensa o livre associativismo e a liberdade de se defender quaisquer posições. A democracia na América tampouco parece reproduzir a democracia grega, haja vista que o

princípio Federalista já reconhecia a divisão de interesses, mas foi uma versão que conseguiu se desenvolver e se adaptar em um país de grande extensão. A democracia americana encarna o princípio representativo em um sentido também diverso: a população não está apta a participar diretamente das decisões, cabendo aos representantes, sujeitos dotados de uma virtude política superior, defender os diferentes interesses presentes na sociedade, garantindo um ambiente harmônico para a disputa entre as muitas facções, evitando o perigo de uma maioria tirânica.

Esse se tornou um dos principais problemas próprios das democracias: o perigo de acabarem por se tornar ditaduras da maioria. O tema se torna caro a teoria política e chama atenção de outros autores, como Stuart Mill, ressaltando ainda a existência de uma pluralidade de interesses que destoam da maioria. Esse problema envolvendo a pluralidade é ainda mais pulsante nas atuais democracias, tomando em consideração a ascensão de movimentos sociais pleiteando direitos relacionados à sexualidade, gênero e novas perspectivas societárias. O pensamento de Mill identifica que a democracia pode criar esse desvio, mas é a única possibilidade de combater a tirania. Para ele nem sequer o povo pode ter a potencialidade de coerção:

Nego, porém, o direito de o povo exercer tal coerção, seja por ele próprio, seja pelo governo. O poder em si é ilegítimo. O melhor governo não tem mais direito a ele do que o pior. É tão prejudicial ou mais prejudicial quando exercido de acordo com a opinião pública do que em oposição a ela. (MILL, 1963: p. 20)

Suas formulações são tão intensas no posicionamento contra qualquer tipo de intolerância e coerção de uma classe ou segmento por outro que propõe a criação de um sufrágio plural. Essa forma de voto é proposta inicialmente para corrigir a premissa “uma cabeça, um voto”, haja vista que a população se encontrava, em sua concepção, dividida em duas grandes classes, uma de trabalhadores e outra de empregadores. Certamente a classe de trabalhadores era maior, e se cada um tivesse um voto, poderia resultar em uma legislação classista. Em *Da Liberdade* (1963), Mill demonstra como muitas vezes o ser humano pode tomar escolhas consideradas erradas ou imorais mediante o acúmulo de poder. (MILL 1963: p. 25)

O governo das leis e a constituição é o que impede o próprio “povo”, tomado como maioria, de exercer domínio sobre as minorias, impedindo que um tema qualquer chegue mesmo a ser discutido. Aqui o modelo grego é colocado em cheque. A noção de democracia direta por si só se torna inviabilizada enquanto norma geral, haja vista que a população

creceu em proporções muito além do que o mundo antigo comportava. A única saída era o desenvolvimento da democracia dentro dos moldes da representação.

Apesar de Stuart Mill reconhecer a representação e a participação através do voto enquanto as alternativas legítimas, ele não se distancia completamente de Rousseau e da concepção de que a democracia vai além de um simples modelo de escolha, como exposto por teóricos do chamado elitismo democrático. Segundo Pateman (1992), Stuart Mill e Rousseau se enquadrariam dentro de uma teoria da democracia participativa, reconhecendo o potencial educacional desse modelo, capaz de elevar os indivíduos e formar cidadãos capazes de exercer sua liberdade e discutir o público:

Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto cidadão público quanto privado (PATEMAN, 2002: p.38).

A vertente da democracia participativa se desenvolverá somente mais tarde e será abordada mais adiante no trabalho. Ao modelo de democracia proposto por Mill, Macpherson chama de democracia desenvolvimentista por seu conteúdo humano, que distingue em essência do modelo proposto por seu pai, James Mill, pois reconhece nos indivíduos a capacidade de ampliar e melhorar suas habilidades. Sem se deslocar do princípio utilitarista da busca por felicidade, Mill rompe com as definições relacionadas à dimensão opressora e egoísta dos homens. Por outro lado rompe com a versão da revolução francesa por não considerar a vontade geral como uma espécie de existência transcendental. Seu modelo não negava a existência das classes e das distinções e talvez por isso tenha sido considerado não factual. O autor parece acreditar que a democracia política seria capaz de continuamente corrigir desigualdades e possibilitar aos homens uma vida mais feliz.

O pensador não enseja um direito de participação direta em todos os níveis de governo, mas que cada vez mais cidadãos participassem a nível local, a fim do aperfeiçoamento de cada indivíduo. Além do limite em termos de escopo da participação, Mill considera que a participação deve ter um caráter consultivo. Certamente seu medo de uma ditadura da maioria reflete nessa proposição. O cidadão participando de forma consultiva teria a dupla vantagem de educar para a vida pública e para as questões políticas e seria um ponto de feedback para o governante e sem arriscar-se a cair na tirania da maioria.

Os escritos do filósofo John Dewey, muitas vezes esquecido no campo da ciência política, carregam também a crença na democracia como um governo capaz de aperfeiçoar os indivíduos e vai além. Nas palavras do autor fica claro a dimensão universal da democracia,

ou seja, não se trata de uma democracia meramente política, limitada ao sufrágio universal e a alguns direitos políticos como identifica parte da ciência política contemporânea.

Dewey realiza uma distinção entre a ideia de democracia e a maquinaria política. A ideia de democracia permanece sempre como um horizonte que deve permear toda a vida, inclusive a esfera da política. Uma vez que a democracia deve alcançar todas as dimensões da vida ela também é de todos os indivíduos. O potencial democrático não está em uma “aristocracia parlamentar”, mas no homem comum:

“A democracia é um **modo de vida** comandado por uma operante fé nas possibilidades da natureza humana. Crença no homem comum é um artigo familiar do credo democrático. Essa crença não tem base nem significado senão quando significa **fé nas potencialidades da natureza humana na medida em que essa natureza é exibida em todo ser humano** sem distinção de raça, cor, sexo, nascimento e família, riqueza material ou cultural.”(DEWEY, 1939 p.341 *apud* FERES e POGREBINSCHI, 2010, grifos meus.)

Pogrebinschi argumenta que Dewey foi um dos principais predecessores do que a teoria democrática contemporânea denomina de democracia radical e também da ideia de democracia deliberativa. A comunicação e o processo deliberativo seriam centrais aos governos, seja uma democracia direta ou representativa.

Reconhecido pelo pragmatismo, Dewey vê na ideia de democracia algo realmente capaz de transformar as condições humanas e nesse sentido se iguala ao legado de Rousseau e as proposições de John S. Mill. A importância do local é também central no aperfeiçoamento do indivíduo, pois é no nível da comunidade que os indivíduos vão aprender a buscar soluções para os problemas. O autor é reconhecido pelos seus escritos na área da educação e mesmo na política ela não fica de lado. Somando a educação formal, a experiência participativa e o processo de comunicação os homens poderiam buscar a concretização da ideia de democracia.

Esse longo caminho de volta a alguns clássicos e importantes pensadores da democracia se faz no sentido de reconhecer que muitas das questões levantadas por eles foram revisadas, alteradas, mas em grande medida não superadas. A dimensão utópica da defesa da soberania do povo e a democracia pensada enquanto um valor em si continuam no imaginário e vez ou outra retornam para lembrar os limites da democracia política.

O pensamento apresentado representa a premissa das teorias radicais da democracia e de duas teorias importantes à existência dos conselhos municipais de políticas públicas: as teorias da democracia participativa e as da democracia deliberativa. A centralidade da ideia de que a participação local aperfeiçoa a democracia e os indivíduos é uma das premissas que instituições participativas locais carregam. Seguindo essa linha de pensamento os conselhos

gestores de políticas públicas seriam um importante passo em direção à realização da ideia de democracia, como propõe Dewey, ou para o desenvolvimento humano, como propõe John S. Mill.

Nesta seção procurou-se tratar o pensamento acerca da teoria democrática que a constrói a partir de uma perspectiva mais ampla, visando a ampliação de conceitos como liberdade e igualdade, a fim de que se aperfeiçoe o ser humano, os indivíduos e a comunidade. Apesar das diferentes acepções e graus de radicalidade, é possível observar certas características comuns e que apresentam temas ainda caros à teoria contemporânea. Entretanto essas teorias não puderam ser comprovadas e serão pesadamente questionadas com a ascensão de governos totalitários, que seriam uma das provas cabais do perigo das massas. O homem comum, ao contrário do que a teoria democrática dissera até então, não é capaz de governar, mas sim passível de controle e dominação. Doravante este trabalho passa a tratar do chamado Elitismo Democrático e suas ramificações.

1.3 - A democracia enquanto método

As discussões empreendidas pelos teóricos tratados no tópico anterior colocam o problema da soberania popular, contrapondo o absolutismo, a tirania e os governos abusivos que permaneceram fortes até o fim do século XVIII e início do século XIX. A discussão em torno da democracia voltará ao palco da teoria e a democracia passou a ser pensada enquanto governo do povo e para o povo, sendo o caminho do autogoverno. Esses modelos, no entanto, não se comprovaram na realidade. O que se via era uma sociedade radicalmente desigual, onde o trabalho era amplamente explorado, vide trabalhos como o de Engels expondo a Manchester do século XVIII. Não se via os ideais de fraternidade, igualdade e liberdade amplamente disseminadas no mundo que se desenvolvia. A tecnologia pulsava, mas os ideais de sociedades mais justas não eram alcançados de maneira cabal. A teoria marxiana observa uma sociedade dividida entre o proletariado e os donos do meio de produção. Outras distinções eram frações de uma mesma classe aparentemente divididas em setores diferentes, mas em suma a grande diferença estava em deter ou não os meios de produção. O Estado não poderia ser um propulsor de uma democracia verdadeira, enquanto valor que reúne igualdade e liberdade, haja vista que, na perspectiva marxiana, ele era um instrumento nas mãos das classes dominantes.

A teoria democrática passava por uma mudança radical a partir de dois autores considerados fundadores da vertente denominada de Elitismo² Democrático, são eles Max Weber e Joseph Schumpeter. Weber através de sua concepção de modernidade e do desencantamento da política vê propostas de democracia direta como um perigo a política e a própria democracia. Posterior a Weber, Joseph Schumpeter, através da obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1962) estabelece uma rigorosa crítica a um conjunto de teóricos e teorias que ele denomina de teoria clássica da democracia.

Weber, como exposto na primeira sessão, faz um diagnóstico da modernidade bastante pessimista se comparado aos pensamentos de Durkheim e Marx, a partir da percepção de que a modernidade, com auxílio do desenvolvimento da ética protestante, é marcada por uma racionalidade instrumental e burocrática, inaugurando uma nova forma de legitimação política baseada nas formas burocrático-legais, substituindo formas anteriores como a tradição e o carisma. A burocratização do mundo é um processo contínuo e progressivo, uma vez que se mostra mais eficiente que as demais, sendo a única possível de justificação a partir da racionalidade. Nessa nova realidade social, a política se torna um campo de difícil acesso, regido por uma complexa estrutura burocrática que não é o espaço do cidadão comum, mas do tecnocrata. Querendo ser amplamente democrático, um sistema poderia acabar por se tornar uma ditadura de minorias oportunistas. Além disso, a democracia direta prescindia, para o autor, de uma sociedade homogênea. A modernidade por sua vez se torna o espaço da pluralidade e de tal forma a democracia direta não produziria autonomia, mas instabilidade. Ela só seria possível dentro determinados limites:

1) limitação Local, 2) limitação no número de participantes, 3) pouca diferenciação na posição social dos participantes. Além disso, pressupõe: 4) tarefas relativamente simples e estáveis e, apesar disso, 5) uma instrução não escassa e prática na determinação objetiva dos meios e fins apropriados (Weber *apud* HELD, p:182).

Schumpeter, por sua vez, trabalha com ideias semelhantes à de Weber quanto ao problema da pluralidade e da complexidade dos processos políticos, mas aborda ainda questões referentes à ação coletiva. O autor propõe que a democracia seja pensada não mais como um valor, pois não se comprovou em qualquer lugar uma democracia que atendesse aos

² Em *A Teoria das Elites* (2011), Cristina Buarque de Holanda identifica que o desenvolvimento das ideias elitistas tem o nascimento nas obras de Platão e são posteriormente retomadas por Mosca, Pareto e Michels, autores que posteriormente também teriam influenciado a obra de Schumpeter e as ideias políticas de autores como Oliveira Vianna. Para esses autores a política não era espaço da participação direta do cidadão médio, mas deveria ser o locus do embate entre diferentes elites a fim da definição de qual elite seria a melhor para governar. A distinção entre elites políticas e o cidadão médio não se fundamenta em uma justificativa oligárquica, mas aristocrática no sentido do governo dos melhores.

ideais iluministas ou mesmo de teóricos como Stuart Mill. Um país democrático não precisa de uma noção de bem comum rigoroso, mas de um sistema de sufrágio capaz de dar direito a população de escolher entre uma gama de elites:

Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos. Suponhamos agora que invertemos os papéis desses dois elementos e tornarmos a decisão de questões pelo eleitor secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões. Ou, em outras palavras, diremos agora que o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo. (SCHUMPETER, 1962: p.328)

Nesta dimensão a democracia não é um sistema de autogoverno e aperfeiçoamento humano, mas um método de seleção de lideranças. A democracia sem dúvida evita o autoritarismo, mas as pessoas tampouco são racionais o suficiente para que tenham todo o poder nas mãos. A ascensão dos meios de comunicação de massa e a experiência dos governos totalitários são fortes colaboradores de tal tese. Diferente da concepção de homem racional e bom que emerge do iluminismo, Schumpeter enxerga a sociedade de forma bastante pessimista se comparado ao que ele denomina de teoria clássica. As utopias socialistas se mostraram bastantes diferentes no campo prático se comparadas com o ideal marxiano do homem que de dia é pastor e de noite escreve contos. A participação do povo pode resultar em cenários sangrentos ou ser usada como massa de manobra de governantes. A democracia grega e as formulações anteriores acerca da democracia existiam somente enquanto utopias. A partir de uma visão mais realista, reforça a crítica presente em Mill de que a noção de bem comum é limitada e não pode ser igualada a vontade da maioria. “Evidentemente, a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo [...] igualar ambos por definição não resolve o problema.” (SCHUMPETER, 1992: p.331)

Essa formulação move a teoria política da noção de democracia enquanto governo do povo, capaz de alcançar o bem comum e de aperfeiçoar o indivíduo enquanto ser privado e público, como único governo capaz de conjugar igualdade e liberdade, para uma formulação de democracia que tem foco nas eleições e no bom funcionamento de algumas instituições, a partir de eleições competitivas. Apesar das concepções que tomavam a democracia enquanto um valor, o fato é que as democracias até o século XX eram pouco inclusivas e tinham um grau pequeno de participação. Robert Dahl apresenta um gráfico em *Sobre a Democracia*(2001), que revela que até 1914 somente 30% da população maior de idade da Inglaterra era votante.

A teoria democrática que tem foco nas elites vai argumentar, ainda, quanto à dificuldade de que o cidadão comum tem na compreensão de processos de alta complexidade que envolvem a administração do Estado Moderno. Essa argumentação se firma na percepção weberiana de que o Estado na modernidade envolve uma trama tão complexa de relações burocráticas que somente uma tecnocracia especializada seria capaz de lidar com elas. Ao povo o que interessa é a dimensão privada da vida, focada nas relações de mercado e na busca dos próprios interesses. Governar é coisa de elite.

Outro aspecto importante da teorização de Schumpeter é a ideia de que as massas são facilmente manobráveis e de que os indivíduos são facilmente transformados em massa:

Leitores de jornal, audiências de rádio, membros de partidos políticos, mesmo quando não fisicamente reunidos, podem ser facilmente transformados psicologicamente em multidão e levados a um estado de frenesi, no qual qualquer tentativa de se apresentar um argumento racional desperta apenas instintos animais. [...] Por um lado, suas necessidades não são absolutamente tão definidas, e as ações provocadas por essas necessidades, nada que pareça racional e imediato. (SCHUMPETER: p. 313-314)

As passagens acima trazem duas dimensões importantes na justificativa de que a política deve ficar longe das mãos dos cidadãos comuns e permanecer nas mãos de elites políticas. Primeiro, as então novas tecnologias da informação e as experiências totalitárias mostram como o método democrático pode ser utilizado na instalação de um regime autocrático, haja vista que as massas podem ser enganadas e motivadas por discursos emocionais, completamente esvaziados de racionalidade. Essa crítica vai diretamente de encontro aos economistas clássicos, que dotavam o consumidor de uma racionalidade estrita, com vontades claras e definidas. A segunda dimensão se dá no sentido de que os indivíduos não têm consciência do processo político, são facilmente manipulados e não detêm essa racionalidade toda, que possibilitaria um cidadão interessado como nas teorias anteriores. Segundo Santos e Avritzer (2002: p. 45):

O motivo pelo qual a participação é excluída desse processo não faz parte da argumentação procedimental e sim de uma teoria das sociedades de massas que Schumpeter contrabandeia para o interior da discussão procedimental.

Apesar das afirmações do autor de *Capitalismo, Socialismo e Democracia* soarem radicais a teóricos de outras linhas, representam um esforço de chamar a teoria democrática para o plano real. Doravante se desenvolveu uma vertente da teoria democrática chamada de teoria minimalista da democracia ou teorias mínimas da democracia, que tinham como mote identificar quais eram as condições mínimas para que um sistema pudesse ser considerado

democrático. Essas teorias passam a serem consideravelmente menos exigentes, focando principalmente no caráter eleitoral da democracia, centradas no sufrágio e na liberdade de expressão. A democracia passa a ser tratada em termos de baixa normatividade. Há um foco maior nas variáveis institucionais que compõe o desenho do regime democrático, do que a preocupação com ampla participação popular e da legitimidade lastreada em valores como bem comum e vontade geral. “O que efetivamente é a democracia?” Essa pergunta é mais relevante do que “o que deveria ser a democracia?”.

O último ponto que interessa ao trabalho recuperar do pensamento schumpeteriano é a proposição que a democracia deve se desenvolver em um espaço de competitividade. Os indivíduos não devem interferir na vida política cotidianamente, mas todo cidadão deve ter o direito de ser escolhido para participar da elite política. A garantia de um ambiente democrático vem pelo amplo acesso a competição pelos cargos políticos. Schumpeter formula que essa é a própria essência do sistema democrático, ou melhor, a falta de essência.

A ideia de competição e a importância dela são apropriadas e aprofundadas por uma corrente proeminente na década de 1950 e 1960 chamada de Pluralismo, que tem como expoente o cientista político Robert Dahl. Para o pluralismo a sociedade é dividida em vários interesses distintos representados por grupos, diversas elites, que produziram o ambiente democrático a partir da alternância de poder criando uma espécie de equilíbrio entre os grupos, impedindo que qualquer um deles se perpetuasse no poder. Nesse clima de disputa os diversos interesses poderiam se organizar e pleitear o governo. Essa concepção não rompe com o paradigma elitista especialmente por manter os olhos nas elites políticas e eleger as eleições como principal manifestação da democracia. Os estudos pluralistas apontavam para um cidadão apático, desinteressado na política e desinformado. (DAHL 1989; HELD, 1987)

Em um primeiro momento, denominado de pluralismo clássico, não há a percepção da importância das desigualdades sociais e o desequilíbrio produzido por ela nesse aparente sistema de “revezamento”. Posteriormente a teoria passa por revisões e incorpora a influência que as desigualdades econômicas produzem no sistema, haja vista que certos grupos não só tinham potencial para fazer cumprir suas demandas, mas também para impedir que outras chegassem aos espaços decisórios.

Ainda em relação à competição se encontra o link com Anthony Downs, que em *An Economic theory of Democracy* (1996), leva a discussão a níveis mais radicais. Recuperando a ideia de uma racionalidade mercadológica, livre das irracionalidades do mundo dos valores, a democracia não só deve ser pensada em termos competitivos, mas em termos semelhantes à lógica do mercado. Downs ressalta a racionalidade dos indivíduos, mas em referência a uma

racionalidade estritamente instrumental. Os indivíduos visam sempre a maximização de seus objetivos e para tal operam processos racionais que potencializam seus lucros. Ao operar de tal maneira, os indivíduos se colocaram no mundo da política como se diante de um mercado de candidatos, procurando operacionalizar cálculos de maximização dos interesses privados:

A operação feita por Downs com o objetivo de compatibilizar o realismo, o elitismo e a ideia de racionalidade individual envolve, no entanto, um preço: a economização da política com a consequente redução da lógica democrática à lógica competitiva. Através da introdução do axioma do autointeresse cujo pressuposto é que cada indivíduo dá preferência à sua própria felicidade quando essa entra em conflito com a felicidade dos demais indivíduos. (AVRITZER, 1996: p.111)

A racionalidade humana, exaltada às luzes do iluminismo, é tratada em termos de uma instrumentalidade com relação a fins, esvaziada de valores. A racionalidade é um pressuposto da ação social nas teorias contemporâneas, mas o movimento das teorias da ação racional apresenta um viés que limita a racionalidade a uma ação de cunho econômico, como se desvinculada de valores e da própria existência social, em que o único caminho é o da realização do autointeresse. O homem na política e no mercado é sempre motivado pela racionalidade dos fins. Para Avritzer (1996), Downs foi capaz de preencher as lacunas de Schumpeter, que se focou na irracionalidade das massas, sem dar a devida importância ao espaço que a racionalidade ocupa na modernidade.

As teorias democráticas passam a ter ainda outros interesses relacionados a essa forma de governo, haja vista que ela assumia desenhos institucionais diversificados, possuía graus maiores ou menores de participação e, apesar de reconhecerem as eleições como condição principal, havia debates acerca de outras liberdades e direitos que envolviam o processo democrático (O'Donnell, 1999). Imaginar a democracia enquanto um conjunto de regras institucionais independente de capilaridade e de legitimidade do corpo social é uma simplificação sociológica perigosa. Limitar a dimensão política enquanto sistema independente dos demais, imune às influências de campos como a economia e a cultura, pode significar uma perda considerável à reflexão sobre o tema.

O'Donnell (1999), cientista político que se localiza dentro das concepções mínimas, considera que essas teorias não são tão minimalistas como possam parecer. Ele expõe que entre os autores dessa vertente há uma espécie de consenso que outros direitos civis e sociais são necessários, apesar de não haver consenso em relação à quais seriam efetivamente esses direitos.

Esse questionamento direciona a discussão para a problematização marxista. Temos condições de considerar qualquer sociedade democrática com tamanha falta de direitos

estabelecidos e com desigualdades sociais intensas? Se tomarmos as formulações dos autores que percebem a democracia em sentido amplo, a resposta certamente seria: não. Macpherson, em clara semelhança ao pensamento da esquerda mais radical, diz:

Acho que não é exagero dizer que a principal função do sistema partidário concretamente desempenhada nas democracias ocidentais desde o advento da franquia democrática tem sido amenizar o conflito de classes ou, se preferirmos, moderar e conciliar um conflito de interesses de classe ou, de modo a salvar as instituições da propriedade existentes e o sistema de mercado de um ataque eficaz. (MACPHERSON, 1978: p.69)

É necessário que se reconheça que a democracia liberal não se apresenta somente como soberania do povo ou como método de seleção de líderes, mas também como solucionadora de conflitos, ou, ainda, enquanto ferramenta de alienação e fragmentação de interesses. A democracia foi vinculada ao pensamento liberal e capitalista e a teoria democrática não pode perder de vista a apropriação de conceitos, formas de governo e valores pelo capitalismo. Apesar de o presente trabalho não corroborar com uma percepção que limita a democracia liberal a uma mera ferramenta de dominação, não é exagero pensar que os interesses de classes perpassam toda estrutura democrática.

Ao pensar a democracia dentro de um recorte que a percebe como método, desligado de valores amplos, dando ênfase na prevalência das elites há o ganho de pensar teorias a luz da realidade, considerando muitas vezes o real distanciamento da população da esfera decisória, entretanto essa formulação se torna problemática ao ponto que querendo ser realista se apresenta como normativa, delimitando contornos excludentes. A constatação de que a participação política não é uma realidade não pode ser assumida enquanto única via. Ao distinguir a democracia dentro de uma dicotomia Valor/Método, não significa que a proposta elitista ou econômica opere em um “vácuo” de valores, mas que tenta ser de baixa normatividade e se propõe a olhar a democracia em funcionamento, todavia não se desliga completamente de valores como igualdade, ainda que restrita ao mundo político, sobre a existência de certa racionalidade compartilhada e principalmente a defesa de uma ideia de liberdade e assim legitima certo *status quo*.

Como pensar os CGPP neste espectro teórico? Do ponto de vista do elitismo clássico, os conselhos, até por seu aspecto representativo, poderiam ser pensados como um novo espaço para atuação de outras elites ou um espaço danoso, que daria espaço aqueles que não têm potencial pra participar, haja vista que eles não passam, em boa parte dos casos, por

eleições amplas como são as eleições para as instituições políticas clássicas. Por outro lado, do ponto de vista pluralista, os CGPP poderiam representar um espaço de empoderamento de outros grupos geralmente excluídos do governo. Esses espaços seriam, no entanto, de pouca importância quando comparados às eleições. Já a importância enquanto espaço de *accountability* poderia representar um avanço institucional.

A percepção desses limites dentro das teorias mínimas desencadeia uma retomada de concepções anteriores, com o esforço de se pensar novos moldes democráticos que não estejam aquém da realidade. Autores como Habermas (1997) e Avritzer, (1996) Macpherson (1973), Pateman (1992) e muitos outros trazem a tona uma revisão das teorias propondo a possibilidade de que a democracia seja pensada a partir de dois eixos: a deliberação pública e a participação.

1.4 – Valor e Procedimento: as críticas ao elitismo democrático

Se em Schumpeter e em Downs encontra-se a democracia enquanto um método, regido a partir da competição e de uma racionalidade instrumental, em Habermas é possível perceber uma perspectiva diferenciada acerca da democracia e principalmente da modernidade. A individualidade e a racionalidade são dois dos principais conceitos reforçados na modernidade, mas Habermas ressalta uma limitação na concepção weberiana: a modernidade não somente desencantou a ética religiosa deixando um vazio no mundo dos valores, como inaugurou também a ascensão de valores secularizados, em suma a democracia e o fortalecimento dos direitos do homem. (AVRITZER, 1996; HABERMAS, 1986)

A modernidade foi marcada por processos produtivos cruéis e a emergência de uma ética instrumental, mas também foi nesse período que direitos passaram a ser pensados com maior profundidade, gerando, por exemplo, a ampliação da participação da mulher na sociedade e a construção de maior tolerância entre diferentes crenças. Diversas sociedades massacraram ao longo da história crenças distintas das que regiam seu funcionamento. As experiências da revolução francesa e da revolução americana não marcaram somente a mudança no paradigma da política, mas no fortalecimento de valores como igualdade e liberdade. A própria ideia do sufrágio universal se legitima no reconhecimento do outro enquanto semelhante e capaz de tomar decisões acerca de sua própria vida. Habermas tenta recuperar essas qualidades da modernidade, já vistas nas obras de Durkheim e de Simmel, mas ressaltando as possibilidades para o desenvolvimento da democracia. Adiante serão abordadas duas vertentes da teoria democrática que vão em direção opostas as teorias elitistas

e apostam e propõem modelos mais intensos de democracia, em termos de participação e qualificação dos processos decisórios, respectivamente: as teorias participativa e deliberativa. (PEREIRA, 2007)

Apesar de a vertente democrática elitista ter se tornado a versão hegemônica da teoria democracia, Boaventura Souza Santos ressalta que as vertentes não hegemônicas, recuperando elementos das teorias clássicas da democracia, não desapareceram, dando origem, no período pós-guerra, à argumentação de que o procedimentalismo democrático não necessariamente precisa abdicar de compreensões de bem comum e público, bem como de ideias de liberdade e igualdade associadas ao método democrático. A democracia não é só um método, mas o produto de mudanças institucionais históricas que inauguraram novas formas de pensar a vida social. As soluções participativas e deliberativas da democracia não deixam de romper com a noção de vontade geral, passando a reconhecer a sociedade enquanto ambiente de interesses plurais, mas dá uma resposta alternativa:

É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica, mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, como propõe Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional [...] (SANTOS, 2002: p. 51).

Pateman e Macpherson são autores que representam a proposição de um modelo de democracia que visa à expansão da participação do cidadão na política para além da participação localizada no período eleitoral. A aceção de que o governo é complexo demais para os cidadãos e estes não têm interesse é uma pressuposição que não pode ser tomada enquanto axioma. Pateman (1992) advoga, recuperando o pensamento de Rousseau e de Stuart Mill, que a democracia deve buscar formas de ampliar os espaços participativos. Os indivíduos são seres capazes de aprender e de se aperfeiçoar. De tal forma a pressuposição schumpeteriana de que as massas são irracionais e perigosas não deve ser tomado como uma regra, mas, ainda que de fato sejam assim, este é um quadro reversível através da própria participação. Em suma os dois autores entendem que a democracia não pode se limitar a aspectos representativos da democracia, mas deve se expandir, possibilitando que os cidadãos participem das decisões. Participação gera então aprendizado. “Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado a fazê-lo.” (PATEMAN, 1992: pg.39) A participação é também uma forma de legitimidade na democracia. A atuação política restrita a períodos

eleitorais não garante que um regime político produza mais liberdade, igualdade e eficiência nas decisões. Ao se proclamar um pensamento realista, a perspectiva elitista reduz o potencial que uma mudança de regime e a implantação de novas instituições podem produzir.

Macpherson pensa a democracia participativa enquanto um regime político capaz de remediar as desigualdades produzidas pela sociedade capitalista moderna sem representar uma ruptura radical, como as propostas pelo pensamento marxista revolucionário:

Isso não quer dizer que um sistema com mais participação afastaria todas as iniquidades de nossa sociedade. Quer apenas dizer que a baixa participação por si afastaria todas as iniquidades de nossa sociedade. Quer apenas dizer que a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política. (MACPHERSON, 1978, p: 98)

Na perspectiva do autor, a democracia participativa, bem como no pensamento de Mill e de Pateman, se apresentaria como uma possibilidade de superar a noção de consumidor e apropriador reforçada pelo capitalismo. A democracia participativa teria condições de combater duas crises que se apresentam ao mundo da política: a crise da representação e a crise da participação (PEREIRA, 2007). Se por um lado os cidadãos não se sentem representados e com uma conexão relevante com os políticos eleitos dentro das tradicionais instituições representativas, por outro os indivíduos não se mobilizam amplamente em torno de ações coletivas organizadas. A democracia participativa visa a ampliar os espaços de participação política e através deles produzir o empoderamento dos cidadãos. Esse modelo não representa a eliminação dos modelos de representação, mas a conjugação de formas diretas e representativas. Essa abordagem lança um problema cíclico que desafia toda a teoria democrática que propõe ampliar a participação: a participação política seria capaz de amenizar desigualdades, mas as desigualdades sociais impedem o aprofundamento da participação. Cria-se um círculo vicioso complexo de ser rompido. Apesar de reconhecê-lo, Macpherson não resolve o problema. Outra questão importante, que será tratada com mais profundidade adiante, se refere à apatia dos indivíduos. Ao pensar em apatia o tema da cultura política surge, e se coloca a questão que se a democracia participativa depende de uma cultura política de participação popular, seria inviável que a democracia participativa se tornasse a solução para este problema.

O pensamento de Pateman e Macpherson, e da chamada democracia participativa, retoma a relevância do processo democrático e os ganhos educacionais na formação de uma cultura política participativa e em uma prática de autogoverno. Esse movimento, no entanto, não destrinchou a formação das vontades, o que será tratado mais profundamente pela teoria

deliberativa da democracia que se concentra nos processos deliberativos mais do que em seu fim estritamente. Nesse ponto os modelos participativos não apresentam ruptura com o modelo elitista que trata a democracia como um processo de agregação de vontades.

Dissertar sobre o conceito de democracia deliberativa leva a formulação do pensamento do filósofo alemão Jürgen Habermas e sua teoria da ação comunicativa. A raiz marxista de Habermas o leva a identificar a existência de “dois mundos” na modernidade, um definido como Sistema e outro como Mundo da Vida³. Essas duas realidades do mundo social são categorias que exprimem a existência de um processo que se desenvolve a partir da racionalidade, mas que vai a direções distintas. No Sistema, a racionalidade prevalecente é regida a partir de uma lógica instrumental, típica do mercado e dos espaços burocratizados, onde os fins de maximização e de eficiência são centrais. Por outro lado o Mundo da Vida se caracteriza por uma racionalidade comunicativa ligada a valores que excedem os limites instrumentais e está presente em associações e no dia-a-dia dos indivíduos em diversos espaços. Essas duas racionalidades exprimem a existência de uma dicotomia no pensamento habermasiano. Se em Marx é encontrado a distinção das classes burguesa e proletária como eixo central no pensamento, em Habermas Mundo da vida e Sistema podem ser pensados enquanto os produtores de síntese. O pensamento de Habermas, a princípio, teoriza um Mundo da Vida que está constantemente se defendendo das estruturas sistêmicas que visam impor sua racionalidade e que não apresenta reação, o que é alvo de críticas, em especial a de Arato e Cohen, que pensam em um mundo da vida que também age no sentido de levar formas comunicativas de ação e racionalidade ao Sistema. Essa discussão será abordada mais adiante.

O mundo da vida se desenvolve a partir de processos linguísticos e a fala é componente central. Habermas reconhece que através do discurso se desenvolve a sociedade e o campo da política deve ser o espaço por excelência dessa racionalidade. O autor questiona a proposição de Downs que transforma o mundo da política em mera reprodução do mundo do mercado. Pensar a política enquanto campo do discurso e da tolerância tem forte relação com o pensamento de Stuart Mill acerca da democracia, pois se a religião não ocupa mais espaço legitimador da sociedade, os espaços estão abertos à discussão e a construção. A democracia é entendida não enquanto um evento que ocorre de quatro em quatro anos e tem como seu

³ O conceito de Mundo da Vida significa “um depósito de auto evidências ou de convicções não questionadas, das quais os participantes em comunicação fazem uso nos processos cooperativos de interpretação. Mas só quando se tornam *relevantes para uma situação* este ou aquele elemento, podem *determinadas auto evidências* ser mobilizadas *em forma de um saber sobre o que existe consenso e o que é suscetível de problematização*. (trecho traduzido do espanhol) (HABERMAS, 1986)

ponto alto a eleição de candidatos. As elites políticas podem conduzir o processo, entretanto as decisões políticas se lastreiam em processos mais complexos que não negligenciam a sociedade civil, pelo contrário, as demandas societárias ecoam no mundo político através da esfera pública. (HABERMAS, 1997)

A democracia é um movimento contínuo que se dá nos processos institucionais e não institucionais, onde, através do diálogo, agendas são construídas de forma coletiva, ainda que sem a participação formal dos cidadãos. Esse pensamento é o que alimenta a noção de esfera pública habermasiana, que seria uma espécie de caixa de ressonância que conecta Sociedade Civil, Estado e Mercado, produzindo decisões políticas que não estão desvinculadas das opiniões públicas. A deliberação é o centro do processo público e as preferências de políticos e cidadãos não devem ser tomadas como um construto imutável, mas constantemente modificado a partir do acesso a novas informações e opiniões. (AVRITZER, 1996)

A democracia, pensada nesses termos, recupera de maneira intensa uma dimensão simbólica que remete às lutas da revolução francesa, buscando uma sociedade que se legitima no povo e no bem comum, e à uma ideia de bem comum revisada, pensada agora em termos comunicativos e plurais. Joshua Cohen, a partir da ideia de deliberação enquanto princípio fundante das democracias modernas, traz a ideia de bem comum, mas este não é algo dado, como poderia ser a ideia de vontade geral, mas algo construído no processo de deliberação. A deliberação pública tem, no pensamento do autor, sempre o foco na produção do bem comum e requer alguma forma de igualdade manifesta e dá forma às identidades e aos interesses dos cidadãos. (MARQUES, 2009 p. 88) Ela produz um consenso discursivo de forma reflexiva, intersubjetiva e deliberativa do que é o bem comum a ser instituído através da política. No pensamento de Cohen, democracia tem a ver com a construção de bases para o autorrespeito e a possibilidade de entender a si mesmo e suas demandas como legítimas. (MARQUES, 2009: p. 87) Além de vincular a ideia de democracia deliberativa a princípios de bem comum, Cohen está preocupado com o desenvolvimento de um procedimento deliberativo ideal, capaz de servir como modelo para instituições deliberativas e a partir disso constrói um modelo baseado em cinco características principais. Esses princípios carregam ideias como o reconhecimento de igualdade entre os participantes de uma associação deliberativa, bem como o reconhecimento de que todos os participantes são portadores de capacidades deliberativas; a deliberação enquanto única forma de produção de legitimidade nas decisões e a legitimidade da deliberação advêm dos procedimentos serem respeitados. (MARQUES, 2009: p. 91) A teoria deliberativa traz a preocupação de transformar as discussões teóricas em procedimentos capazes de viabilizar, em formato institucional, a prática democrática.

A deliberação é o processo que possibilita a democracia pensada dentro desses moldes e ela própria fornece a proteção contra ideias que vão contra qualquer forma de bem comum, centrada no ego dos participantes. Uma vez que os sujeitos são levados a produzir razões que sejam convincentes aos demais participantes, os indivíduos são constrangidos a pensarem e refletirem sobre suas próprias motivações e uma vez que uma posição que seja vantajosa unicamente a um indivíduo, os demais participantes não serão convencidos que a aquela razão trará algum bem comum. A deliberação é pensada, neste aspecto, também como processo educativo:

A deliberação, portanto, foca o debate acerca do bem comum. E as concepções relevantes de bem comum não são compostas somente de interesses e preferências antecedentes à deliberação. Em vez disso, os interesses, objetivos e ideais que compreendem o bem comum são aqueles que sobrevivem à deliberação, interesses que, sob reflexão pública, acreditamos que são legítimos para ser acionados quando fazemos demandas sobre recursos sociais. (MARQUES, 2009 p: 96)

Cohen trabalha, assim como Habermas, a democracia deliberativa em termos de produção de um “consenso racionalmente motivado”, ou seja, “encontrar razões que são persuasivas para todos aqueles que estão comprometidos a agir de acordo com os resultados de um acesso livre e razoável de alternativas por interlocutores iguais.” (MARQUES, 2009: p. 93) Essa noção de consenso é problemática, haja vista a existência de questões que desafiam a possibilidade da construção coletiva de alternativas. Esse limite é alvo de críticas e recebe uma resposta diferenciada dentro da própria teoria deliberativa.

Apesar da seminal importância do pensamento habermasiano, sua perspectiva inicial é alvo de críticas em dois sentidos: a dimensão demasiadamente normativa da deliberação, que tende a uma ideia de consenso, e a informalidade da participação dos cidadãos. James Bohman tece uma versão de democracia deliberativa que tenta se afastar da dimensão normativa da versão habermasiana, bem como pensar a deliberação sem demandar um consenso:

A meu ver, a deliberação é uma atividade coletiva, mergulhada na ação do diálogo – da troca de razões. Essa deliberação é tipicamente iniciada em um contexto social específico. Ele começa com uma situação problemática na qual a coordenação se rompe; ela é retomada quando os atores voltam a cooperar. Um resultado bem sucedido da deliberação é aceitável para todos, mas num sentido mais fraco do que o demandado pelas teorias procedimentais: o sucesso é medido não pelo forte requerimento de que todos devem concordar com os resultados, mas pelo requerimento fraco de interlocutores são suficientemente convincentes para continuar sua cooperação em processo. (MARQUES, 2009 p: 42)

Esse trecho apresenta duas questões importantes. A deliberação é compreendida como a troca de razões entre interlocutores. Para Bohman o problema da deliberação envolve o que ele chama de uso público da razão. O processo de troca de razões é publicamente convincente quando motiva os participantes a continuarem participando, ainda que sua posição não tenha sido a contemplada. A operacionalização do conceito de democracia deliberativa apresentado pelo autor não abandona todos os pressupostos normativos, mantendo o reconhecimento de que qualquer arena deliberativa deve garantir que os participantes tenham igual chance de apresentar suas razões e de terem acesso a esses espaços. A deliberação nesses termos seria fonte de legitimidade e de eficácia, haja vista que o processo se torna mais amplo, trazendo a tona às diversas razões presentes na sociedade. A preocupação com uma ideia de comunicação pública envolve restringir o uso de argumentos que fujam a compreensão de todos. Uma comunicação é não pública quando se utiliza de uma base argumentativa inserida dentro de determinado contexto de valores não aceitos por todos os participantes da deliberação, como seria o caso dos argumentos de base religiosa. Essa abordagem, no entanto parece problemática, uma vez que todo argumento tem fundamento na compreensão de algum valor específico, seja religioso ou secular, a fundamentação passa por uma dimensão subjetiva. É compreensiva a preocupação com a construção de argumentos que tenham essa dimensão pública, mas essa abordagem pode produzir uma exigência de racionalidade semelhante às teorias da escolha racional, mas voltada ao mundo público.

Seyla Benhabib em “Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática” (BENHABIB, 2009) debate com algumas críticas a teoria deliberativa da democracia e duas apresentam problemas importantes, uma apresentada pela tradição liberal e outra por pensadoras feministas. A tradição liberal critica a perspectiva de que uma democracia deliberativa renovaria os perigos de uma ditadura da maioria aos direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a propriedade privada. Em resposta a essa posição a autora argumenta que a deliberação traz a possibilidade de se rediscutir direitos, tomando-os não como instâncias fechadas, mas também como elementos a serem revistos e repensados. Uma vez que a democracia deliberativa parte do discurso e do diálogo, não é com base em ideias irrefletidas que serão definidos os rumos dos direitos, mas a partir da exposição de razões para sua permanência ou mudança. Aqui a autora ressalta uma das características únicas da democracia que é a possibilidade contínua de revisão e debate. Nenhuma decisão deve permanecer blindada ao processo deliberativo e essa concepção não leva necessariamente a uma instabilidade estrutural, haja vista que mudanças de pensamento não ocorrem da noite para o dia. Mas a crítica liberal questiona quanto a espaços onde populações marcadas por

religiosidades radicais ou maiorias que preservam práticas opressoras utilizem esses espaços como barreiras a mudanças sociais, ou atentem contra as liberdades fundamentais. Esse pode ser um problema real e que mesmo existindo formulações filosóficas que visam criar direitos morais universais, como o trabalhado pela autora, não são compartilhados por essas mesmas maiorias e não impediriam de forma eficiente a dominação das minorias. No entanto, em países onde imperam maiorias religiosas com pontos de vista radicais é difícil pensar o funcionamento de qualquer tipo de democracia plural, mesmo modelos de baixa normatividade.

A segunda crítica, trazida pelas feministas, tem relação com o fato de que uma sociedade de maioria machista tenderá a produzir decisões que permanecem dentro deste paradigma, e de tal forma os espaços decisórios da política não caracterizariam pontos de ruptura com o *status quo* de uma sociedade. Uma representante desta forma de pensamento é Young, que apresenta outra forma de pensar os processos democráticos, propondo um modelo de democracia que é denominado de “democracia comunicativa”. Enquanto os modelos deliberativos prezam pela superação das diferenças, focando os princípios igualitários que regem a esfera pública a partir da racionalidade pública, Young propõe o caminho contrário, ou seja, a aceitação das diferentes identidades e o reconhecimento delas e com isso a inserção de outras estratégias comunicativas que não somente o discurso, mas também o cumprimento, a retórica e a narração de histórias. A autora resgata o reconhecimento de que os indivíduos carregam elementos que não são contemplados pela racionalidade em um sentido estrito. Benhabib argumenta que as outras modalidades colocadas por Young não alcançam a legitimidade necessária para os processos públicos, uma vez que narrativas históricas, por exemplo, não são compartilhadas por todos. Mas uma questão se coloca: em uma sociedade plural como a moderna, a construção de razões públicas alcançáveis a todos não habita somente o campo da teoria? Imaginar pessoas que abram mão de seus afetos, crenças e valores para desenvolver um construto, que é a razão pública, produz um paradigma semelhante ao de que o consumidor consegue se mover por uma razão estritamente instrumental como nas teorias clássicas da economia. Nesse sentido o problema parece não estar resolvido. Um procedimentalismo ideal serve como uma diretriz sim, mas que soa bastante irreal quando pensado no campo empírico. A desconfiança das feministas não é infundada.

As teorias da vertente não hegemônica, participativas e deliberativas, se apresentam como uma alternativa à teoria democrática aos moldes schumpeterianos e continuam a travar debates com essa e com outras tradições do pensamento político, como o liberalismo. A

grande vantagem dessas abordagens é em reconhecer a importância da sociedade civil na produção de decisões políticas, o reconhecimento de demandas societárias que não são plenamente percebidas e debatidas nas instituições tradicionais da política, e a valorização da participação na produção de governos mais eficientes, reconhecendo o valor da informação vinda daqueles que vivenciam diariamente os problemas sociais. Ao recuperar noções de justiça social, liberdade, igualdade e a possibilidade de aprendizado através da participação, abrem-se possibilidades para que se pense a qualidade dos regimes democráticos considerando variáveis que vão além das regras procedimentais estritamente focalizadas nos períodos eleitorais. As teorias deliberativas trazem, ainda, a preocupação com o desenvolvimento teórico da ferramenta capaz de viabilizar não só o ideal de uma democracia ampliada, mas a própria legitimidade dos governos. Se, segundo a teoria elitista, as teorias anteriores não encararam com clareza o problema da pluralidade e da escala, a teoria deliberativa tentou incorporar esses problemas a discussão. A discussão não se limita ao reconhecimento da democracia enquanto um valor, mas teoriza que a ampliação de espaços de participação e o desenvolvimento da deliberação são capazes de qualificar as decisões, produzindo eficiência nas decisões políticas. No entanto o problema colocado pelo elitismo continua: até que ponto se verifica essas demandas nas democracias reais? Quais são os limites da teoria democrática no papel de prescrever modelos? O problema da escala continua sendo desafiador a ideais participativos e os limites impostos pelas diversas desigualdades presentes na modernidade são ainda um problema para a teoria democrática. Até que ponto essas demandas não são fruto de um pensamento que vem da esquerda e procura recuperar uma dimensão utópica, tornando a democracia uma alternativa onde as demais falharam em se concretizar? A teoria política analisa a democracia, mas também produz o imaginário acerca dos seus significados e do que ela realmente é, ou deveria ser.

Não diferente das correntes precursoras destas, elas enfrentam as críticas quanto à falta de empiria ou de comprovação de que esses elementos sejam realmente necessários para que um sistema político possa ser considerado democrático. Não é observável que a democracia seja de fato o governo do povo, em um sentido ateniense, mas o retorno à democracia pensada enquanto valor coloca a possibilidade de se repensar paradigmas institucionais acerca da ação política. O movimento teórico destes autores possibilita superar o pensamento demasiadamente racionalizante, em um sentido instrumental, de uma teoria econômica da política e abrir espaço para pensamentos acerca da qualidade e das potencialidades do sistema democrático. Pensar em um bem comum aos moldes de Rousseau se apresenta como uma concepção não observável em um mundo onde a pluralidade de crenças, valores e objetivos

fica cada vez mais clara, mas desconsiderar a capacidade de se resolver conflitos e da construção de iniciativas públicas e coletivas é uma pressuposição que não pode ser tomada levemente. A modernidade inaugura um espaço onde a pluralidade é cada vez mais pulsante e a democracia por enquanto tem sido o sistema político capaz de suportar essa realidade.

Apesar das críticas direcionadas à falta de empiria dessas vertentes, é empírica a proliferação de instituições participativas e deliberativas em países democráticos ao redor do mundo, como o caso brasileiro. Algumas instituições ganham destaque como pesquisas deliberativas, conferências de consenso, conselhos cidadãos, orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e temáticos, além de iniciativas dentro da gestão pública que se utiliza de ferramentas de consulta popular (FERNANDÉZ, 2010). O esgotamento dos debates que se limitavam a identificar os requisitos mínimos da democracia dá espaço à investigação dos diferentes desenhos institucionais que surgem nas democracias modernas.

Na América Latina, marcada por governos autoritários ao longo do século XX, tanto a teoria quanto a prática democrática encontram vários desafios. Na história de um país como o Brasil, especialmente tomando o pensamento social brasileiro, a democracia aparenta ser uma impossibilidade. Na terra do paternalismo, do coronelismo, do mandonismo⁴ e da cultura do homem cordial, parece ser inviável pensar em uma participação que vá além das elites. O Brasil, no entanto, apresentou uma das instituições participativas mais inovadoras do mundo: O orçamento participativo. Além deste, a partir da reabertura política do país, (AVRITZER, 2009), há a proliferação de conselhos que atendem tanto ao princípio da expansão dos espaços decisórios com vista a alcançar um público mais amplo, quanto ao princípio da deliberação. Apesar de esses espaços corroborarem para uma ampliação quantitativa e qualitativa da democracia, tomando a teoria participativa e deliberativa da democracia, é evidente que o papel de elites na política é central. Se o retorno de concepções da democracia enquanto valor se apresenta como alternativa válida, as observações do elitismo democrático não parecem totalmente ultrapassadas enquanto componente empírico.

⁴ José Murilo de Carvalho estabelece uma importante discussão conceitual sobre a diferenciação entre coronelismo, clientelismo e mandonismo em *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual* (1997). Uma diferenciação importante é relativa ao conceito de coronelismo e mandonismo, usado muitas vezes enquanto sinônimos. Para o autor o coronelismo é uma prática delimitada no tempo, relativa a política empreendida pelos coronéis na Primeira República e no Estado Novo. Já o Mandonismo se refere a qualquer tipo de uso de poder de qualquer natureza, seja político, econômico ou social, na produção de relações de dominação que se transformam em ganho político. Aqui não há um esquema organizado, ou uma espécie de sistema como se caracterizou o coronelismo exposto na obra *Coronelismo, enxada e voto* (1997) de Vitor Nunes Leal.

Se uma parte da teoria entende que o mínimo para uma democracia é a existência de eleições regulares, competitivas, acessíveis e inclusivas, onde seus resultados são respeitados e há a existência de alguns direitos civis e sociais minimamente disseminados, a outra entende que é possível ser mais democrático que isso.

1.5 - Representação e Escala: dois importantes dilemas

Apesar de não ser o centro do presente trabalho, falar sobre a teoria democrática passa por dois temas importantes: a representação e o problema da escala. As discussões sobre a democracia já se polarizaram acerca da temática democracia direta *versus* democracia representativa. Essa oposição fica clara na comparação entre o pensamento de Montesquieu, na defesa da representação, e de Rousseau e sua radical oposição a qualquer forma de representação (BENEVIDES, 1991). O tema foi ainda debatido intensamente pelos federalistas, que inclusive distinguem sua proposta da ideia de democracia, chamando somente de “república”. As experiências históricas das revoluções gloriosa, francesa e americana acabaram resultando na “vitória” da representação. Com base na ideia de superioridade dos representantes em relação aos representados e a constatação da impossibilidade de uma democracia direta em grandes estados a democracia liberal elege a representação como forma central de exercício da política.

Os federalistas engrossam o coro da defesa da representação, chamando a atenção, principalmente, para a temida tirania da maioria. Madison temia que determinadas facções impusessem sua vontade a partir do princípio da maioria. Em um sentido ontológico, o homem é um ser opressor, capaz de dominar os demais se tiver chance. A representação é, portanto, não só uma forma viável de governo, mas a única capaz de equilibrar as facções. A ideia de democracia direta é não só inviável, como também perigosa.

Benevides⁵ (1991), em semelhança aos teóricos da democracia participativa e deliberativa, estabelece uma virada importante. Os ditos perigos da democracia direta, muitas vezes exagerados, impediram que alguns teóricos e defensores da representação concebessem as possibilidades de sistemas mistos, que casassem os clássicos modelos de representação, especialmente no nível nacional, e alternativas de democracia direta. Ao discutir essa temática é importante ressaltar que não se trata de uma substituição da democracia representativa por modelos diretos, participativos ou de representação ampliada, a partir de outros moldes, mas

⁵ Em *Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, Benevides faz uma crítica aos pressupostos para a exclusão da democracia direta demonstrando que a maioria das justificativas são também aplicáveis a seleção dos representantes.

pensar as possibilidades de mesclá-los e, assim, possibilitar um aperfeiçoamento qualitativo dos regimes democráticos.

Os CGPP não devem ser confundidos com a ideia de democracia direta, pois não rompem com a representação, mas se inserem em um ideal de participação uma vez que possibilitam o acesso de outros grupos a esfera decisória, a partir de noções diferenciadas de representação⁶ (AVRITZER, 2010). A questão central não é oposição representação/participação ou representação/deliberação, mas a interação entre elas, como formas que apresentam soluções para os problemas de seu aparente opositor.

Em relação aos limites devido à dimensão populacional e territorial dos Estados na atualidade, o Brasil é um caso que se enquadra bem nesse cenário. A presente pesquisa se focou no lugar onde a democracia participativa teria as melhores possibilidades de se desenvolver: o pequeno município. A aparente facilidade de deslocamento e os poucos habitantes facilitaria e mesmo amplificaria as potencialidades de propostas participativas. Apesar disso, não é negada a possibilidade de instituições também a nível nacional e futuros experimentos com o uso da internet e de ferramentas de comunicação. O medo da manipulação e da dominação de líderes carismáticos e de propostas autoritárias não deve engessar as potencialidades de inovações na democracia.

⁶ Avritzer discute diferentes formas de legitimação da representação a partir de outras bases, como a legitimidade eleitoral, advocacia e a representação da sociedade civil.

Capítulo II – O CASO BRASILEIRO E SUAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

2.1 - A Participação no Brasil

Ao se pensar nesses modelos de democracia na América Latina, em especial no caso brasileiro, algumas outras questões se colocam e se tornam um problema a abordagens radicais da democracia. Como implantar modelos democráticos de alta intensidade, no sentido de espaços capazes de ampliar e qualificar os processos decisórios, onde os indivíduos participam pouco da vida política? Por qual via se implantariam instituições democráticas amplas, capazes de atender a moldes participativos? A proposta habermasiana parte de um pressuposto onde existe uma sociedade civil capaz de produzir debates passíveis de interferir nas instituições formais. Esse dado pode ser problemático.

A complexa trajetória democrática marcada por interrupções e pela ascensão de governos militares em meados do século XX são desafios à teoria. Em um clima de cidadania regulada, do “homem cordial” e do corporativismo parece um ambiente infértil para esse tipo de empreitada, marcado por processos de mudanças políticas estruturais onde a população não teve participação ativa. As principais mudanças na sociedade brasileira ocorrem à revelia da participação popular. Dizer isso não significa a inexistência de movimentos de cunho popular e mesmo revoltas, como as diversas que ocorreram no período do segundo reinado. Entretanto é marcante a ausência da população no processo de independência, a predominância do conflito entre as elites estatais na primeira república e em sua revogação.

Na Primeira República, e ainda na Era Vargas, a presença dos coronéis na política é marcante. O coronelismo representou mais do que práticas de mandonismo na política, mas um sistema político em que coronéis, governo estadual e governo federal agiam de forma coordenada. O papel dos coronéis era garantir o apoio de sua “população” a determinado candidato ao governo do estado. Os coronéis eram dotados de poder econômico e político, muitas vezes controlando a polícia local. O coronelismo foi a forte expressão do domínio das elites políticas locais sobre os cidadãos. No presente trabalho se faz importante repensar esse aspecto, pois muito do que há no imaginário sobre a política dos pequenos municípios faz referência a ele. Diferente do que foi proposto pelos teóricos clássicos e pelos teóricos da democracia participativa, o município não era o lócus da participação, pelo contrário, representava o atraso, a dominação e a reificação das assimetrias de poder. A população era

refém de líderes políticos que reforçavam a ideia de paternalismo através de favores e da concretização de algumas obras a nível local. O conceito de coronelismo está, no entanto, ligado ao período específico da primeira república, que foi fortemente abalado com a ascensão do Estado Novo e a centralização do poder no governo federal. (LEAL, 1975) O coronelismo era predominantemente um fenômeno do mundo rural. Com a inversão populacional contínua no Brasil, o campo continuamente perde sua relevância para as eleições, passando a estar nos grandes centros a principal disputa política.

O fim do coronelismo representa o fim das relações assimétricas nos municípios? É certo que não. No entanto há uma discussão conceitual importante, pois o uso do poder econômico e do prestígio social se desvincula do sistema, mas não deixa de ser utilizado. Para tal, José Murilo de Carvalho (1997) considera uma diferenciação entre coronelismo, mandonismo e clientelismo. Como já dito, o Coronelismo representa um momento específico da história brasileira. O mandonismo é o uso de recursos de poder para o domínio do cenário político local. Por fim, o clientelismo é a relação de troca que se estabelece entre político e eleitorado, que muitas vezes se confunde com relações pessoais, como apadrinhamento. Nesse caso o líder político oferece favores, como trabalho, cestas básicas, pagamento de contas, em troca do apoio político do cidadão, que não se limita ao voto, mas também a propaganda política, ao apoio explícito em época de eleições. Essa questão será tratada com mais profundidade em outro capítulo.

Em suma, o fim do coronelismo, não extingue as relações locais assimétricas e desiguais, com uso constante de abuso de poder. Como estariam as relações políticas atualmente nestes pequenos municípios, que inclusive permanecem tendo significativa parcela da população no campo? O trabalho não se propõe a dar uma resposta empírica apropriada, mas os dados podem sugerir alguns apontamentos.

Seguindo adiante, o Estado Novo desenvolve uma política que se foca na criação de direitos sociais e a sua vinculação ao mundo do trabalho. Através dessa estratégia o Estado se aproxima da sociedade, mas através de uma postura paternalista que desempenha o papel de controle e tutoria da sociedade. Os avanços nos direitos sociais são inegáveis, no entanto os direitos civis e políticos ficam prejudicados. O exercício de uma autorregulação pela própria sociedade não está em pauta. A própria ideia de política fica de lado em detrimento de uma lógica técnica e desenvolvimentista. A participação da sociedade se fazia somente através de Conselhos Técnicos, formados por notáveis em prol do desenvolvimento. (TATAGIBA, 2002)

Posteriormente, os curtos vinte anos de democracia brasileira representaram uma retomada da democracia política, com o pleno funcionamento das instituições, multipartidarismo e eleições em todos os níveis. Foi um importante passo se comparado as deficientes e fraudulentas eleições da primeira república. O legado de Vargas continuou presente não só pela presença direta como presidente, como pela criação de dois dos três partidos de maior expressão na época, o Partido Trabalhista do Brasil (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD). A política na época foi marcada pelo fenômeno denominado de populismo. O populismo seria uma espécie de clientelismo urbano, marcado pelas já supracitadas relações paternalistas Estado/Sociedade.

A Terceira República é abortada pelo golpe de 1964 que, em resposta a um possível golpe comunista motivado a partir das relações de Jango com o sindicalismo, implanta um regime autoritário. Mais uma vez os direitos políticos passam por supressão, encarando fases de pesada repressão, especialmente no governo do general Médici através do famigerado Ato Institucional Nº 5 (AI-5). Instituído o bipartidarismo e excluídas as eleições para presidente, algumas instituições democrática continuam a existir de forma bastante limitada. A partir do governo Geisel o processo de reabertura é iniciado e marcado pela presença de movimentos sociais, do associativismo, em especial o de bairro, e a ascensão de um partido de bases populares, o Partido dos Trabalhadores (PT), um período de efervescência da participação. É importante uma ressalva neste ponto. Essa efervescência é um processo vivido especialmente nas capitais e nas grandes cidades. É necessário ter cuidado ao imaginar que esse processo tenha ocorrido de forma homogênea em todo o país.

O processo de reabertura eclode na transição do governo militar para um governo civil e, posteriormente, a constituinte de 1986. Esse processo foi marcante para a sociedade brasileira especialmente pela grande quantidade de propostas de iniciativa popular apresentadas, no entanto o caráter continuísta da transição limitou as mudanças. A Constituição de 1988, em seu At. 1º *parágrafo único*, versa sobre o exercício do governo na forma de representantes e diretamente, o que abre o primeiro grande precedente para mudanças institucionais relevantes. Além disso, o reconhecimento do plebiscito, do referendo e da iniciativa legislativa popular são direitos constitucionais relevantes, presentes no Art. 14 da mesma constituição. Uma mudança, de grande relevância para o presente trabalho, é o reconhecimento da Assistência Social e da Saúde enquanto direitos universais e dever do Estado. Essa mudança de concepção em relação a esses direitos é um passo importante na criação dos CGPP, haja vista que é nas Leis Orgânicas de Saúde e da Assistência Social que os conselhos tomam forma e ganham a atribuição de “gestores”. Está, então, aberta a

possibilidade de ampliar o escopo da participação política em um sentido institucional, por dentro do próprio Estado, utilizando de suas bases para aperfeiçoar a democracia.

A política de Saúde no Brasil possui um histórico de lutas por participação que marcam o fim da década de 1970 e a década de 1980 a partir da ascensão de movimentos populares em busca de lógicas democráticas no acesso a saúde e pelo movimento sanitário que combinava atores sociais diversos em prol da mudança na lógica conservadora que dominava a política de saúde até então. O trecho de Carvalho é bastante claro no sentido pretendido por esses movimentos:

A Participação nas decisões é cada vez mais valorizada em detrimento da participação nas ações, não mais como estratégia de incorporação do saber e da experiência popular, mas como forma de garantir o redimensionamento das políticas e práticas para o atendimento das necessidades do povo, ou seja, como instrumento de luta pela ampliação do acesso aos meios de saúde. (CARVALHO *apud* Brasil, 2006)

Anteriormente a constituinte propriamente dita, as discussões sobre as mudanças no paradigma da saúde e a criação do Sistema Único de Saúde já eram debatidas e se precipitaram na 8ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu também em 1986, com a presença de mais de cinco mil participantes e posteriormente na Plenária Nacional de Saúde. A saúde passa a ser pensada de forma integrada com a sociedade, criando uma institucionalidade que coloca sociedade e Estado lado a lado na manutenção da política de saúde. (BRASIL, 2006)

Na área da política de assistência social, o Estado historicamente foi marcado por uma concepção de assistência social baseada na caridade cristã e no tratamento de indivíduos considerados incapazes e limitados. O Estado passa a se comprometer diretamente e com mais intensidade a partir da ditadura militar a partir de ações de desenvolvimento da comunidade, com o apoio da Agência para o desenvolvimento Internacional (USAID) e do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), mas no sentido de despolitizar as ações. Por outro lado, a formação acadêmica na área de serviço social passa por um processo chamado de reconceituação, rompendo com a perspectiva assistencialista e solidária, e partindo de bases marxistas para a compreensão da sociedade enquanto *locus* do conflito de classes. O III Congresso Brasileiro dos Assistentes Sociais, em 1979, ficou conhecido como o “congresso da virada”, que é identificado como marco histórico do compromisso com a classe trabalhadora. A presença dos profissionais da área e de estudantes nas comunidades produz uma inversão no processo. A ideia passa a ser a conscientização dos sujeitos enquanto dotados de direitos e atores relevantes nos direcionamentos do Estado. Da mesma forma que a saúde

passa a ser tratada enquanto um direito universal, a assistência social também conquista a alcunha de direito universal na Constituinte. (ABRAMIDES, 2009; CUNHA, 2006) Mas diferente da política de saúde, a criação do Sistema Único de Assistência Social permaneceu entravado até recente regulamentação em 2011. As ações seguiram o padrão da descentralização, mas de forma menos racionalizada.

Em suma, o processo de transição para a democracia, apesar da participação popular, foi considerado uma transição estratégica, arquitetada pelas elites políticas e por isso não representa uma ruptura propriamente dita. (CODATO, 2005) O projeto militar originalmente não era permanecer no governo, mas executar a limpeza que acreditava ser necessária e eliminar o perigo do comunismo. As mudanças institucionais representadas pelo desenvolvimento de políticas descentralizadoras e de cunho participativo foram grandes vitórias, no entanto limitadas pelo processo de negociação e pelo posterior predomínio de uma política de orientação neoliberal.

José Murilo de Carvalho faz uma análise do desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil e percebe uma trajetória complexa que coloca desafios consistentes ao desenvolvimento de instituições políticas vigorosas, mesmo em um sentido mínimo, prezando o sistema eleitoral. Mas por outro lado ele chama a atenção para o fato de que o brasileiro conviveu com mecanismos democráticos mesmo em períodos autoritários e, como defende Vianna (2004), o Brasil sempre conviveu com a pluralidade. Segundo Carvalho, o Brasil seguiu um caminho próprio na instituição dos direitos⁷:

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em um período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a bases da sequência de Marshall continuam inacessíveis a maioria da população. A Pirâmide foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2011 p: 219 -220)

Carvalho percebe que a inversão da pirâmide não cria uma impossibilidade à democracia, mas um caminho distinto, capaz de, apesar de todos os percalços, produzir um avanço na esfera dos direitos e conseqüentemente no desenvolvimento de uma democracia:

⁷ O livro de José Murilo de Carvalho é uma “versão brasileira” do livro *Cidadania, Classe Social e Status* de T. H. Marshall. Nessa obra Marshall investiga a trajetória do desenvolvimento dos direitos que ele define como direitos políticos, sociais e civis. Carvalho segue essa “metodologia” analisando a trajetória brasileira. As diferenças do caso brasileiro para o caso inglês são importantes dados na compreensão de algumas características da sociedade brasileira.

É possível que, apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita aos poucos ampliar o gozo dos direitos civis, o que, por sua vez, poderia reforçar os direitos políticos, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria. (CARVALHO, 2011 p: 224)

Os períodos ditatoriais representaram avanços consideráveis no desenvolvimento de direitos sociais, entretanto a caminhada dos direitos políticos e civis é bastante complexa. O brasileiro já é chamado a participar de eleições antes que tenha garantido os direitos civis, fruto do liberalismo. Os períodos ditatoriais produziram avanços nos direitos sociais, mas retrocesso nos políticos. Quando os sindicatos são criados a partir da iniciativa do Estado Novo, é possível perceber uma realidade reiterada no Brasil: o Estado ocupa o papel de protagonista das mudanças sociais empreendendo um modelo de modernização conservadora, o que por si contém os movimentos sociais e a organização popular. Teóricos da cultura política⁸ estavam preocupados em perceber a influência da mesma na manutenção de sistemas democráticos e mais uma vez a América Latina não parecia um espaço frutífero ao desenvolvimento e à manutenção de uma democracia. Pelas teorias da modernização, que percebiam a democracia como fruto do desenvolvimento econômico, também parecia razoável uma democracia estável no Brasil. O período do governo militar, no entanto produziu participação popular intensa e a organização em torno de associações e o desenvolvimento do partido dos trabalhadores. Apesar de as teorias da transição⁹ voltarem os olhares para o papel das negociações entre elites políticas nas mudanças de regime na América Latina, a efervescência dos movimentos sociais não pode ser desconsiderada. Nesse sentido, a perspectiva de Carvalho parece estar correta: apesar de ter tomado um caminho diferente na instituição dos direitos, o panorama político brasileiro foi capaz de instalar mudanças institucionais que produziram uma democracia regida por princípios participativos, ainda que todas as características ressaltadas pelos teóricos do pensamento social brasileiro possam ser ainda percebidas no mundo político.

Pensar em uma teoria da democracia que se proponha como participativa e deliberativa no contexto brasileiro encontra grandes dificuldades, tanto no sentido empírico,

⁸ Por teóricos da cultura política se faz referência a tradição iniciada pela obra *The Civic Culture* de Almond e Verba e que passou a dotar a variável cultura política de peso central na compreensão da instalação e permanência de regimes democráticos. Não se trata meramente de desenvolvimento econômico ou de acordos entre as elites, mas da existência de uma cultura que sustenta as mudanças institucionais.

⁹ As teorias da transição abordam a democracia a partir do ponto de vista da continuidade e não da ruptura. “[...] A transição consiste no intervalo entre um regime político e outro[...] As transições são geralmente delimitadas, por um lado, pelo lançamento de um processo de dissolução de um regime autoritário e, pelo outro, pela instauração de alguma forma de democracia, o retorno a alguma forma de regime autoritário ou a emergência de uma opção revolucionária.” (O’Donnell *apud* Avritzer, 1996)

quanto no sentido normativo. Arato e Cohen (1994) trazem formulações acerca da sociedade civil que se apropria da discussão sobre o mundo da vida habermasiano e suas dimensões comunicativas, mas abordando uma dimensão própria da vida política nos países da América Latina: é necessário repensar as relações entre Estado e sociedade civil não só enquanto representantes de esferas distintas, mas como levar o mundo da vida ao Estado e democratizar suas estruturas. O Estado na realidade brasileira é um produtor de políticas e de mudanças estruturais, encarnando a principal via de transformações e alterações na sociedade. Pensar um modelo de democracia participativa passa pela apropriação do poder estatal pela sociedade civil e sua participação nas esferas decisórias. Para os autores a sociedade civil não pode ser pensada somente como instância defensiva do mundo da vida, mas como elemento capaz de levar elementos comunicativos e democráticos ao mercado e a economia. O que é visto nas instituições participativas brasileiras, como conselhos e o orçamento participativo, é justamente a democratização a partir da criação de espaços formais, híbridos, deliberativos e participativos, que congregam sociedade civil e Estado dentro de uma esfera que assume caráter decisório, fiscalizador, normativo e consultivo. A institucionalização de espaços públicos a partir de demandas societárias seriam marcas desse avanço do mundo da vida contra o sistema.

É necessária uma ressalva à análise de Cohen e Arato e diretamente ao pensamento habermasiano. É perigosa a discussão produzir uma oposição opaca entre Estado e sociedade civil. Ao delimitar um mundo da vida e um sistema, fica a impressão de uma sociedade civil virtuosa, de onde surgem todas as iniciativas democráticas em contraposição a um Estado estritamente instrumental, de onde emergem parte dos males da modernidade. Esses elementos devem ser vistos como palcos de conflito em seu próprio interior. A sociedade civil não deve ser pensada como bloco homogêneo, mas como um espaço onde grupos com diversas visões de mundo e interesses colaboram, mas também entram em conflito, podendo produzir alianças entre determinados segmentos e o Estado e não meramente pela via da cooptação, mas pelo alinhamento de perspectivas políticas.

A crítica contrária também é possível. Uma vez que a participação seja institucionalizada, os espaços de decisão não escapariam das regras do jogo e os atores societários seriam cooptados para dentro da lógica estatal, a fim de legitimar decisões das elites, representando então uma ferramenta de engodo e de alienação. Instituições democráticas que partem da premissa da participação e da deliberação seriam então formas eficientes de decisão políticas e produtoras de uma nova cultura política ou tão somente um espaço de cooptação?

Como esperar uma postura de autogoverno e de participação ativa em uma população marcada por esses elementos? O período pós-64 produziu uma forte efervescência dos movimentos sociais frente a um inimigo comum. As experiências associativistas, o movimento trabalhista, que ascende na figura do Partido dos Trabalhadores e o movimento estudantil não devem ser considerados como plano de fundo, mas como elementos que apresentam a existência de uma cultura política, ao menos nos centros políticos, mais heterogênea e mais repleta de elementos participativos do que se poderia imaginar.

2.2 – Os Pequenos Municípios e a Democracia

Ao se propor a trabalhar a participação em municípios de pequeno porte, se faz necessário pensar as peculiaridades em relação às grandes e médias cidades. Se, de um lado, as grandes cidades e polos econômicos vivenciaram os importantes fatos históricos do Brasil mais intensamente, em especial pós-1964, por outro, os pequenos municípios se encontram na direção oposta, sentindo agora a presença mais intensa das esferas superiores do Estado. A nação e o poder local, bem como os grandes centros e as pequenas cidades, parecem ocupar papéis dicotômicos nessa relação.

No período coronelista, o município cumpria sua tarefa no sistema como palco das disputas pelo apoio político local que se transformava em ganho político nacional. Com o fim desse sistema e a rápida migração populacional para as grandes cidades, o município de pequeno porte, em alguns casos com maior parte da população rural, perde importância no cenário político nacional. Os municípios eram dotados de pouca autonomia, haja vista que não ocupavam papel real na federação. O poder político, no entanto, não perde sua importância para as elites locais e as população dos pequenos municípios continuam a votar, então não parece razoável considerar que o pequeno município não tivesse qualquer importância.

Visualizar esse espaço diminuto ocupado pelos pequenos municípios leva a necessária reflexão acerca da diferente dinâmica vivida nestes locais, que enfrentam o desenvolvimento econômico e as mudanças empreendidas pela urbanização frenética dos grandes centros de maneira distinta. Dummont em *Homo aequalis* (2000) faz uma importante diferenciação entre duas grandes ideologias: o holismo, representado por uma visão integrada do mundo, em que a sociedade acaba por ter preponderância sobre o indivíduo, e o individualismo, que é marcada pela visão da prevalência do indivíduo, das partes, sobre qualquer todo. Por ideologia Dummont considera o seguinte:

Chamo de “ideologia” o conjunto das ideias e de valores comuns a uma sociedade. Como existe no mundo moderno um conjunto de ideias e de valores que é comum a inúmeras sociedades, países ou nações, falaremos de uma “ideologia moderna” em contraposição com a ideologia de tal sociedade tradicional. (Dummont, 2000: p.19)

Esses pequenos municípios ainda vivem uma ideologia que se aproxima, em muitos aspectos, mais do holismo do que a visão fragmentada e especializada do individualismo ocidental. Essa realidade pode ter um alcance que vai além dos pequenos municípios, porém me limitarei a eles. Os pequenos municípios analisados ainda possuem valores familiares como eixo central nas relações sociais e políticas, muitos deles vivenciam situações de pobreza e de trabalho precário, em que a figura do grande fazendeiro e do grande proprietário se faz muito mais sensível que a do distante Estado Moderno e democrático. Estas relações têm um sentido mais profundo que a mera exploração. Eles estão repletos de valores que não estão necessariamente secularizados.

À medida que a democracia liberal é vista não somente como um instrumento de escolha de líderes aos moldes schumpeterianos (PATEMAN, 1992), ela toma uma conotação que envolve valores, os quais muitas vezes exigem uma postura secularizante para que se alcance noções essenciais como o reconhecimento do pluralismo e tolerância (BOHMAN, 2009). Esses valores não tocam somente questões subjetivas, mas também práticas procedimentais. O distanciamento dos elos familiares na política, uma série de procedimentos burocráticos e entraves legais, canais institucionais, ou seja, um grande aparato moderno de administração pública que soa muito mais artificial que as relações cotidianas. Há uma série de valores essenciais à realidade democrática, no seu sentido participativo, e suas instituições que não se encontram difundidos na realidade de muitos pequenos municípios, ao contrário, encontram-se em descompasso com o estilo de vida já reproduzido a várias gerações. (CARVALHO, 2011)

Retornando a definição de Dummont, é possível enquadrar a racionalidade democrática como fundada sobre elementos da ideologia moderna, em contraponto a diversos valores fundantes da vida comunitária que se aproxima mais da ideologia tradicional. Como o próprio autor trabalha o conceito, há que se focar que a conceituação feita no presente trabalho se mantém na comparação entre o Estado e a vida municipal, pois é possível que a vida dos pequenos municípios do Brasil seja mais próxima da ideologia moderna que um município da Índia, porém não é nosso objetivo realizar essa comparação para além da realidade nacional.

Essas relações, em muitos casos conflituosos, não se limitam ao contato do munícipe com as modernas instituições políticas, mas também passam a ser vivenciadas dentro da

própria casa. De um lado o pai tradicional, ligado a terra, nascido e criado no município, e de outro os filhos, que muitas vezes vão estudar fora e voltam com as novas ideias, com valores diferenciados dos da família. Essa realidade é muito semelhante à narrada por José Murilo de Carvalho em *A Construção da Ordem* (2003) quando retrata os filhos dos fazendeiros que iam a Coimbra, se formavam bacharéis e então voltavam com novas ideias que muitas vezes entravam em conflito com o modo de vida até então tradicional.

A democracia passa ainda a ter um caráter inclusivo, abrindo espaço para que minorias passem a protestar, lutar por direitos e serem inseridas em discussões. A pluralidade é tema central para a revisão da teoria democrática (AVRITZER, 2000; FARIA, 2000; MARQUES, 2009). Associações encampam frentes relativas a gênero, raça, diferentes interesses econômicos, crenças religiosas alternativas, revelando a existência de uma ampla heterogeneidade de interesses, os quais muitas vezes são conflituosos. O reconhecimento dessa dinâmica é tempestuoso até nas grandes cidades e centros políticos, onde a diferença é vivida mais nitidamente, nos pequenos municípios, marcados por uma maior homogenia, constitui-se, então, outro limite. A possibilidade dessa pluralidade pulsante parece distante.

Além dessas diferenças, pequenos municípios possuem também menos recursos e, assim, menos possibilidades em termos de organização e desenvolvimento de políticas. A pesquisa “A Dinâmica da Participação Local” comparou dados sobre os conselhos municipais em cidades de pequeno porte e cidades de médio porte, já revelando importantes diferenças estruturais para o funcionamento dos conselhos:

Tabela 3: Número de Estruturas Organizacionais dos
CGPP – CMS, CMAS, CMDCA

	Número de Estruturas			
	Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	N	%	N	%
Plenário	25	86,21	21	72,41
Mesa Diretora	24	82,76	16	55,17
Secretaria Executiva	26	89,66	14	48,28
Comissões temáticas	25	86,21	13	44,83
Conferências Municipais	22	75,86	7	24,14

Fonte: “A Dinâmica da Participação Local” PRONEX/FAPEMIG, 2012

A Tabela 3 demonstra a diferença entre a realidade dos conselhos em cidades de médio e pequeno porte. Apesar do desenho institucional ser padronizado, as realidade da

institucionalização é diferenciada. Essa distinção entre pequeno/médio e grande deve ser tomada com cuidado. O município de grande porte não se distingue da história do próprio Brasil e dos valores que fundaram o mundo político, de tal forma, o município de grande porte não eliminou os valores familiares, religiosos e tradicionais, bem como práticas políticas como o mandonismo, clientelismo e o patrimonialismo, como se fosse uma oposição entre bom/ruim ou boa política/má política. Tampouco dizer que uma perspectiva que recorre a relações holistas seja inferior a uma realidade mais especializada e individualizada, mas chamar a atenção para algumas diferenças relevantes. A seguir será tratada propriamente a temática dos conselhos e contexto de sua criação.

2.3 - Associativismo e Conselhos

Pensar sobre conselhos nos remete as décadas de 1970 e 1980, as quais foram marcadas pela ditadura militar e pela emergência de intensos movimentos sociais, como as associações de bairro e o movimento operário. Em meio a uma carência de participação política, movimentos sociais se organizam em oposição ao regime autoritário, buscando formas de descentralizar o poder.¹⁰ O princípio do funcionamento da maioria dos conselhos é a existência de um associativismo prévio, como no modelo do CMAS, ou da articulação dos moradores de bairro, como no modelo do CMS, para seu funcionamento adequado e como fundamento de sua própria legitimidade. Nesse sentido, o presente trabalho discute sucintamente o papel do associativismo e um pouco de sua realidade nas décadas citadas antes de se discutir propriamente os conselhos.

Gohn escreveu uma série de artigos, que se tornaram o livro “Movimentos Sociais e Educação” (1999), apontando para a nova via política que os movimentos sociais representavam. Para ela esses movimentos possuíam não só uma capacidade transformadora, bem como elementos educativos que trariam um amadurecimento democrático importante à população, que se via completamente afastada das vias formais de participação política.

A emergência destes atores coletivos motiva e é motivada pela progressiva abertura política do regime militar. A população passou a buscar outras formas de gestão, administração e posicionamento no cenário político que vieram a dar, então, a amostra das

¹⁰ É corrente a polarização entre sociedade Civil e Estado, onde de um lado se encontra a virtude dos movimentos sociais em um bloco organizado e coeso e do outro lado o Estado representando a corrupção e a má gestão, bem como opressor da sociedade. Ao tratarmos desse período se identifica uma oposição dos movimentos sociais em relação ao Estado devido a natureza autoritária do mesmo, mas ainda assim é preciso ressaltar que a sociedade civil não era uma massa homogênea, mas produziu e produz conflitos em seu interior, representando a existência de um universo plural de interesses muitas vezes contraditórios, mas que podem alinhar determinado grupo da sociedade civil junto ao Estado.

primeiras formas de conselhos participativos populares. Várias experiências de conselhos formados fora da esfera estatal desenvolvidas nesse período, como o exemplo dos conselhos da Sociedade Amigos do Bairro (SABs)

Os movimentos sociais, segundo Gohn, possuíam três dimensões educativas fundamentais para a construção de uma democracia participativa. Uma delas se dá no tocante ao aprendizado relativo ao aparato burocrático e legal do Estado, já que para qualquer reivindicação era necessário entrar em contato com ele. Se envolver com essa dimensão organizativa da política traz ao indivíduo uma “consciência adquirida progressivamente através do conhecimento sobre quais são os direitos e os deveres dos indivíduos na sociedade de hoje” (GOHN, 1999, p. 17). Porém, este processo não funciona de forma espontânea e automática. No contexto das décadas de 1970 e 1980, a tarefa de lidar com essa estrutura organizativa do Estado estava ligada às assessorias dos movimentos, fosse de cunho religioso, político partidário ou mesmo uma assessoria técnica sem direcionamento específico. O suporte se tornará um dos problemas que trarão dificuldade à reprodução dos movimentos sociais futuramente, pois este conhecimento ficou resguardado às assessorias ou lideranças, prejudicando a disseminação educativa deste conhecimento. Este tema será abordado com mais especificidade adiante.

O segundo traço educativo se dá na dimensão da cultura política. “Aprende-se a não ter medo de tudo que foi inculcado como proibido e inacessível” (GOHN, 1999 p. 19). Os indivíduos aprendem a olhar com dúvida as estruturas naturalizadas do Estado e da própria sociedade, ajudando-os a problematizar o contexto em que vivem o que, conseqüentemente, amplificaria uma capacidade propositiva de transformações sociais.

Uma terceira dimensão é a espacial-temporal. À medida que os indivíduos integram um movimento social, eles têm a possibilidade de conhecer a historicidade do movimento, bem como as reivindicações se projetam no tempo. Pensar sobre isso os capacita a entender que as instituições e problemas da sociedade também possuem historicidade. Para Gohn, essa dimensão apresenta a capacidade de junção entre conhecimento científico e conhecimento popular. A apropriação de todos esses conhecimentos não pode ser tomada como algo intrínseco a participação, pois depende também das lideranças e dos próprios participantes buscarem isso.

Dadas as dimensões de aprendizado que os movimentos sociais representaram nesta época, junto a sua capacidade organizativa, eles começam a formar, em termos de Brasil, uma “esfera pública não estatal” (GOHN, 2007, p.38). Esse conceito é fundamental para se entender onde os CGPP se posicionam na sociedade.

Historicamente a população participou passivamente das mudanças ocorridas no país. Antes que a mudança pudesse ocorrer efetivamente o Estado tomava a posição de principal transformador da realidade. A formação dos sindicatos se deu por via estatal. O Brasil passou por dois momentos de ditadura, com um curto período de abertura democrática entre eles. O vício paternalista implantado na cultura política dificultou o desenvolvimento da “esfera pública não estatal” (GOHN, 2007).

A participação dentro de muitos movimentos sociais, e, conseqüentemente, dentro dos conselhos populares, visava operar fora do Estado, demandar direitos e em alguns casos propor transformações. Estes conselhos não possuíam qualquer caráter deliberativo legal, pois eram instâncias paralelas ao poder estatal. Há que se ver que foram experiências que levaram ao Estado o tema da participação, o qual ganhará grande força na década de 1980 eclodindo na Constituição Federal de 1988. A participação se torna um elemento de legitimidade necessário ao Estado e também às políticas pós-88, apesar de apresentarem também características neoliberais, devido seu caráter de afastamento do setor estatal e de desmobilização social.

Nesse período, além dos conselhos populares, existiam os Conselhos Estatais, que operavam em um sentido de representatividade e limitados aos gabinetes e a escolha a dedo de seus integrantes. A oposição entre os Conselhos Populares e os Estatais revela, também, uma oposição entre participação direta e representativa, no entanto, essas duas dimensões se encontrarão nos Conselhos Gestores na década de 1990. Um exemplo anterior, mas que já representa essa “fusão” é o Conselho de Desenvolvimento de Boa Esperança, no Espírito Santo. O trabalho de Souza (1982) revela que esse conselho já demonstrava a estrutura mista, que reunia representantes do governo, bem como representantes de diferentes segmentos da sociedade civil da cidade. Através dessa estrutura mista ocorria a interferência da sociedade na formulação do plano governamental do Executivo e o controle social ao longo do mandato. O conselho carregava consigo as atribuições de selecionar, elaborar, executar e avaliar programas de desenvolvimento. Ele ainda trazia a preocupação de conscientização do processo e de busca por informações através de seus integrantes. Essa arena possibilitou à sociedade uma interferência que se apropria do poder do próprio Estado para controlá-lo.

Outra experiência, considerada um dos melhores exemplos de gestão popular do mundo, é o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Esse instrumento de participação já se apresenta com uma estrutura ampla, tendo em seu interior representantes dos mais diversos atores coletivos da sociedade, bem como da administração pública. Nos casos mais elaborados, ele funciona a partir de uma complexa rede de instâncias menores, os atores

formam uma ligação direta com seu representante na instância maior do Orçamento Participativo, tendo condições de retirá-lo a qualquer momento do papel de representante se este não seguir os direcionamentos tomados nas instâncias anteriores. O Orçamento participativo foi implementado no ano de 1987 como marca das demandas por participação, especialmente com o auxílio de prefeituras ligadas ao PT (SANTOS, 2005).

Dentro de uma orientação liberal os conselhos de políticas públicas teriam um caráter meramente consultivo. Eles poderiam funcionar ainda como um órgão de vigilância sobre o Estado, para vetar quaisquer desmandos, mas não ocuparia, de forma alguma, a função legisladora. Por outro lado, a tradição marxista e posicionamentos da esquerda apropriam a noção de participação. Percebem a necessidade de que ela resulte em um controle efetivo da sociedade sobre o Estado, portanto o conselho deve ter, necessariamente, um caráter deliberativo. Através deste aparato se construiria uma luta contra a hegemonia das classes dominantes. Inclusive se for recorrido à história, casos como a Comuna de Paris representam bem essa ideia, que reforça a noção de autorregulação da sociedade (GOHN, 2007). Em meio a essas duas correntes, os movimentos sociais buscaram o caminho do autogoverno, enquanto o Estado, muitas vezes, tenta esvaziar a participação, tanto com alterações na legislação, desrespeito a regras e estratégias de cooptação de lideranças.

Antes de se começar a abordar propriamente nos conselho da década de 1990, é importante entender porque os movimentos sociais perderam força, pois, esse é um problema que afetará diretamente os conselhos da atualidade. Segundo Gohn, retomando o argumento iniciado anteriormente, os movimentos sociais dependiam de assessorias para dar o suporte necessário no quesito burocrático-legal, porém elas retiveram esses conhecimentos em si, ou mesmo as lideranças dos movimentos não se atentaram para a necessidade vital de repassar essas informações, a fim de que os movimentos pudessem se reproduzir. Com a abertura democrática e a ascensão da importância do governo local, muitas lideranças abandonaram os movimentos para se engajar na política partidária com o intuito de se apropriar do poder estatal. As assessorias religiosas, especialmente ligadas à ala da Teologia da Libertação da Igreja católica, foram caçadas e afastadas. As demais assessorias, que defendiam interesses específicos, passam a se constituir em ONGs e integrar o chamado terceiro setor, que terá papel essencial no contexto neoliberal, pois possibilitaram o afastamento do Estado à medida que prestam serviços que são obrigação dele. Essas limitações interferiram decisivamente naqueles elementos educativos apontados por Gohn, e com isso a incapacidade de muitos movimentos continuarem a ter uma postura combativa. Os movimentos sociais que representaram uma via nova de transformação da cultura política e organização social

perderam força. O vácuo organizativo afetará o bom funcionamento dos conselhos, pois parte-se da ideia de que os membros destas arenas representam atores coletivos, haja vista que se não existe uma organização, ou estas são fracas, essa premissa cai por terra. Não inutiliza os conselhos, mas diminui consistentemente sua capacidade na construção de uma democracia participativa.

No período posterior a ditadura militar, com a reabertura democrática do país, novos direcionamentos foram dados à política brasileira. Apesar da carta constitucional de 1988 ter absorvido os ideais e as demandas por participação contidas nos movimentos sociais, diretrizes internacionais terão influência determinante nos caminhos em que as políticas públicas, principais instrumentos do Estado nesse novo momento, vão tomar a partir do fim da década de 1980. Conferências como a de Jomtien e diretrizes advindas de órgãos como o Banco Mundial incentivaram a descentralização administrativa, em termos de recursos, mas não de poder. Além disso, essa posição trazia consigo o entendimento de que as áreas sociais sofriam pela má administração e não pela falta de recursos (PINTO, 2002).

A CF/88 em seu primeiro artigo demonstra como a participação era um elemento central, na medida em que diz “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Entretanto, o mundo passa por um momento de transformação nos paradigmas econômicos e sociais, novas diretrizes serão tomadas na relação Estado/Sociedade. A partir de uma concepção de Estado mínimo, começa-se um processo de afastamento do poder público estatal e a descentralização, a fim de passar tarefas administrativas para a esfera municipal de governo e para a sociedade civil. Todavia esse processo não representa necessariamente democratização. A luta por democracia fortemente expressa na Constituição, símbolo das demandas dos movimentos sociais nas décadas de 1960 a 1980, encontrou um novo contexto e, junto com ele, muitas dificuldades.

Abreu (2002) demonstra que o processo de descentralização pode ser antes um processo de desconcentração, em que ocorre uma transferência de atribuições administrativas e fiscalizatórias, mas não há a passagem de poder decisório efetivo. A descentralização pode ter duas naturezas diversas:

Um processo de descentralização do Estado para a sociedade Civil é progressista quando assegura democratização da esfera estatal; é conservador quando implica desresponsabilização do Estado em relação a oferta de serviços públicos básicos para a garantia de qualidade de vida da população (ABREU, 2002, p.22)

Na década de 1990 os conselhos terão em seu seio uma dualidade advinda desse contexto social. Podem ser vistos ora como meros elementos de legitimação de políticas públicas neoliberais, ora como instrumentos potencializadores de uma democracia participativa, integrador da sociedade e gerador de novas formas de solidariedade.

É possível identificar, então, quatro tipos de conselhos ao longo da história, são eles: Conselhos Estatais, Populares, Comunitários e Gestores de Políticas Públicas. Os Conselhos Estatais possuíam um caráter administrativo, selecionando pessoas julgadas competentes para desenvolver determinada tarefa. Por sua vez, os Populares possuíam caráter combativo do *status quo*, buscando que fossem atendidas as demandas sociais. Os Comunitários operavam dentro da lógica clientelista. Possuíam lideranças da sociedade civil, contudo eram instrumentos de negociação dentro da lógica do Estado. Finalizando, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se apresentam como espaços híbridos, formados tanto por representantes da sociedade civil, quanto do Estado, aparados por lei com formação plural e paritária. Dentro destes o processo dialógico é o instrumento por excelência (TATAGIBA, 2002).

Os Conselhos, com formato híbrido¹¹, suportados legalmente na Constituição Federal, foram implementados nas mais diversas políticas em áreas como: Assistência Social, Saúde, Educação, Transporte, Moradia, ou seja, nas políticas que fazem referência a praticamente todas as grandes áreas de direitos sociais garantidos pela CF/88. Os conselhos têm agora força de lei. Esses conselhos tomaram forma a partir de leis orgânicas pertinentes a diversas áreas de direitos, como a Lei Orgânica de Saúde (LOS) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Estavam assim instaurados espaços onde estão presentes tanto a sociedade civil quanto o Estado, na forma de seus representantes. Os diferentes conselhos teriam liberdade de regulamentar sua existência a partir de regimentos internos, mas seguindo diretrizes superiores, como a necessidade de paridade ou uma forte representação da Sociedade Civil, que garantisse, assim, um real avanço em relação ao formato representativo, consagrado no sistema político partidário.

Ponto fundamental para se entender a emergência de diversos atores e da formação da “esfera pública não estatal”, segundo Gohn (2007), se dá na mudança de um paradigma de participação popular para um paradigma de participação cidadã e participação social. Se antes a demanda por participação estava limitada às camadas populares, e às formas de trazê-las

¹¹ Os espaços de participação como conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo são considerados híbridos, pois possuem representantes tanto da sociedade civil quanto do governo, se diferenciando de conselhos populares, comunitários e estatais. (AVRITZER e PEREIRA, 2005)

para o debate democrático, ela agora se expande, tendo como alvo toda a sociedade. A mudança na compreensão na relação Estado/Sociedade consiste na:

Construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas, que se colocam entre o público e o privado, originando o público não estatal (GOHN, 2007, p. 56).

Diversos estudos sobre os conselhos mostram que a realidade desses novos espaços está distante de promover uma democracia participativa efetivamente. Ainda utilizando do argumento de Gohn, pode-se observar que as relações patrimonialistas e paternalistas não estiveram fora da realidade dos movimentos sociais e não estão também da própria realidade dos conselhos. Um exemplo disso são conselhos formados completamente pelo poder executivo municipal e que não representam de forma alguma um controle social real. Em trabalho recente, Faria (2012) realizou uma pesquisa sobre os conselhos municipais de saúde em três capitais e percebeu a presença de intensas práticas clientelistas, como troca de apoio às decisões da prefeitura por vantagens em filas de atendimento em operações no Sistema Único de Saúde (SUS). Todavia essa não é uma realidade generalizada. Por outro lado, a participação pode ajudar a combater essas distorções historicamente marcadas na formação política brasileira. Aquelas capacidades educativas presentes nos movimentos sociais estão também nos conselhos, que teoricamente não se desprendem da própria noção desses movimentos.

Muitos foram os avanços metodológicos nas pesquisas sobre democracia deliberativa no Brasil, especialmente no que tange a pesquisas quantitativas, mas também na análise institucional dos conselhos a partir de variados documentos (AVRITZER, 2010b; FARIA e RIBEIRO, 2010; CUNHA, 2007). Esses avanços têm demonstrado um forte caráter participativo nos conselhos de saúde das capitais e potencial nos conselhos de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, apesar de cidades demonstrarem espaços com baixa intensidade deliberativa. No entanto essas pesquisas têm constatado que o potencial deliberativo e participativo dos conselhos tem relação direta com o contexto político e associativista local. Dessa forma, nota-se que cidades com forte associativismo e forte presença dos movimentos sociais no cenário político terão maior propensão a possuir arenas híbridas com alta intensidade deliberativa. Corroborando essa ideia, Dagnino (2002) propõe o conceito de projeto político como variável importante na compreensão do desenvolvimento de instituições participativas, o que é corroborado pela implementação e sucesso do orçamento participativo que teve grande apoio da prefeitura de Porto Alegre, cidade governada muitos

anos pelo Partido dos Trabalhadores. Perceber o papel do gestor no fortalecimento de uma instância participativa parece vital a compreensão, mas de difícil mensuração. Nesse quadro de avanços metodológicos e empíricos se faz necessário ampliar os estudos qualitativos que observem de perto essa participação complementando variáveis como presença, pluralidade dos atores, a análise da participação a partir de atas e o desenho institucional.

A preocupação com as regras e sua relevância no funcionamento das instituições também está bastante presente na literatura sobre os conselhos. As formas que assumem itens como lei de criação, regimento interno e toda a dinâmica por ele instituída são consideradas fundamentais na intensidade deliberativa que determinada instituição é capaz de produzir. Tatagiba (2004) faz uma análise institucional dos conselhos em São Paulo e se debruça sobre essas regras buscando identificar a configuração da participação no interior desses conselhos, as regras de escolha de liderança, as regras de escolha dos membros que integrarão o conselho, periodicidade das reuniões e a existência da formalização das regras através de regimentos. Entretanto a própria autora reconhece os limites dessa análise, haja vista a existência de regras não formalizadas que podem esvaziar o conteúdo objetivo das normas formais. Essa percepção é fundamental na análise dos conselhos e é central na compreensão do funcionamento dessas instituições em municípios de pequeno porte. De tal forma a preocupação em realizar entrevistas em profundidade e ampliar estudos de cunho etnográfico, capazes de apreender a dinâmica cotidiana parece ser tão necessária.

O estudo de instituições participativas se desenvolveu enquanto campo de pesquisa, se debruçando sobre as inovações democráticas dentro de uma perspectiva institucional e que passou a manter o foco principalmente sobre instituições formais. Recentemente uma série de pesquisadores, que serão tratados a seguir, desenvolveram uma extensa discussão sobre a efetividade da participação. Uma vez que reconhece-se a existência dessas instituições e de seu potencial, passa a ser necessário um olhar sóbrio sobre os reais efeitos, algo bastante desafiador nas discussões sobre políticas públicas e ainda mais sobre participação política.

Lavalle(2011) discuti que a noção de efetividade da participação tem muitos sentidos. Como pode-se observar nas discussões sobre a teoria democrática, as instituições participativas podem ser consideradas efetivas se produzirem aprendizado (PATEMAN, 1992), ou se produzem a base de legitimidade para as decisões políticas (COHEN, 1996), se produzem novos valores societários (GOHN, 2003) ou, ainda, se produzem políticas redistributivas que desencadeiam a democratização do acesso a bens públicos e acesso a direitos civis, políticos e sociais, entre outros. O autor divide os ganhos entre sociológicos e psicológicos e ganhos práticos. Ele chama a atenção para o perigo do uso de causalidade

remota nessas pesquisas. A relação entre a existência de participação política e melhorias concretas no acesso a bens públicos e qualidade de vida é, normalmente, perpassada por uma série de outras variáveis que podem ser responsáveis por essas mudanças. O desafio do pesquisador é então buscar relações mais diretas, passíveis de comprovação empírica da relação melhoria de vida/instituições participativas.

Apesar de que a discussão aqui proposta não tenha como objetivo a produção de um índice de efetividade, essa discussão passa a ser central para o amadurecimento e para as inovações no campo. Neste ponto, retrocede-se a uma análise dos elementos responsáveis pela qualidade das instituições participativas, em especial os elementos exógenos, e não propriamente dos efeitos de sua existência, apesar de creditar a tese de que há ganhos em todos os sentidos apresentados anteriormente. Identificar as peculiaridades dessas instâncias nos municípios de pequeno porte e seu desenvolvimento é um passo importante para futuras pesquisas que se debrucem propriamente na análise empírica dos efeitos.

Cunha e Rezende (2011) incorporam elementos de assimetria de poder nas discussões sobre a deliberação no interior das instituições participativas, dando um passo importante em relação às discussões filosóficas da qual parte a teoria deliberativa. Sem essa incorporação a teoria não seria capaz de tratar de contextos como o brasileiro e especialmente municípios de pequeno porte, que conservam muitos aspectos de uma cultura que reforça elementos hierárquicos e reconhece relações assimétricas de poder como algo naturalizado. Para as autoras as discussões propostas pelos teóricos da democracia deliberativa hoje se tornam variáveis avaliativas do potencial deliberativo das instituições participativas.

Apesar de muitas vezes os fatores exógenos serem lembrados, analisá-los pode ser mais difícil do que os fatores endógenos, pela natureza remota da causalidade que podem apresentar. Enquanto a discussão sobre normas e regras é diretamente vinculada aos conselhos, os fatores exógenos nem sempre o são. Apesar disso, os fatores endógenos podem ser considerados muito mais a variável dependente, tomando a forma de sintomas, do que a causa da qualidade das instituições. Por outro lado, a existência de regras formais nem sempre correspondem à realidade, e, de tal forma, os indivíduos podem agir balizados por outras orientações. Nesse sentido, o presente trabalho tenta complementar as discussões sobre as regras, buscando as atas e as falas dos conselheiros.

A preocupação com a análise de fatores exógenos traz à tona, como já ressaltado, a importância do associativismo local. Tatagiba (2011) revela que a pauta de pesquisa sobre os movimentos sociais começa a ocupar papel secundário em relação aos estudos sobre instituições participativas, o que pode produzir um vácuo analítico problemático. As

instituições participativas, em especial os conselhos, têm a sua existência diretamente vinculada ao associativismo, haja vista que é a base da representação reconhecida. Esse é um limite que os dados utilizados na presente pesquisa não conseguem romper apropriadamente, se não fornecer algumas pistas relevantes. As análises das regras são completamente relevantes para a questão da qualidade e da eficácia, mas perdem centralidade em discussões sobre causalidade. O associativismo passou por importantes transformações se comparado à década de 1980 e a existência de instituições formais de participação tem importante papel nessa mudança e na reorientação.

Houve grande euforia em relação ao desenvolvimento dos orçamentos participativos e dos conselhos gestores e temáticos durante a década de 1990, visto com certo otimismo pela literatura, entretanto com o passar dos anos e os estudos de caso se produziram dúvidas sérias quanto a real capacidade desses instrumentos se tornarem efetivos canais de participação e deliberação da sociedade. A preocupação com o desenvolvimento de metodologias capazes de revelar os reais efeitos da participação e o confronto com cenários não ideais têm demonstrado o amadurecimento do campo e a possibilidade de aprofundamento da teoria democrática.

2.4 - Marco Legal dos Conselhos Gestores

Como ressaltado anteriormente, os conselhos ganham institucionalidade a partir da Lei Orgânica de Saúde e da Lei Orgânica de Assistência Social. Já nos Art. 198 e 204 da Constituição, respectivamente, a política de saúde e a política de assistência social demandam a descentralização e a participação da população. Posteriormente a Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para a política de saúde, e a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para a política de assistência social, regulamentam a execução das políticas e as respectivas responsabilidades, o papel dos conselhos e suas atribuições.

O artigo 7º, inciso IX, da Lei 8.080 versa sobre o processo de descentralização político administrativo com ênfase na descentralização dos serviços para os municípios. Desde o coronelismo, pela primeira vez, teoricamente, os municípios ganham autonomia para participar da administração de uma política estruturada em todos os níveis. A Lei versa sobre os conselhos de saúde, porém eles são criados a partir da Lei Nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, Lei que também versa sobre a criação das conferências de saúde, sem prejuízo ao poder

legislativo de cada esfera. O parágrafo 2 da Lei Nº 8.142 trata os conselhos a partir do seguinte texto:

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990)

E sobre sua organização interna:

§ 4º A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

§ 5º As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho. (BRASIL, 1990)

Na política de assistência social a lei Nº 8.742 o Art. 5º trata das diretrizes e o inciso I instituí como diretriz a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” e no inciso II a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Diferente dos conselhos de saúde, os Conselhos de Assistência Social, em cada respectivo nível de governo, são caracterizados na própria Lei no Art. 16, como “[...] instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.”¹² No parágrafo único do Art. 16 há uma importante consideração:

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

O Art. 4º da Lei 8.142 e o artigo 30º da Lei 8.742 estabelecem a obrigatoriedade da existência dos conselhos para que os municípios recebam recursos para a área de saúde e de assistência

¹² Atualmente a redação do artigo foi mudada para Art. 16. As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são dada pela Lei nº 12.435, de 2011. A escolha pela redação antiga se enquadra dentro do período que os dados compreendem.

social, respectivamente. Os municípios passam a ser obrigados a criar os conselhos. A influência dessa questão será debatida nos capítulos subsequentes.

Apresentados os marcos legais do objeto de pesquisa, é possível perceber que não há muitas diferenças, mas há uma diferença aparentemente fundamental: a paridade no conselho de saúde significa uma sobre-representação da comunidade, haja vista que a sua representação é paritária a representação dos outros dois segmentos. Já o conselho de assistência social é bipartite e, dessa forma, os representantes da sociedade civil possuem a mesma quantidade de cadeiras do governo. Essa legislação expressa o conceito de “instituições híbridas” já apresentado nos capítulos anteriores.

2.5 – Falando de instituições

A discussão traçada até aqui diz respeito à teoria democrática e seu desenvolvimento na modernidade. Um tema, no entanto, perpassa as diversas teorias e tem importância central as formas como se verificam na realidade as teorias: o papel das instituições. Estabelecer um diálogo sobre instituições levanta questões sobre quais os seus papéis, seu poder efetivo e o fundamento da sua criação. Pensar instituições nos leva as teorias neoinstitucionalistas que, em alguma medida, já se comunicam com determinadas vertentes da própria teoria democrática, baseando-se nas diferentes ideias acerca do comportamento humano das teorias da ação. Se for tomado como exemplo o elitismo democrático, é notória a importância na definição de como as eleições devem ocorrer e as regras que regem o funcionamento das instituições representativas. Nas teorias não hegemônicas, como a vertente participativa e deliberativa, é vista a preocupação com o alargamento e a criação de novas instituições capazes de abrir espaço para novos atores alcançarem instâncias decisórias.

Uma das vertentes que alcançaram uma importância grande na discussão sobre a democracia foi o pluralismo, que reconhece a existência de múltiplos grupos de interesse que disputam nas arenas institucionais. Em grande parte essa abordagem pode ser identificada com as teorias da escolha racional, pois o foco se mantém na compreensão de que os indivíduos atuam de forma racional e estratégica nas instituições decisórias.

A vertente denominada de democracia participativa tem uma alta eletividade com as abordagens propostas pelo institucionalismo sociológico, na medida em que vê na participação uma possibilidade de transformação da cultura política e da cultura cívica. Recorrendo a autores como Stuart Mill e Rousseau, há uma crença no poder da ampliação das

instituições. Essa defesa só é justificável se partir da premissa de que o processo decisório é importante, de que as instituições são mais do que maximizadoras de eficiência. A vertente deliberativa de democracia tem um amplo debate acerca das regras que compõem as instituições democráticas a fim de produzir deliberações que atendam a noções de justiça e de igualdade. Em suma vê-se que a discussão institucional está essencialmente presente nas discussões acerca de regimes políticos, em especial a democracia. Além disso, temas como a Constituição, a forma da lei, a definição de direitos e deveres estão continuamente no centro do debate político.

Antes de se seguir no debate se faz necessário buscar uma definição de instituições. O que são? Instituição pode ser igualada a cultura, ou a elementos que constituem determinada cultura? Instituições dependem de regras e procedimentos esclarecidos a todos os participantes? Théret (2003, p.1) inicia seu texto sobre os neoinstitucionalismos com a seguinte definição:

O institucionalismo, que passa por uma fase de renovação em todas as ciências sociais, distingue-se de outros paradigmas intelectuais, especialmente as ortodoxias do individualismo metodológico, ao apontar para a necessidade de se levar em conta, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, **as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais**. Essas mediações são precisamente as instituições. (grifos meus)

As instituições aqui são entendidas como um canal, ou um lugar, onde ação coletiva e estruturas sociais entram em contato. Podem ser pensadas enquanto um plano de fundo que substancializa questões culturais de uma determinada sociedade e se colocam diante da ação individual em diferentes tipos de relação. Chang e Evans (2007 p.217) apresentam uma definição mais complexa:

As instituições são padrões sistemáticos, integrados por expectativas compartilhadas, pressupostos não questionados, normas aceitas e rotinas de interação que tem fortes efeitos na conformação das motivações e o comportamento de grupos de atores sociais interconectados. Nas sociedades modernas estão representadas normalmente por organizações coordenadas e investidas de autoridade [...] que contam com normas formais e que possuem a capacidade de impor sanções coercitivas.

A definição dos autores expõe a natureza pressuposta das instituições, em que seus participantes aceitam suas regras, ainda que tacitamente, e que modelam vontades de grupos e atores sociais que se mantêm em relação. São normas vivenciadas que afetam a interação entre os participantes de forma direta. Os autores delimitam as instituições dentro de organizações coordenadas e investidas de autoridade. As instituições tem poder coercitivo e,

portanto, tem efeitos que reagem contra a vontade dos atores tomados isoladamente. Apesar de Chang estar falando da Economia, a definição é bastante válida para os outros campos. É necessário prestar atenção ao “representadas normalmente por organizações”, haja vista que existem instituições que não são dotadas de regras formais, ou ainda, regras que não estão formalizadas, mas que devem ser seguidas sob a pena de sanções sociais.

O presente trabalho parte da noção de que as instituições são importantes na compreensão da ação social e política, pois elas constroem os indivíduos e mais: moldam ações, estabelecem novas rotinas e criam símbolos. As instituições democráticas, pensadas dentro desse paradigma, não são simples soluções adequadas a determinado contexto social, como pensaria a vertente da escolha racional, mas são fruto de um processo histórico e são cristalizações de determinadas demandas sociais ao mesmo tempo que produzem alterações no contexto político e são, de tal forma, elementos importantes na alteração ou reprodução da cultura, pensada enquanto valores e normas que orientam a ação. Se for observado tanto as teorias do Elitismo quanto da Participação e da Deliberação, todas estão preocupadas com o funcionamento das instituições e quais são as instituições, em um sentido formal, capazes de viabilizar cada respectiva concepção de democracia. Boa parte da vertente deliberativa está preocupada em pensar procedimentos que viabilizam as deliberações dentro de instituições no mundo concreto.

Ao se propor a análise de instituições formais componentes de uma dita democracia participativa, reafirma-se o pensamento de que as instituições importam, mas as instituições podem funcionar ou não, ser percebidas como importantes ou não e, portanto, casos como os dos conselhos, carecem de ser pesquisadas, especialmente em contextos pouco explorados como o dos municípios de pequeno porte.

Ao refletir sobre os municípios de pequeno porte é necessário reconhecer que são espaços onde a burocratização e as normas formalizadas podem possuir pouca importância na política local, podendo ser mais relevante a dimensão informal. Sobre as instituições informais, Helmke e Levitsky entendem que elas entram em contato com as instituições formais de maneiras distintas, assumindo diferentes padrões que podem potencializar a implementação de uma norma formal ou representar resistência e produzir ineficiência. Os autores definem instituição informal

“Nós começaremos com um conceito relativamente padrão da definição de instituição como regras (ou conjuntos de regras) que estruturam a interação social através da modelagem e constrangimento do comportamento dos atores. Na conceitualização de “instituições informais”, duas distinções são críticas. Primeiro, instituições informais precisam ser distinguidas de instituições formais. Segundo,

elas precisam ser distinguidas de outras, não-formais, padrões informais e comportamento.” (Tradução Livre) (HELMKE e LEVITSKY, 2003)¹³

Os autores propõe uma tipologia para análise a partir da ideia de objetivos compatíveis e objetivos conflituosos. Esses tipos de objetivo se relacionam com Instituições formais Eficientes e Ineficientes. A combinação desses elementos produz distintas relações entre as instituições informais e formais, podendo ser: complementares, substitutivas, acomodativas ou competitivas.

Quadro 1 - Uma Tipologia de Instituições Informais

	Instituições Formais Eficientes	Instituições Formais Ineficientes
Objetivos Compatíveis	Complementar	Substitutiva
Objetivos Conflitantes	Acomodativa	Competitiva

Fonte: HELMKE e LEVITSKY, 2003, p. 12

Essa tipologia é útil não só em termos de instituições não formais, mas também em relação a padrões culturais, comportamentos e valores. Como já foi debatido nesse trabalho, as instituições não operam no vazio, pelo contrário, operam dentro de certos valores políticos. Os CGPP chegam aos municípios por força de lei, sem que haja, necessariamente, uma mobilização da população por eles, ou por novos canais de participação. Dado a complexa realidade da participação política, em qualquer nível, no Brasil, pode-se considerar antecipadamente que os conselhos chegam ao contexto local na posição competitiva ou substitutiva.

¹³ “We begin with a fairly standard definition of institutions as rules (or sets of rules) that structure social interaction by shaping and constraining actors’ behavior. In conceptualizing “*informal* institution,” two distinctions are critical. First, informal institutions must be distinguished from formal institutions. Second, they must be distinguished from other, non-institutional, informal patterns and behavior.”

Capítulo III- TRAÇOS METODOLÓGICOS

A pesquisa “A Dinâmica da Participação Local no Brasil” utilizou-se de uma estratégia multimetodológica, contando com entrevistas distribuídas em dois eixos, denominados político e participativo, análise de atas, dados socioeconômicos extraídos de fontes secundárias, análise de documentos da administração pública, visita aos municípios e a sede dos conselhos, bem como a aplicação de um pequeno questionário sobre a estrutura e o desenho institucional dos conselhos pesquisados. A multiplicidade dos dados possibilitou aos pesquisadores abordagens diversas e a possibilidade de produzir triangulação entre os dados a fim de produzir informações mais precisas. A escolha de metodologias de cunho qualitativo tem sua justificativa no fato de que pouco se conhecia sobre o contexto específico ao que se propôs abordar.

Para os propósitos do presente trabalho, que se foca na análise de elementos exógenos e sua relação com o conselho, as entrevistas e as atas serão os principais dados analisados, em detrimento de uma análise mais focada em desenho institucional, que normalmente se orienta por regimentos internos, leis de criação com o auxílio das atas. As entrevistas buscaram compreender como se deu o momento de criação dos conselhos, os atores envolvidos e o contexto que circunscreve a esfera política no município. Analisar o background em que se desenvolve uma instituição participativa é fundamental para se compreender seu funcionamento e possíveis entraves. As regras são importantes, mas podem ser suprimidas por regras informais, ou podem entrar em um conflito problemático com a realidade local, como tratado na seção anterior. A técnica de entrevista em profundidade tem as vantagens de reproduzir, através dos discursos, um cenário que não poderia ser apreendido de outra maneira. A implementação desses conselhos é, em geral, datado do início da década de 1990 com o processo de descentralização empreendido no cenário nacional e que, no caso das instituições participativas, tem início com a implementação dos Conselhos Municipais de Saúde, sucedido pelos Conselhos Municipais de Assistência Social já em meados de 1995. No caso de municípios de pequeno porte existe uma peculiaridade ligada à tardia estruturação da burocracia administrativa. Em alguns casos estudados, as prefeituras vieram a se estruturar em torno de secretarias a partir da segunda metade da década de 1990, e em alguns casos, por exemplo, uma secretaria específica para área de Assistência Social foi criada ainda mais tardiamente. A dificuldade de acesso à documentação referente a períodos assim é complexa, de tal maneira as entrevistas cumprem papel essencial no esclarecimento de algumas questões relevantes quanto ao contexto de implementação e execução dos conselhos.

As atas, por outro lado, nos possibilitam observar as temáticas tratadas nas reuniões, a identificação de um real caráter decisório e referências formais e quem eram os participantes e como participavam. Não é objetivo do trabalho o foco nas características deliberativas do conselho como queira a teoria deliberativa da democracia, mas é importante entender a dinâmica interna. As atas servem ainda como um contraponto às entrevistas, servindo ora como confirmação ora como problematização dos dados.

3.1 - Visita a Campo

Para que todos os dados fossem coletados foi necessário que os pesquisadores visitassem cada uma das cidades pesquisadas. Cada visita durou cerca de uma semana. Os pesquisadores visitaram os entrevistados e instalações da administração pública para a coleta de documentos. Na maioria dos casos, foram visitados os locais onde eram realizadas as reuniões dos Conselhos e de tal forma pôde-se observar sua estrutura e condições de funcionamento, bem como a existência de condições materiais básicas como computadores, mesas, cadeiras. Além disso, observou-se a existência de assessoria técnica, de secretária ou de algum funcionário disponível para auxiliar na execução dos trabalhos. Algumas cidades, como Juiz de Fora, apresentam a existência de uma casa dos Conselhos e alguns conselhos que possuíam sede própria, o que, em alguma medida, representa certa autonomia em relação ao Estado, situação não encontrada nos municípios de pequeno porte pesquisados.

A visita a campo possibilitou ainda alguns elementos que não estavam necessariamente no escopo da pesquisa, como a visita a associações, assentamentos e Conferências Municipais de Assistência Social. Os dados são limitados em termos comparativos, já que isso não ocorreu em todas as cidades visitadas. As visitas não caracterizaram o método de observação participante, mas possibilitaram um contato mais intenso com a realidade local e suscitaram alguns elementos interessantes para a reflexão.

3.2 - Entrevistas

A partir de agora será apresentado o procedimento adotado em cada tipo de entrevista e as orientações metodológicas que guiaram a formulação dos modelos de entrevista. Como dito anteriormente, as entrevistas seguiram dois padrões distintos denominados de eixo participativo e eixo político. O eixo participativo se focou estritamente em entrevistas direcionadas a conselheiros que participaram na implementação dos conselhos e que, em muitos casos, participaram em diversas gestões da instituição. Essa entrevista teve como

objetivo tentar compreender o início dos conselhos, algo que auxilia a entender a configuração e o peso dos atores, bem como a importância da sociedade civil local. Poderia-se, dessa forma, observar a predominância do Estado no processo, crítica muito presente na literatura. Por outro lado as entrevistas poderiam revelar o papel que os conselhos ocupavam na política local. Inovação Democrática ou aparelho de legitimação do Estado? Essa pergunta é central e muitas vezes difícil de ser respondida. Para encontrar os entrevistados, buscou-se o contato com as secretarias referentes aos conselhos, normalmente a Secretaria de Saúde para o Conselho Municipal de Saúde e a Secretaria de Assistência Social para o Conselho Municipal de Assistência Social, e então os nomes dos conselheiros foram encontrados nas atas. O limite dessa abordagem é a restrição aos atores da sociedade civil institucionalmente localizados, podendo ficar de fora vozes que poderiam ter sido excluídas por algum interesse político específico. O curto período para a realização das entrevistas e todas as demais tarefas de campo, no entanto, impediram uma abordagem nesse sentido.

O segundo tipo de entrevistas, do eixo política, foi realizada com os líderes políticos dos principais partidos políticos do município. Foi tomado como principais partidos aqueles que tiveram mais candidatos eleitos ao longo da trajetória política do município, em especial os que elegeram prefeitos, uma vez que a prefeitura é o ponto alto das eleições nesses municípios. Na maioria das vezes, os entrevistados estavam diretamente envolvidos na política, através de cargos eletivos, e na minoria dos casos foram presidentes de partidos políticos que não tinham cargos eletivos. Dentre os envolvidos diretamente na política foram entrevistados três perfis diferenciados: 1) Prefeitos e ex-prefeitos – maioria dos casos; 2) Políticos de longa data, com trajetória extensa, tendo entre três e cinco mandatos políticos no município; 3) Políticos atuais com votação expressiva – minoria e que se provaram pouco informativas quanto ao contexto político do município. A escolha dos prefeitos como entrevistados se deu tanto pela importância que possuem no contexto político local, quanto pelo fato de muitas vezes serem também as principais lideranças dos partidos que são filiados. Os pesquisadores tiveram ainda a iniciativa de procurar representantes do PT em algumas cidades, por sua histórica postura pioneira na implantação de instituições participativas. O PT, de forma geral, era o partido mais fraco entre os partidos de grande relevância nacional e estadual. Entretanto não foram entrevistados representantes do partido em todos os municípios.

A escolha pela orientação a partir dos partidos segue a lógica da política representativa brasileira. Entretanto, o que logo foi descoberto é que os partidos não são tão representativos em muitos dos municípios, que atendem mais a lógica de grupos que se usam de siglas

partidárias em um sentido bastante instrumental. Apesar disso, essa escolha inicial foi uma boa orientação para se chegar as principais lideranças. O interesse central ao coletar estas entrevistas foi de compreender a dinâmica local, as principais ideologias, formas de campanha e a dinâmica que as eleições seguem nos municípios. Apesar de as entrevistas representarem uma pequena amostra, é possível compreender questões que dados como os do TSE não seriam capazes de revelar. Os pesquisadores tiveram ainda o interesse de indagar sobre o contexto associativista do município e as formas como a população se mobiliza. Quanto a esses dados, deve-se ter o cuidado de compreender que pode se tratar de como é a percepção dos políticos quanto a estes temas.

Por último, foi perguntado sobre os conselhos, a fim de entender um pouco sobre o processo de implementação dos conselhos e a relação dos partidos nesse processo e com os conselhos de maneira geral. Havia o interesse em entender se algum partido tinha alguma preocupação especial no desenvolvimento dos conselhos e se eles haviam sido criados a partir de uma demanda advinda diretamente da sociedade ou em um processo vertical, vindo de cima para baixo.

As entrevistas foram realizadas na grande maioria com somente um entrevistado, sendo dirigida por dois pesquisadores. As entrevistas seguiram a linha da metodologia de história oral, coletando várias experiências pessoais, mas que deram importantes informações sobre o quadro geral. Nos relatórios, ficou-se detido aos aspectos mais generalizáveis e objetivos. Os roteiros de entrevista foram semiestruturados, variando de acordo com interesses que surgiam dentro da entrevista e por aspectos específicos relacionados a determinados entrevistados. A privacidade dos entrevistados é resguardada por um termo de privacidade e, portanto, não foram revelados nomes nem informações que possam levar a identificação. O acesso às entrevistas na íntegra pode ser feito mediante contato com o núcleo de pesquisa PRODEP.

3.3 - Atas

As atas são importantes documentos que formalizam debates e decisões tomadas no interior de um corpo decisório. No caso dos Conselhos Municipais todas as reuniões deveriam ser documentadas através de documentos escritos que podem ser feitos por secretários, assessores ou algum membro designado para a função. A dificuldade na análise de atas se deve a falta de uma padronização. As atas podem ser complexas informando com detalhes informações relativas às decisões, demonstrando quais sujeitos vocalizaram, o que

vocalizaram, ou seja, todas as facetas dos debates que surgem no interior de um Conselho. Algumas experiências de Conselhos Gestores, como, por exemplo, o Conselho de Saúde de Juiz de Fora, gravam as reuniões e as atas são produzidas a partir das gravações, o que produz uma fidelidade estrita ao processo. Por outro lado, as atas podem ser extremamente simples, até alvos de adulteração em contextos políticos marcados pela corrupção. Apesar dos possíveis limites, as atas se configuram como uma importante memória de processos decisórios e uma ferramenta importante para que denúncias fiquem cristalizadas. Devido à baixa institucionalização da administração em dados contextos, as atas do conselho podem representar inclusive uma memória pública da administração local, demarcando momentos importantes e disputas políticas. Os conselhos pesquisados, por sua vez, apresentaram atas em formatos poucos detalhados, especialmente quanto as discussões.

A pesquisa se concentrou em coletar atas relativas aos primeiros anos dos diferentes conselhos analisados, o que proporciona uma fonte de comparabilidade com as entrevistas e a possibilidade de uma análise do funcionamento dos Conselhos em seu interior. A metodologia de entrevista em profundidade apresentou ainda outra limitação: como a pesquisa buscou reconstruir o processo de implementação dos conselhos, em alguns casos a memória dos entrevistados apresentava limitações para lembrar eventos, dado o fato de que alguns conselhos já haviam sido criados a mais de vinte anos. Dessa forma, a complementação através das atas representa a possibilidade de preencher lacunas na informação.

A utilização de mais de uma estratégia metodológica qualitativa é chamada de triangulação, possibilitando, através da comparação e o cruzamento de dados de natureza distinta, a aproximação da realidade.

Capítulo IV – DA NAÇÃO AO MUNICÍPIO: Os conselhos no nível local

4.1 - Os Municípios

Os conselhos municipais analisados são de quatro municípios de Minas Gerais, todos com 15 mil a 20 mil habitantes¹⁴, localizados em diferentes regiões do estado. São eles: Arinos, Belo Oriente, Conceição das Alagoas e Bom Sucesso. Cada município possui algumas peculiaridades interessantes.

Arinos fica no noroeste de Minas Gerais, na microrregião do Unaí. Possui uma grande extensão territorial, e passou por uma fase de intensa atividade de um movimento de trabalhadores sem-terra, que resultou no fato de a cidade ser a que mais possui assentamentos no estado de Minas Gerais. O fato provocou uma instabilidade política em uma das gestões, gerando manifestações na cidade e a transformação do prédio da prefeitura em um *banker*. Arinos conta atualmente, ao menos na lei, com 16 conselhos municipais.

Belo Oriente é um município localizado na mesorregião do Vale do Rio Doce e na microrregião de Ipatinga. Possui o perfil mais diversificado, possuindo uma renda *per capita* muito maior do que as demais, estando entre as maiores rendas do estado. Esse fenômeno se deve à presença da Cenibra, multinacional de celulose, que gera uma arrecadação muito significativa ao município. O dado mais interessante sobre Belo Oriente é referente à sua divisão territorial. Belo Oriente é dividida em vários distritos, sendo os maiores a Sede e o distrito de Cachoeira Escura. Os dois dividem a maior parte da população quase igualmente e os dois distritos apresentam um histórico conflito político. O distrito de Cachoeira Escura nasce a partir da instalação da fábrica e é no distrito que se encontram os principais problemas sociais. É visível a diferença na qualidade das residências, da limpeza urbana e na estrutura se comparado à Sede. A política foi polarizada na representação dos distritos. Essa realidade deixa bastante clara a imagem enganosa do dado sobre renda *per capita*, representando, certamente concentração de renda. Os distritos são divididos por quase 20 km, aparentando cidades diferentes. Não foram encontrados dados sobre a quantidade de conselhos atualmente no município.

¹⁴ Baseado no censo de 2000

Tabela 4: Número médio de conselhos por cidade

Municípios	Número Médio de Conselhos
Arinos	16
Belo Oriente	-
Bom Sucesso	16
Campina Verde	21

Fonte: PRONEX/FAPEMIG, 2012.

Bom Sucesso está localizado na mesorregião do Oeste de Minas e na microrregião de Oliveira. É um município bastante marcado pela fé católica e politicamente, desde a reabertura teve três governos do prefeito Aluizio Roquim (PMDB/DEM) e que apresenta uma perspectiva bastante pragmática de gestão, preocupado especialmente com uma gestão técnica, dois do PT na figura de Cláudia Barros, considerando as eleições de 2012. Junto com Belo Oriente foi um dos municípios que chegou a ter uma gestão do Partido dos Trabalhadores. O município conta atualmente com 18 conselhos criados.

Campina Verde é um município localizado no triângulo mineiro. O município conserva uma política fortemente bipolar, tradicional e que ainda mantém atores políticos que já estavam presentes antes da reabertura ou sucessores. Apesar das mudanças de nomes, os grupos se mantêm fortes. Conta atualmente com 21 conselhos.

Tabela 5 – Dados socioeconômicos dos municípios

MUNICIPIOS	ESTIMATIVA POPULAÇÃO 2009	TAXA DE URBANIZAÇÃO (CNM*)	PIB PER CAPITA(João Pinheiro-2007)	ATIVIDADES ECONÔMICA PREDOMINANTE (IBGE-2007)	PIB A PREÇOS CORRENTES (IBGE-2007)
Arinos	18.153	57.24	6.004,70	Serviços	105.635.000
Belo Oriente	22.555	83.10	24.040,81	Industria	513.728.000
Bom Sucesso	17.805	80.05	6.488,27	Serviços	111.559.000
Campina Verde	19.201	70.21	10.307,09	Serviços	192.536.000

Fonte: IBGE

4.2 - A Política Local

As entrevistas demonstraram a existência de municípios dominados por uma política bipolar, marcada desde UDN e PSD. Foram encontrados muitos relatos sobre a existência de grandes líderes políticos que dominaram o cenário político durante grandes períodos. Apesar de chamarmos de bipolar, a predominância de um grupo sobre outro foi bastante presente, em

especial da ARENA sobre o MDB, que cresce a partir de 1980. Há casos em que a figura dos líderes era preponderante e em torno deles se formaram os grupos (Campina Verde, Belo Oriente), e em outros casos, famílias construíram uma dominância na política local (Arinos). No último caso não deixaram de existir líderes centrais, porém as famílias criaram um legado. Em Bom Sucesso, no entanto, não houve maiores informações sobre esse período. Apesar de a política estar institucionalmente bipolar, houve algumas informações sobre a existência de diferenciações dentro dos partidos através de sublegendas, mas as informações são limitadas nesse aspecto.

Em todos os municípios houve relatos de que a política nesse período era marcada por práticas clientelistas e coronelistas. Em Belo Oriente, Arinos, Bom Sucesso e Campina Verde houve relatos sobre administrações que abusaram de doação de lotes, pagamento de contas para a população, prefeitos que ganharam a alcunha de “pai dos pobres”, prefeituras com folhas salariais muito grandes, entre outros relatos.

Alguns municípios passam por processos de mudanças e rupturas que se iniciam a partir da década de 1980, mas que ocorrem principalmente nos períodos posteriores à redemocratização, e outros permanecem fortemente atrelados aos grupos políticos anteriores (Campina Verde), apesar de sensíveis mudanças na forma de fazer política, gerados especialmente por mudanças eleitorais.

De maneira geral, foi observada uma política bastante tradicional, polarizada em um ou dois grupos, baseados em relações familiares ou fundamentados em torno de líderes políticos que possuíam prestígio econômico, podendo ser na agricultura ou em outros ramos, mas na maioria dos casos grandes fazendeiros, como em Arinos e Belo Oriente, ou, ainda, uma elite médica.

Quadro 2 – Tabela Contexto Político Local

Cidades/Regiões	Partidos com influência nas eleições municipais	Grupos Políticos	Associativismo	Relação partidos/conselhos
Arinos (Noroeste)	DEM; PMDB; PSDB	Duas famílias unidas por casamento	Expressivo associativismo rural, de pequenos produtores. Influência dos assentamentos rurais	Inexistente
Belo Oriente (Rio Doce)	PFL; PSDB; PL	Lideranças em torno dos distritos e da área central	Baixo associativismo local, instituições de prestação de serviços e sindicatos	PT utiliza conselhos como força de oposição

				ao governo
Bom Sucesso (Sudoeste)	PMDB; DEM; PT	Baixo índice de renovação na prefeitura	Relato de associações de moradores exitosas na intermediação direta com prefeitura	Inexistente
Campina Verde (Triângulo Mineiro)	DEM; PMDB; PSDB	Dois grupos políticos com origem na oposição UDN/PDS	Associativismo cultural em alguns bairros e de prestação de serviços. Mobilização mais política nos assentamentos	Inexistente

Fonte: ALMEIDA, 2013, Relatório da pesquisa “A Dinâmica da Participação Local”. PRONEX/FAPEMIG, 2012

No período posterior a abertura para que outros partidos participassem, há uma forte presença do PFL, ou PDS, e do PMDB, remontando o quadro Arena/MDB¹⁵. (Arinos e Belo Oriente, Bom Sucesso e Campina Verde). As eleições nesse período são sempre marcadas pela disputa acirrada e bastante agressiva, o partidarismo é muito intenso, especialmente nas cidades e nos momentos onde a política se encontrava divididas em dois polos.

Em todos os municípios pesquisados, foi claramente observado a relevância de certas famílias, normalmente ligadas a terra ou detentoras de amplo capital econômico. Em torno destas famílias se formam grupos, os quais passam a compartilhar objetivos políticos e percepções acerca da vida comunitária. A solidariedade nesses municípios é uma questão central, decisiva ao desenvolvimento de noções associativistas e a mobilização da população. O pobre, o camponês carente economicamente, pequeno proprietário de terras é alguém que precisa de ajuda e a comunidade local se organiza rapidamente para ajudá-lo quando o mesmo necessita. A fé cristã, normalmente católica, é forte orientadora desses valores. O padre se caracteriza como importante figura social e política, através da religião a vida local encontra seus limites, suas normas e regras, complementando e reforçando as relações baseadas na família e principalmente na figura patriarcal.

O grande patriarca, dono de muitas terras, presente na origem do município, acaba por se tornar também seu líder político. A organização partidária do sistema representativo brasileiro chega a esses locais para dar forma institucional a grupos políticos que existem para além de siglas partidárias. A política se construía naquilo que o líder patriarcal podia fazer pelas pessoas, pelo seu grupo. Mais relevante que pertencer a UDN ou PDS, a ARENA ou

¹⁵ Chapada do Norte e Campina Verde são diferentes em relação aos demais casos pois PMDB e PFL são partidos aliados.

MDB, a PMDB, PFL ou PSDB, é se enquadrar no grupo político dirigido por sujeito A ou B. Wolf expressa bem a relevância dos grupos informais e sua relação com sistema formal:

Algumas vezes, tais grupos informais agarram-se à estrutura formal como cracas em a um navio enferrujado. Em outras ocasiões, as relações sociais informais são responsáveis pelos processos metabólicos necessários para que se mantenha a instituição formal em operação [...] (WOLF, 2003 p: 94)

Uma das categorias trabalhadas por Wolf é central ao entendimento do funcionamento das instituições políticas no Brasil, em especial nestes pequenos municípios: as relações patrono-cliente. Essa relação nasce na forma do pequeno proprietário, do pobre urbano, que dependem da “solidariedade” de alguém em posição superior economicamente, e acaba por se tornar cliente. Nessa relação se forma um sistema de reciprocidade em que o patrono recebe benefícios políticos, mas também sociais, que se manifestam na forma de status como caridoso, “pai dos pobres”, entre outros. Do outro lado se encontra o cliente, que recebe bens materiais imediatos e a segurança de poder contar com o apoio de seu patrono. Wolf trata essa relação como uma forma de amizade instrumental, mais esvaziada de condições emocionais. Nesse ponto devem ser feitas certas ressalvas. Como dito anteriormente, as relações presentes nesses pequenos municípios e comunidades se aproximam mais de uma percepção holista do mundo do que individualista-capitalista. Assim, a relação do patrono está aí também relacionada com certo dever de caridade para com a comunidade, caridade vinda de uma religiosidade que coloca o homem na função de provedor. Obviamente não é uma relação esvaziada de interesses pessoais e materiais, porém ela não ocorre em um contexto puramente material. Não raramente é criada uma relação de afeto, reconhecimento e fidelidade entre patrono e cliente. Na época das eleições essa fidelidade não se limita ao voto, mas se transforma, muitas vezes, em militância. O próprio autor reconhece a existência e o desenvolvimento desse tipo de sentimento, porém acaba o deixando em segundo plano. O cliente se torna então um apoiador político. Esse apoio político se torna, em vários casos, uma tradição familiar. Toda a família passa a destinar seu voto a determinado líder político. Mesmo quando essa realidade se altera, e os líderes políticos tradicionais perdem sua força, a figura do pai ainda permanece relevante nas campanhas políticas, convencê-lo significa garantir o voto não só dele, mas de toda a sua família.

Outro ponto que merece atenção e que se constituirá, atualmente, em uma séria transgressão na política é a participação de familiares na administração pública, prática conhecida como nepotismo. Nos pequenos municípios há não só um problema relacionado à preponderância das relações familiares na organização sociedade, mas também um problema

prático. Não raramente existem relações de parentesco em grande parte do município. Não colocar um parente na política limita bastante as possibilidades de escolha. A formação dos grupos políticos tem bastante coincidência com os grupos familiares, então quem mais confiável e mais íntimo a se colocar na prefeitura do que um ente familiar próximo? Dar lugar a uma pessoa de fora pode soar como uma afronta. A própria figura do forasteiro pode ser vista como negativa.

O uso da máquina administrativa não fugirá também da relação com os grupos. Existem vários relatos que um grupo político não favorecia de forma alguma outro grupo, pelo contrário, a fidelidade ao grupo atende também uma lógica religiosa. Em tempos de eleições, quando não além deles, famílias deixam de conversar por comungarem em grupos diferentes.

Os relatos sobre as eleições, principalmente até a década de 1990, demonstram que elas não são o momento onde a racionalidade da busca do bem comum sobressai sobre os interesses particulares e não se limita a um momento de puro procedimentalismo, pelo contrário, o período eleitoral é um momento de festa, com grandes churrascos e palanques, que depois se transformam em showmícios com bastante comida. Em uma das cidades pesquisadas, pode-se observar que a prática de oferecer uma grande farofa aos eleitores era essencial, nisso se encontrava uma prática vital que poderia tirar ou dar a vitória a um candidato.

As pequenas cidades não se tornaram o campo das grandes disputas ideológicas, do movimento trabalhista, das grandes empresas capitalistas e do desenvolvimento industrial, mas, antes, do dia-a-dia, onde o asfalto é o discurso dominante, o saneamento básico é revolucionário e o médico é mais que um profissional liberal. Cada líder se prendia a fazer aquilo que pensava ser o melhor para o município, essa era a ideologia política.

Essa realidade, no entanto, não permanece estática, apesar de muitos desses municípios terem passados pelos principais momentos da política brasileira, em sentido macro, sem vivenciá-los intensamente, relegados a seu viver cotidiano, eles não ficam livres das grandes instituições, do desenvolvimento da democracia liberal e do crescimento e acirramento da regulação do Estado. Novos recursos passam a chegar aos municípios, porém chegam também formas de regulação. Após a reabertura democrática, a necessidade de estruturar as prefeituras em torno de Secretarias, as mudanças na legislação eleitoral, o contínuo crescimento e fortalecimento das mídias de massas não respeitam os diferentes momentos em que as cidades, nos seus diferentes portes e realidades se encontravam. Instituições nacionais alcançam todo o território nacional. A federação chega ao município

cada vez mais intensamente, o município passa a ter responsabilidades que antes não possuía. A partir dos relatos e possível inferir que, assim como a Revolução Mexicana de 1910 destrói a forma cultural da *hacienda*, (WOLF, 2003) essa série de mudanças mina ou altera algumas formas culturais citadas até aqui, provenientes de contextos imersos em práticas mandonistas, paternalistas e de clientela. Isso não significa, de forma alguma, que elas deixam de existir.

Antes de abordar os conselhos diretamente, é relevante abordar a inserção do PT e do sindicalismo trabalhista em alguns municípios, em especial Arinos, pois nos ajudará a perceber a influência do contexto nacional na vida local, sem necessariamente partir do Estado. O PT é um partido que chega a esses municípios na década de 1980 e 1990, ligado a criação de sindicatos trabalhistas. Em Arinos ligado ao sindicato dos trabalhadores rurais, em Belo Oriente ao sindicato dos trabalhadores do setor industrial de Timóteo. A instalação do partido é comumente acompanhada de conflitos com as forças políticas tradicionais e com ideias tradicionais. O PT normalmente era chamado de “comunista” em seu sentido mais pejorativo, um perigo a família.

Nos municípios em que houve o contato com representantes do PT, a criação do partido está associada a influências externas: em Belo Oriente o partido também é influenciado pela teologia da libertação e pelo movimento operário em Timóteo, cidade próxima e de médio porte; em Arinos o fundador teve contato com o partido enquanto estudava em outra cidade. O perfil do PT nesses municípios tem fortemente o tema da participação e do rompimento com os elos tradicionais da política. O PT traz uma nova visão à política municipal, baseados em novos valores políticos, e da mesma forma que será mostrado adiante nos conselhos, houve grande resistência ao partido em nível local. Todavia a ascensão de Lula à Presidência da República renova a perspectiva sobre o partido a nível municipal.

Apesar da visão diferenciada do PT em relação às diretrizes do partido, não houve qualquer relação entre ele e a criação dos Conselhos. Esse quadro é semelhante ao dos demais partidos. Nenhum dos entrevistados do eixo político revelou alguma relação entre o partido e os conselhos, nem nenhuma postura política específica em relação a eles. O vínculo entre a política partidária e os Conselhos é bastante fraco.

4.3 - Os Conselhos

Como já descrito, as diretrizes de criação dos conselhos pesquisados se originaram em 1990, no caso dos CMS, e em 1993, no caso dos CMAS. As questões pertinentes a observar

são: quando e como os conselhos são criados e como funcionaram e qual papel desempenharam na política local. Os dados que orientam o trabalho em um primeiro momento são questionários sobre a estrutura de funcionamento dos conselhos e documentos como a lei de criação e regimentos internos e, principalmente, as atas no momento de criação, demonstrando se existe alguma assimetria entre a regra formal e a existência e funcionamento efetivo dos conselhos. Em alguns casos, as atas de criação não foram encontradas, o que também é uma informação significativa.

Em um segundo momento o foco será em descrever como eram as reuniões, algumas peculiaridades de cada caso e de tal forma identificar o caráter real das instâncias participativas. De fato operam no sentido de democratizar a política e a administração pública? Por último o trabalho se focará nos relatos dos conselheiros, que darão mais vivacidade aos relatos encontrados nas atas e complementarão o entendimento acerca do papel cumprido pelos conselhos no nível local.

4.3.1 - A criação e sua estrutura

Assim como na esfera nacional, os CMSs são criados antes dos CMASs nos municípios. A primeira lei de criação data de 1991 e versa sobre a criação do conselho municipal de saúde de Bom Sucesso. No caso de Campina Verde o conselho de saúde data de 1992. As leis de criação dos demais municípios não foram encontradas. As leis de criação, no entanto, apontam para o primeiro problema entre a formalização legal e o efetivo funcionamento dos conselhos. A primeira ata de funcionamento do CMS de Bom Sucesso é de 1994 e a de Campina Verde já é de 2000. As atas de Campina Verde apontam para uma reestruturação do CMS, indicando uma existência prévia, mas assim como se supõe no caso de Bom Sucesso, os conselhos foram criados rapidamente devido a exigência legal para o recebimento de recursos, o que não garantia sua existência real. Esse dado será corroborado pelas entrevistas, e já são um primeiro indicio de que as instituições participativas não são fruto de mobilização popular, mas de uma ação estratégica das prefeituras para viabilizar recursos. No caso dos municípios sem as leis de criação, Arinos e Belo Oriente, as primeiras atas são de 1993 e 1994, respectivamente. O processo de descentralização, ao menos em seu sentido legal, se inicia com grande rapidez no caso da política de saúde.

Em relação aos CMASs a maioria dos casos também apresentam um *delay* entre a lei de criação e a efetiva instauração, porém com um tempo aparentemente menor nos casos em que houve acesso as atas. A primeira lei de criação de Belo Oriente data de 1996, no caso de

Bom Sucesso a lei é de 1997 e em Campina Verde 1995. Não houve acesso às informações no caso de Arinos. No caso da política de assistência social há um tempo maior entre a aprovação da LOAS, que instituí os conselhos, e a criação dos conselhos a nível local. Uma das possíveis explicações se dá a relevância da respectiva política nos municípios. O tema da assistência social enquanto direito leva mais tempo para chegar aos municípios, que em todos os casos era uma subseção da secretaria de Saúde. O processo de descentralização desencadeado a partir da LOAS e com a consequente criação dos conselhos produz reestruturação nesses municípios, os levando a criar uma secretaria específica para o tema da assistência Social, especialmente a partir do governo Lula, com o reforço do “Bolsa Família” e outros programas assistenciais. As atas de Bom Sucesso e Arinos marcam o funcionamento a partir de 1997. Bom sucesso põe o conselho rapidamente em funcionamento. Não se teve acesso as atas dos primeiro anos dos demais municípios, todavia identifica-se um tempo menor entre a criação formal e efetiva nos CMASs se comparados aos CMSs. Uma hipótese seria creditar a experiência na criação dos CMSs que os municípios já teriam adquirido. Outra hipótese seria o acirramento da cobrança da União e dos estados referentes à efetiva implementação dos Conselhos Municipais, junto aos Fundos Municipais de cada área e os Planos Municipais, como versam as leis.

Quando se lança o olhar sobre a estrutura física dos conselhos os problemas relacionados a autonomia começam a se mostrar. Em relação aos CMS, todos os municípios não apresentaram sede própria dos conselhos, que funcionam nas Secretarias de Saúde. Os conselhos não possuem equipamento¹⁶ próprio, com exceção de um computador no caso de Campina Verde, mas que é usado pela secretaria para seus trabalhos. Nos demais casos os computadores também pertencem à secretaria e todo o maquinário usado em palestras, conferências, reuniões também é da secretaria. Máquinas fotográficas, item útil em visitas a comunidades, hospitais e postos de saúde, também são da secretaria, porém emprestados quando solicitados. Dos quatro municípios somente em Bom Sucesso o conselho tinha um veículo próprio para a execução dos trabalhos.

Em relação aos recursos humanos, que nesse caso fazem referência a assessoria técnica, secretaria executiva e apoio administrativo, os dados seguem o mesmo padrão. Em nenhum dos CMSs pesquisados foi encontrado qualquer um desses recursos próprios. Quando os conselhos necessitam de qualquer um desses recursos humanos precisa solicitar a prefeitura ou a secretaria, o que produz uma dependência problemática para uma instituição

¹⁶ Casa dos Conselhos é o nome dado para um espaço próprio ao funcionamento dos conselhos. Um exemplo é a Casa dos Conselhos em funcionamento no Município de Juiz de Fora

que é revestida de caráter fiscalizador. Diferente das atas, esses dados fazem referência ao ano de 2011. Esse poderia ser um problema das atuais gestões, todavia as atas nos revelam uma realidade semelhante nos períodos analisados.

Quando pesquisado se havia repasse de recursos da prefeitura para os conselhos em três dos quatro casos a resposta foi a mesma: não. No caso de Belo Oriente, não encontrou-se resposta. Mediante ao não repasse de recursos da prefeitura para os conselhos de saúde, é difícil imaginar uma mudança nesse quadro estrutural de profunda dependência do executivo local. Dado esse que se agrava quando analisadas as atas.

Em relação aos CMAS a realidade não é muito diferente. Assim como os CMSs, eles não possuem sede própria em nenhum dos casos analisados. Seguindo o mesmo padrão dos CMSs, as reuniões do CMASs ocorrem normalmente nas secretarias de Assistência Social. Em Campina Verde as reuniões de seis conselhos foram concentradas na Antiga Secretaria de Cultura, o que poderia ser caracterizado como uma “Casa dos Conselhos”¹⁷, entretanto só há espaço para uma reunião de cada vez e não há espaços reservados para cada conselho organizar e armazenar arquivos. As próprias atas de criação dos conselhos pesquisados não se encontravam ali.

Quanto aos equipamentos, a dependência dos conselhos em relação à Secretaria de Assistência Social também segue o padrão dos CMSs. Nenhum dos CMASs possuíam computador próprio. No caso de Campina Verde, a secretaria de cultura cedeu um computador para o uso dos conselhos. Uma exceção em relação aos demais itens é o CMAS de Arinos, que possuía televisão, equipamento de som e DVD/Vídeo Cassete, itens muito importantes na administração de cursos de formação de conselheiros. Nesse sentido, o CMAS de Arinos é uma exceção entre os demais.

Uma importante diferença entre os CMASs e o CMSs é em relação aos recursos humanos. No caso dos CMASs de Arinos, Belo Oriente e Bom Sucesso foi relatado a existência de secretárias executivas. Em Campina Verde não havia secretaria executiva específica, no entanto um funcionário da prefeitura, ligado a movimentos sociais e a história de mobilizações em Campina Verde, cumpre uma função de apoio a todos os conselhos. Já em relação aos demais recursos humanos, assessoria técnica e apoio administrativo, os CMASs se mantêm dependentes da prefeitura.

¹⁷ A pesquisa solicitou informações sobre a posse de equipamentos por parte dos conselhos. Os itens pesquisados foram: computador, conexão com a internet, telefone, veículo, fax, máquina copiadora, máquina fotográfica, datashow, televisão, equipamento de som, dvd/vídeo cassete, acervo bibliográfico, filmadora, veículo exclusivo.

Outra diferença se dá no tocante a existência de recursos destinados aos CMASs. Enquanto nos CMSs nenhum dos municípios destinava recursos, três dos quatro CMASs pesquisados recebiam recursos. Não houve resposta sobre o CMAS de Bom Sucesso. Por outro lado, não se encontrou dados sobre desde quando esses recursos estão disponíveis, porém apontam para possibilidades de melhoras estruturais para os CMASs.

A primeira pergunta que o trabalho lançou era se de fato os conselhos funcionavam, dado o histórico da política brasileira e o aparente desinteresse da população. A resposta a essa pergunta é positiva: todos os conselhos pesquisados apresentaram reuniões com certa regularidade, em alguns momentos com grandes intervalos entre uma reunião e outra, foram discutidos temas diversos, a presença de representantes da sociedade civil e deliberações acerca de algumas políticas, tanto nos CMSs quanto nos CMASs. Esse é um dado positivo. Dado a pequena estrutura administrativa de municípios desse porte, e os diversos relatos de práticas mandonistas ao longo da história política de cada um deles, a impressão é que os conselhos poderiam ser entidades fantasmas. Mas como nos mostra a bibliografia, a mera existência das instancias não garante democratização, pelo contrário, muitas vezes a existência pode significar tão somente uma instância de legitimação das decisões do executivo local.

Em geral as atas não demonstram com precisão como ocorreram as discussões, resultando quase sempre em aprovações por unanimidade. Existem duas exceções interessantes que se referem ao CMS de Belo Oriente e ao CMS de Campina Verde, onde fica clara a existência de conflitos entre as decisões dos conselheiros e as ações do executivo local. Somado às entrevistas, não há dúvidas de que os conselhos funcionaram, o que não pode ser dito em todos os momentos e em todas as gestões, dado que as atas e as entrevistas fazem referência a períodos específicos, entretanto é preciso cuidado na afirmação de que eles foram genuinamente instituições democráticas participativas e deliberativas nos sentidos proposto pelos teóricos da democracia.

4.3.2 - A Formação

A primeira ata do CMS de Arinos se inicia com a posse dos conselheiros municipais, e não demonstra como foram efetivamente escolhidos. O regimento interno, transcrito nas atas, define que o conselho deve ser composto por 16 membros, respeitando o conceito de paridade da Lei 8.142, entretanto quando descreve os membros o texto estabelece as seguintes

representações: o Diretor de Saúde¹⁸ do município é membro nato, um representante dos médicos, um representante do magistério estadual, um representante da fundação municipal de saúde, um representante dos estudantes e todos os demais de associações, entidades e sindicatos da sociedade civil. Esse conselho apresenta uma formação bastante democrática, desconcentrando o poder das mãos do poder executivo local.

A lei de criação do CMS de Bom Sucesso, Nº 1.661/91, estabelece o prefeito e o diretor de saúde como membros natos do conselho e mais quatro representantes da prefeitura, enquanto os usuários tinham somente quatro representantes. O mais interessante, por sua vez, é o Art. 3º que diz que a indicação dos membros representantes dos usuários são de competência do Prefeito Municipal, o que retira todo caráter democrático e de autonomia do conselho. Essa lei é alterada em 1994 pela Lei Nº 1.897/94, que estabelece a paridade e a escolha dos representantes através de assembleia, uma mudança substancial. A segunda lei não define quais são as associações e de que forma a população pode ser eleita. As atas, no entanto, mostram que a formação real do conselho em 1997 foi bipartite, a partir do princípio de paridade entre governo e sociedade. As associações com direito a representação em Bom Sucesso foram as associações de moradores e o sindicato rural.

Em Belo Oriente, o regimento interno criado em 1994, descrito nas atas, estabelece que o conselho seria formado por 16 membros, mas não estabelece como seriam escolhidos os membros. A ata também não apresenta de que forma o primeiro conselho foi formado.

As leis de criação e os regimentos internos dos conselhos mostram formações distintas. A lei de criação de Campina Verde não respeita o princípio de paridade estabelecido pela Lei 8.142, sendo que a prefeitura possuía direito a cinco membros, enquanto os usuários somente quatro, além dos representantes dos prestadores de serviço. A Lei 8.142 considera que a paridade deve ser que a soma dos outros segmentos deve ser igual ao número de representantes dos usuários. Já a ata que trata da reestruturação do CMS em 2000, apresenta o conselho formado a partir de uma reunião convocada pela secretaria de saúde, já na terceira tentativa, que elege seis conselheiros da sociedade civil, que fazem parte tanto de associações de bairro (dois conselheiros), quando de entidades locais. (Sindicato dos trabalhadores, APAE e Associação de Recuperação ao Alcoólatra); quatro representantes dos prestadores de serviço do SUS e um representante do governo. Esse formato diferenciado do CMS em Campina Verde aponta também para o caráter diferenciado que o conselho teve.

¹⁸ Cargo semelhante ao de Secretário de Saúde

Em relação ao CMAS de Arinos, as atas revelam que o conselho se inicia com uma formação paritária entre governo e sociedade civil na forma de entidades assistenciais, trabalhadores rurais (um representante) e dos trabalhadores da área de assistência social (um representante). Da mesma forma que nas atas do CMS, não há informes sobre a seleção dos membros do CMAS nesse primeiro momento.

O CMAS de Bom Sucesso, por sua vez, estabelece a paridade entre governo e sociedade civil (composto por entidades civis, prestadores de serviço, profissionais da área e representantes dos usuários eleitos em assembleia), de cinco membros cada, a partir do regimento interno do conselho. O regimento interno, no entanto, não define quais associações tem direito a representação. Na ata de criação do CMAS é citado o fato de que foi enviado um convite a cada entidade do município solicitando um titular e um suplente para ocupar lugar no conselho. Essa forma de convite é bastante democrática e apresenta uma possibilidade difícil de ser cumprida em municípios de grande e médio porte. Por mais intenso que seja o associativismo em uma cidade desse porte, é improvável que haja mais associações e entidades do que em uma cidade com mais de 500 mil habitantes. Nesse sentido, é mais provável que as diversas opiniões e interesses sejam representados dentro do conselho, já considerando a expansão da participação que a existência de conselhos significa em relação a representação limitada ao executivo.

O regimento interno do CMAS de Belo Oriente, que data de 1999, estabelece que a formação do conselho atenda ao princípio de paridade entre governo e os representantes da sociedade civil (um representante dos usuários, dois representantes das instituições prestadoras de serviços de assistência social, sendo uma urbana e uma rural, e um representante dos profissionais de saúde na área da criança e do adolescente ou terceira idade). Como as atas não foram encontradas, somente as entrevistas puderam informar sobre como eram selecionados os conselheiros e as entidades a participar. Nas atas de 2005 e 2006 é possível observar que as reuniões contavam com média de seis participantes, mas não mais que oito, o que leva a crer que não há mudança sobre a quantidade de representantes encontrada no regimento.

Como em Campina Verde não foram encontrados regimentos internos e leis de criação, o único dado sobre a participação no conselho é encontrada na ata de 2005, quando relata sobre uma troca de gestão. A ata apresenta uma formação paritária, sendo um total de dez membros, cinco do governo e cinco da sociedade civil. A representação da sociedade é através de entidades representantes de segmentos da sociedade que recebe suporte da assistência social: representante do atendimento ao idoso, representante do atendimento ao

portador com deficiência, representante do atendimento a criança e ao adolescente, representante de entidade representante dos trabalhadores e representante de associações comunitárias. A quantidade dos representantes parece ser pequeno para dar espaço para todas as associações do município, mas representa uma gama ampla de diferentes segmentos atendidos pelas políticas de assistência social.

4.3.3 - Os temas debatidos

Nesta seção a preocupação é observar quais temas surgem nas reuniões dos conselhos, o que ajuda a compreender se de fato os conselhos representaram alguma democratização e em que sentido ela ocorreu. Como discutido anteriormente, só observando o real conteúdo das reuniões pode-se pensar se os conselhos inauguram uma nova cultura institucional, ou ao menos, produzem mudanças efetivas no sentido do alargamento dos espaços decisórios, em direção a uma democracia participativa e deliberativa. Teria a sociedade adquirido algum protagonismo nas relações estado sociedade?

Temas dos Conselhos Municipais de Saúde

As atas do CMS de Arinos demonstram uma grande gama de assuntos, referentes tanto a organização interna, quanto a política de saúde local e reclamações sobre o funcionamento do sistema público. Na primeira reunião há discussões sobre o processo de municipalização e a função do conselho, depois dessa reunião ocorrem mais duas, sendo uma para a aprovação do regimento interno, posteriormente há um espaço de um ano até a próxima reunião, demonstrando a fragilidade do CMS nesse primeiro momento. Depois desse lapso, há uma mudança de presidência, sendo assumida por uma médica que ocupava a Diretoria de Saúde. Na reunião que se segue, seis meses depois, são tratadas questões sobre a contratação de médicos, apresentando aos conselheiros a decisão do município sobre o tema. Depois de quatro meses ocorre outra reunião e há indícios, a quantidade de assinaturas de poucos participantes, de que a ata tenha sido lavrada sem quórum. Oito meses depois ocorre mais uma reunião, onde há a mudança de presidente, que mais uma vez é o diretor/secretário de saúde. Nessa reunião são discutidas questões sobre a introdução do Programa Saúde da Família (PSF) e a adesão do município a um consórcio. Quando ocorre uma mudança de prefeitos o conselho passa por uma reestruturação, passando pela escolha de novos membros, local e frequência das reuniões.

O CMS de Bom Sucesso já apresenta um perfil completamente diferente, mas há que se considerar que o conselho é criado efetivamente quatro anos mais tarde que o de Arinos. As atas mostram reuniões mensais que cobrem os dois anos analisados (1997-1998), ao longo das reuniões diversos temas são colocados e debatidos, apesar da precariedade das atas no sentido de relatar as discussões propriamente. Logo nas primeiras reuniões um dos conselheiros lança a preocupação com a divulgação das reuniões, é possível observar discussões sobre problemas locais relativos a atendimentos, a problemas de saneamento, organização de miniconferências de saúde nos bairros, discussão e aprovação do Plano Municipal de Saúde e do relatório de gestão referente aos anos anteriores, apresentação de políticas, no caso SISUAN e o PSF, solicitação de médicos para a comunidade, apresentação de dados sobre a saúde no município, proposta de criação de um livro de reclamações, prestação de contas referente à saúde, sugestão sobre a criação de fichas para a avaliação de médicos e questões sobre o papel do Conselho. Em relação ao papel da instituição, foram discutidos temas sobre a autonomia dos CMS frente aos demais poderes locais e o papel central que ocupa no sistema de descentralização. Na primeira reunião foi dada uma explanação geral sobre o papel do conselho, no entanto não foi relatado nenhum treinamento específico e acessível a todos os conselheiros. Quando tratado sobre as questões relativas ao relatório de gestão, a aprovação das políticas e a prestação de contas é relatado que houve deliberação e sempre aprovados com unanimidade. Os dados extraídos das atas mostram um importante papel fiscalizador e consultivo do conselho de Bom Sucesso, fornecendo a sociedade civil um novo canal de informação e de discussão com o poder público. O limite das atas em relação a descrição das deliberações põe um grande limite a análise do papel deliberativo que o conselho teve, especialmente se comparado a outros dados.

Em Belo Oriente as atas apresentam um caso interessante referente à criação do CMS. Esse é mais um caso em que não há informações sobre como os conselheiros naquele momento foram escolhidos, mas faz referência a um momento em que o Conselho ainda não foi efetivamente reconhecido e legalizado. As atas relatam um conselho sem atribuições deliberativas, tentando se organizar para cumprir com os requerimentos necessários para por em funcionamento o sistema descentralizado. O conselho decide fazer as reuniões nos diferentes distritos da cidade, lembrando a singularidade da disposição territorial de Belo Oriente em torno deles. Apesar de não serem observadas importantes deliberações, as atas revelam atritos entre os conselheiros e a prefeitura, especialmente relacionado à efetivação do FMS. Nas atas são relatados casos de dois conselheiros que pedem para sair do conselho devido à prefeitura não respeitar as decisões dos conselheiros e, por outro lado, a prefeitura

reclama que os conselheiros tomam decisões e depois ficam voltando atrás, o que faz com que a prefeitura não confie nos conselheiros. Um dos conselheiros faz uma denúncia, dizendo que não havia necessidade de que o secretário de saúde se tornasse automaticamente o presidente do conselho e ainda ameaçou realizar uma manifestação se não houvesse modificações nesse sentido. As atas não relatam mais nada sobre essa questão e, até o período analisado, o presidente continuava a ser o secretário. O FMS só sai do papel quando a prefeitura passa a ser pressionada pelo governo do estado. Uma questão que demonstra a falta de autonomia deliberativa do conselho é em relação ao PMS, pois nas atas fica registrado que a deliberação final sobre ele fica a cargo da secretaria de saúde e do prefeito.

Apesar dessa realidade conflituosa, toda vez que o conselho se reunia em uma comunidade havia a disponibilização de ônibus para levar as pessoas até o distrito onde ocorreria a reunião. São relatados diversos problemas sobre o horário do ônibus, no entanto, aparentemente, ele esteve disponível em cada reunião. As atas relatam, ainda, prestação de contas da prefeitura, a formação de uma comissão para falar com o prefeito sobre o FMS e discussões sobre a I Conferência de Saúde do Município. Os conselheiros realmente participaram ativamente das discussões sobre como seria a conferência e decidiram que os delegados seriam escolhidos em reuniões feitas nos distritos e em quantidade proporcional a população de cada um deles. Essas reuniões são marcadas pela não participação, ou participação de poucos, o que leva o conselho a mudar a forma, entregando aos próprios conselheiros o direito de indicar quem seriam os delegados. No final do segundo ano analisado o conselho faz uma meta-avaliação, o que é importante para futuras melhorias. As reuniões ocorreram com frequência mensal e não houve grandes espaços como no caso de Arinos, mas não aconteceram deliberações importantes, nem apresentação de políticas, todavia cumpre um papel consultivo em relação às demandas locais.

O caso de Campina Verde é especial em relação aos demais. As atas de Campina Verde fazem referência ao período de 2000 e a tentativa de estruturação do CMS. As três primeiras reuniões são tentativas de convidar a população para a escolha dos representantes dos usuários e dos prestadores de serviço. As duas primeiras reuniões são finalizadas sem que se chegue a um resultado devido a não participação da população. Finalmente na terceira reunião o conselho consegue se instituir, porém fica claro o conflito entre os prestadores de serviço, em sua maioria médicos, e a própria secretaria de saúde com o prefeito da época, que era também um Médico. As atas deixam clara a preponderância dos prestadores de serviço nas discussões, especialmente preocupados com a política de saúde local, ressaltando a urgência de se estabelecer o Fundo Municipal de Saúde. Algumas das reuniões observadas contaram

com a presença do prefeito eleito, que assumiria no próximo ano, já esquematizando mudanças na política de saúde local. Esse conselho tem eminentemente um papel de denúncia em relação à administração local, entretanto não há deliberações importantes, que se justificam pela falta de apoio do prefeito, que resultam no pedido de exoneração da secretária de saúde, que tinha assumido a presidência do Conselho. A única sugestão que surge, mas que é bastante interessante, é que as reuniões passem a ocorrer nos bairros, a fim de publicizar o CMS. Como a pesquisa não obteve todas as atas até o presente momento, não é possível observar se esse quadro foi alterado e se as reuniões passaram a ocorrer nos bairros. A experiência aqui já apresenta um conselho sem poder real devido a ausência do poder executivo, haja vista que a secretaria de saúde se encontrava em oposição ao prefeito, mas que se torna um espaço de denúncia. Até o momento analisado o conselho não se caracteriza realmente com um Conselho Gestor de Políticas Públicas, mas por outro lado demonstra que sua existência formal já configura a potencialidade de democratização. Os atores centrais, no entanto, são os profissionais da área e não os usuários.

Temas dos Conselhos Municipais de Assistência Social

O CMAS de Arinos é um caso que se distingue de todos os demais por uma questão interessante: o prefeito, na época, participou de quase todas as reuniões do Conselho, em especial quando a prefeitura queria apresentar uma nova política ou algum projeto. A presença do prefeito nas reuniões pode ser interpretada de duas maneiras opostas. A primeira possibilidade significa ganho de legitimidade do conselho, em especial porque as decisões ali tomadas passaram pelo crivo do verdadeiro chefe do executivo. A segunda possibilidade representa uma perda de autonomia, em especial se for considerado o peso simbólico que a figura política do prefeito pode representar, acabando por coagir os participantes. Devido a falta de uma exposição detalhada das discussões é difícil dizer qual foi o efeito real. A primeira possibilidade, no entanto, ganha um reforço quando o olhar é direcionado para o prefeito em questão. Das quatro cidades, esse é o único prefeito em que foi possível observar um projeto que incluí a participação como tema relevante e além disso, antes de ser prefeito, o nome dele é citado como participante do Conselho Municipal de Saúde, inclusive forneceu informações sobre a função do CMS no município. Esse prefeito é ainda um dos criadores do PT no município, apesar de fazer parte do PSDB nessa época, de criar um comitê de bacia hidrográfica e de ter contato com a população participante dos assentamentos. As diretrizes atuais, seguidas em outras cidades como Juiz de Fora, é que nem o prefeito, nem o secretário

da política específica participem do conselho e em alguns casos que a presidência não seja do representante do governo, ou ao menos alternada, obrigatoriamente, a cada gestão.¹⁹ Não se pode dizer que essa prática continuou a acontecer, mas não foi vista em nenhum outro caso, somente uma participação pontual no caso do CMS de Campina Verde.

Como já dito, todas as políticas levadas pelo prefeito eram submetidas à deliberação do conselho, sempre aprovadas com unanimidade. Assim como nos demais casos as discussões prévias as deliberações não são transcritas, mas é dito que ocorreram discussões. Além das propostas, o prefeito também realizou alguns informes sobre o funcionamento da assistência social no município. No primeiro ano as reuniões aconteciam com frequência de dois em dois meses, mas também há espaços de seis meses e até um ano. O caso do espaçamento de um ano sincroniza com a mudança de presidência e gestão do conselho. As primeiras reuniões trataram da organização da conferência e sua efetuação. Na conferência ocorre uma espécie de treinamento, onde foi ressaltada a importância dos conselhos e do município no processo de descentralização. Foi exposta a necessidade de que as entidades estivessem registradas no conselho para o recebimento de recursos e os participantes são divididos em grupos de discussão. Efetuaram-se as eleições dos delegados e da presidente do conselho, que acaba por ser a secretária de saúde.

De volta as reuniões propriamente ditas, o regimento interno e o PMAS foram apresentados e submetidos a deliberações, foram aprovados com unanimidade e não há relatos de que houve participação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil na confecção deles. Seguindo adiante nas atas, é possível ver uma prática distinta do CMS: os conselheiros realizam visitas a cada uma das instituições que há repasse de verbas. Um outro fato distinto é a apresentação de um projeto, via conselho, concebido por uma associação do município. Esse fato, no entanto, é isolado. Em uma das reuniões surge ainda a proposta de haver uma mobilização do conselho junto às associações para pleitear recursos que já estavam garantidos, mas ainda não haviam sido repassados. Nas atas estão descritos os valores dos repasses e as associações que os recebiam, reforçando o caráter fiscalizatório do CMAS, mas, nesse caso, em relação ao uso do recurso pelas associações. As atas, no entanto, não demonstram com que os recursos foram gastos. Não foi relatado sobre o FMAS, o que explicaria a razão de também não haver fiscalização no sentido Conselho → Prefeitura.

No primeiro ano do CMAS de Bom Sucesso, as reuniões acontecem regularmente. A presidência do CMAS fica com a secretaria de assistência Social na época e logo nas

¹⁹ Essa é a postura do Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora.

primeiras reuniões é aprovado o PMAS, sem nenhuma alteração. Um projeto chamado de BCC também é aprovado da mesma maneira. O CMAS de Bom Sucesso também é responsável pela organização da 1ª Conferência de Assistência Social, porém depois da conferência há um espaço de um ano entre uma reunião e outra e depois um espaço de mais um ano, voltando o conselho a atuar ativamente em 1999. A principal pauta e função do CMAS de Bom Sucesso é sem dúvida a fiscalização e deliberação sobre um programa de construção de casas. O conselho faz visitas às famílias que receberam casas integralmente ou melhorias e realiza deliberações sobre quem deve ou não receber o aporte da política. Foram constituídas, então, comissões para realizar as visitas. Assim como no conselho de Arinos, mas em um sentido diferente, o CMAS ocupa a função de fiscalização *in loco* da principal política de assistência social do município.

O CMAS de Belo Oriente é o primeiro caso a romper com a prática da presidência estar sempre nas mãos do governo, porém as atas são das reuniões do ano de 2005, o que sugere que possam ter ocorrido mudanças também nos demais casos com o passar do tempo. O período analisado é marcado por reuniões regulares, em que são debatidos temas diversos. O CMAS propôs as diretrizes das conferências, analisa as prioridades definidas dentro da conferência para a política de assistência social no município, discutiu sobre visitas feitas a usuários da política no município, realiza proposta orçamentária, solicitou informações de projetos sociais a prefeitura, criou critérios para beneficiários de programas sociais e aprovou projeto que possibilita a prefeitura firmar convênios com entidades e o projeto de criação de hortas urbanas. O conselho agiu, ainda, fornecendo apoio, político, a uma proposta da realização de teatros na cidade. Sobre a função fiscalizatória, em uma das reuniões há a denúncia de que o conselho vem sendo atropelado em suas deliberações e que o recurso do FMAS tem sido remanejado para outras áreas a revelia do conselho. A denúncia fala de 50%. Além disso, o conselho solicita que as entidades que recebem recursos apresentem planos de trabalhos.

As atas do CMAS de Campina Verde também fazem referência ao período de 2005 e 2006. Nas primeiras reuniões ocorrem discussões sobre as políticas instituídas, o conselho desempenha funções administrativas, o que reforça o caráter da descentralização enquanto desconcentração administrativa, quando há deliberações, assim como nos demais casos, se limita a aprovação e veto, mas que sempre resulta em aprovação unânime. As reuniões se iniciam com a frequência mensal, perdurando por todo o ano de 2005 até março de 2006, até que a secretaria de saúde, então presidente do conselho, pede exoneração do cargo e a presidência passa para a vice, que era representante da sociedade civil. Essa mudança, ainda

que acidental, parecia positiva, entretanto o que se segue são reuniões irregulares. Depois de três meses ocorre uma reunião extraordinária para a aprovação do plano de ação da prefeitura. Então são mais sete meses sem reunião, até que o prefeito pede que o presidente do conselho voltasse a ser o secretário de assistência social. O caso de Campina Verde demonstra a fragilidade na organização do Conselho e a dependência que ele tem do poder público. A mudança de presidência para uma representante da sociedade parece ser a causa do funcionamento precário, isso, no entanto, reforça a ideia de dependência que os conselhos tem do poder público. Nenhuma das atas analisadas trata de treinamento, somado a dependência estrutural relatada anteriormente, os conselheiros ficam limitados em sua ação. Limitados para lidar com a necessária burocracia que envolve os Conselhos Gestores, especialmente considerando o papel administrativo que desempenham. A falta de secretarias executivas concentra na mesa diretora as funções organizativas. A participação nos casos dos Conselheiros representantes da sociedade civil, ou dos usuários, é sempre mais custosa, por não estar ligada ao seu trabalho cotidiano, mas ser uma tarefa adicional. De tal forma, sem o devido apoio, a presidência de um conselho pode ser um fardo do qual o conselheiro não está habilitado para lidar. Ainda que sem um relato específico da conselheira em questão, essas questões são suscitadas.

Em suma a presente sessão tentou fazer uma radiografia dos conselhos, considerados todos os limites do recorte da pesquisa. Na próxima sessão o trabalho se debruça sobre os relatos dos conselheiros e a partir da experiência de cada um deles buscar aprofundar o debate sobre os desafios da participação local e o conhecimento acerca dessas modernas instituições em contextos pouco conhecidos.

4.4 – As Entrevistas

As entrevistas reforçam que os Conselhos existiram e funcionaram de fato, apontando para um caminho de melhorias com o passar dos anos, mas reforçam certos limites já apresentados pela análise das atas. A seguir serão trabalhados alguns temas importantes que surgiram nas entrevistas dos dois conselhos analisados, CMS e CMAS, e das quatro cidades tratadas até aqui. O nome dos conselheiros foi suprimido para garantir o sigilo de suas identidades, garantia firmada a partir de um termo de compromisso assinado pelo coordenador da pesquisa e cada um dos entrevistados. Dessa forma optou-se por nomear os entrevistados a partir do segmento que representam, auxiliando a visualização da origem da fala, e da cidade a que pertencem.

As entrevistas reafirmam os períodos de criação que foram encontradas nas atas. No caso de Bom Sucesso, onde houve o conflito entre a lei de criação e as atas, um dos entrevistados, envolvido nas primeiras gestões do conselho confirma que o primeiro CMS foi formado, no entanto não houve funcionamento. Em relação a Campina Verde não havia informação sobre o período de criação do CMS, que foi confirmado por um dos entrevistados ter sido criado em 1994 e o CMAS foi criado em 2003, sendo o mais tardio dos conselhos analisados.

O primeiro tema que as entrevistas se mostram bastante informativas são relativas a criação dos conselhos. É unânime o fato de que a participação da sociedade civil foi irrelevante na criação dos conselhos:

[...] a maioria das vezes é pra cumprir normas, porque tem que ter os conselhos, pra ter os convênios, de governo federal, estado, porque o conselho entre aspas se entende que é participação da sociedade fiscalizadora, então mais, foi norma, lei, da constituição de 88 que leva a sociedade a participar, mas o governo estava simplesmente cumprindo normas. (SIC, Representante da Sociedade e Governo CMAS/CMS - de Belo Oriente.)

O relato do conselheiro de Campina Verde é ainda mais específico:

[...] esse andamento nos projetos sociais, em trabalhos, e no começo, eu te falo a verdade, nos municípios foi por causa do benefício de prestação continuada, porque só naquela época o que foi passado pra nós, é que tinha que ter o conselho pra gente encaminhar as pessoas pro benefício [...] (SIC, Representando do Governo CMAS – Campina Verde.)

O processo de implementação foi uma ação completamente encabeçada pelo poder executivo local, em resposta à exigência legal advinda da legislação nacional, consubstanciada através da exigência e suporte do governo do estado. O associativismo local, como já ressaltado, estava principalmente ligado às entidades sócio-assistenciais e associações de bairro. Na década de 1990 parecem surgir as primeiras associações de bairro. A única exceção é o caso de Belo Oriente, onde estudantes de Serviço Social, residentes na cidade, mas que estudavam em Cataguases, informaram ao prefeito a importância da contratação de um profissional do Serviço Social e a organização do setor no município e conseqüentemente do CMAS. Ainda assim não pode se considerar uma mobilização ou uma participação ativa da sociedade civil. O fato é que os Conselhos Municipais eram absolutamente desconhecidos. Quando perguntado sobre a participação prévia da população e se houve cobrança pela efetivação dos conselhos:

Não, nem sabiam, nós tivemos que esclarecer, estudar a respeito, foi no início da criação do sus, 94, [...] foi logo no início, então naquela época a gente foi pioneiro, tivemos a primeira conferência municipal de saúde. (SIC, Representante do Governo CMS – Campina Verde.)

A participação das entidades, associações e usuários das políticas só vai surgir a partir da efetiva implementação dos conselhos e do convite enviado pelo governo local. Nesse sentido os conselhos foram uma forma de politizar a participação. As entidades que somente agiam com vistas à execução de serviços, passam a ter a possibilidade de exercer um papel fiscalizador e administrativo na política local. Os conselhos, no entanto, chegam ao município como uma ação absolutamente instrumental dos governos. Para que os recursos cheguem ao município eram necessários os conselhos e esse foi o principal motor de sua implementação.

Os representantes são enviados pelas associações, entidades e usuários e em um primeiro momento os relatos são de que não houve dificuldade para iniciar os trabalhos, os problemas, no entanto, surgem e, nesse sentido, CMS e CMAS não tem diferença. Nos relatos foram encontrados três problemas principais: a falta de participação da sociedade, a falta de participação dos representantes do governo e, principalmente, a falta de conhecimento para a execução dos trabalhos.

Os relatos apresentam a existência de desconfiança da população e incerteza sobre a razão de ser dos conselhos. Isso fazia com que a participação popular fosse irregular, sempre faltando membros. O primeiro problema que surge é da própria população. Isso ficou mais evidenciado no caso de Campina Verde:

Exatamente, veio com força de lei, principalmente nesses municípios pequenos, a sociedade infelizmente não procura ir atrás, conhecer e movimentar a sociedade pra ter um melhor atendimento dentro da assistência social (Representante da Soc. Civil CMAS – Campina Verde).

porque na cidade pequena há uma dificuldade muito grande de você conseguir pessoas pra participar desses conselhos, o próprio desconhecimento, muitas vezes a falta de interesse, então a primeira dificuldade disso ai foi encontrar pessoas pra ocupar, participar dessas indicações da sociedade civil (Representante do Governo CMS – Campina Verde).

Mas também aparece nas entrevistas das outras cidades:

[...] até hoje, poucas pessoas entendem de conselho, se você for procurar em Belo Oriente, a maioria das pessoas, sobre a associação e conselho, poucas pessoas que

tem, que participam então? (SIC, Representante da Soc. Civil/Governo CMAS/CMS²⁰ – Belo Oriente.)

Da mesma forma:

Pelo menos pra mim, o pessoal muitas vezes não sabia nem o que era aquilo, porque pra mim não foi tão difícil, porque eu sou da área da educação, sou pedagoga. Eu era diretora de escola na época, mas era muito difícil, que o pessoal não ia nas reuniões, não levava a sério, as vezes ia pra reunião só tinha três pessoas, não dava quórum, não podia fazer a reunião e foi muito difícil. (SIC, Representante da Soc. Civil CMS – Arinos)

Talvez seja a participação, o pessoal ter a disponibilidade de estar participando, devia e ser porque é um trabalho voluntário, não é remunerado, embora as pessoas tenham consciência de que é importante né, hoje é grande importância ter conselhos pra gente estar discutindo os rumos da política né? Mas ainda existe uma dificuldade das pessoas estarem participando (SIC, Representante do Gov. CMAS – Arinos).

No caso de Belo Oriente, especificamente, já é relatado a falta de participantes do governo, uma vez que eles eram escolhidos arbitrariamente pelo prefeito e muitos não estavam interessados e as vezes nem eram informados da participação. Isso também ocorria em anos de mudança de gestão, produzindo períodos de falta de quórum até a renovação dos participantes pela próxima gestão:

A maior dificuldade do conselho é a participação do governo, a sociedade, todos que eu participei e já fui presidente, eu já fui presidente de conselho de assistência social, criança e adolescente, o governo é difícil participar, então mais é sociedade. Então o conselho por omissão do governo público, na época de fundação, agora eu não sei, na época era o governo que não participava. (SIC, Representante da Sociedade e Governo CMAS - de Belo Oriente.)

Ainda sobre o tema:

Na minha gestão funcionava, fazia as reuniões certinho, sempre a gente tinha as reuniões, mas a dificuldade era mais com o governo, a não participação do representante do governo, porque o conselho é paritário, metade sociedade civil, metade do governo, então pra funcionar tem que ter as duas partes, ali é o foro de diálogo da sociedade com o governo, tem que ser as duas partes pra estar fazendo as votações, então a dificuldade era convencer o governo, que ele tinha que dividir o poder, mas ele não queria [...] (SIC, Representante da Sociedade e Governo CMAS/CMS - de Belo Oriente.)

As entrevistas são quase unânimes nos relatos sobre a falta de treinamento e sobre a dificuldade de lidar com os trabalhos. Com exceção de Bom Sucesso, os treinamentos, quando ocorrem, são dados sempre em Belo Horizonte, ou cidade polo da região, e

²⁰ Vários entrevistados participaram de mais de um conselho e representando ora governo, ora sociedade civil. Nenhum caso as pessoas ocuparam duas representações diferentes ao mesmo tempo, mas em gestões diferentes.

normalmente era, e parece continuar assim, enviado só um ou dois conselheiros, que depois repassam as informações aos demais.

[...] a nossa sociedade civil, não tem oportunidade de estar participando, porque se libera, só vai poder ir um representante, aquele que vai pra Belo Horizonte participar, ele não tem como repassar da mesma forma, ele passa, mas sempre cortando algumas partes. (SIC, Representante Sociedade/Governo CMAS – Belo Oriente.)

Outro relato:

Não, não teve não. Foi aprendendo a fazer, no caso, a gente já trabalhava na área assistencial né? A gente ia falando o que via, o que precisava, aí o que dava pra encaixar. (SIC, Representante Sociedade Civil CMAS – Arinos.)

No mesmo aspecto, mas em relação ao CMS:

Nem sempre com clareza, nem sempre tinha certeza que era direito, porque uma das coisas que nós pedimos foi um aperfeiçoamento para os conselheiros, a gente amadurecendo por causa da continuidade do trabalho, mas ainda não aconteceu. (Representante Soc. Civil CMS – Belo Oriente.)

Uma fala específica sobre as dificuldades de compreensão sobre o funcionamento dos conselhos:

[...] a dificuldade foi que a gente nem sabia o que era conselho, pra falar a verdade a gente vai engatinhando e ainda não sabe direito, eu falo que até hoje a gente vai tentando entender o porquê dos conselhos, tem algumas coisas que a gente não concorda, mas a nossa dificuldade foi esse entendimento de saber como agente iria trabalhar com esse conselho, coordenar esse conselho. (SIC, Representante Governo CMAS – Campina Verde.)

O outro momento onde os conselheiros tem acesso a algum tipo de formação é nas Conferências, mas que ocorrem a cada dois anos, e o “treinamento” se resume a palestras. O aprendizado vai vindo com a prática, reforçando o caráter educativo, porém é limitado, especialmente tomando a necessidade de conhecimentos técnicos devido ao papel administrativo e fiscalizador dos conselhos. Isso favorece a ideia de que a liderança deve ficar nas mãos do secretário. Quando indagada sobre a participação dos conselheiros, uma entrevistada fala que “esse papo ainda depende muito de um secretário que está atuando, que a visão do secretário é muito importante, porque, ele é quem mais conduz o conselho” (Representante do Gov. CMAS – Campina Verde). Reforçando:

Geralmente ao presidente do conselho que ficaria a cargo do representante do executivo, essa era a pessoa mais indicada, mais que tinha... era uma pessoa mais capacitado que tinha uma capacitação maior era geralmente o representante do poder público executivo que tinha, mais o tempo infelizmente. (Representante Sociedade Civil CMAS – Arinos)

Que, além disso, ainda possuía, e continuava a possuir até a época da pesquisa, a prerrogativa legal em alguns casos:

Não, não tenho conhecimento, porque existe... tem a lei municipal, que já constitui o conselho, principalmente que o secretário de saúde ou diretor na época né, [...], o diretor de saúde já é nomeado o presidente do conselho. (Representante Governo CMS – Arinos)

Como visto na sessão anterior, os conselhos também não possuem uma assessoria executiva e técnica independente, estando sempre restritos ao poder público local, o qual deve fiscalizar. É necessário, no entanto, uma pesquisa atualizada para observar a mudança no quadro. Campina Verde fala de treinamento no começo, mas seguindo o mesmo padrão: treinamento fora da cidade, para poucos conselheiros e formação nas conferências, onde eram entregues materiais de formação. A exceção é o caso de Bom Sucesso, onde foi relatado que ocorrem com frequência cursos de formação administrados através da TV Banco do Brasil.

Um dado interessante é em relação à repetição de pessoas nos Conselhos. Em várias entrevistadas foi observado pessoas que participaram em várias gestões dos conselhos pesquisados, mas também em outros conselhos:

Olha, como um todo a grande dificuldade dos conselhos em si, principalmente numa cidade muito pequena como a nossa, é a falta de interesse da população que está participando, aqui o maior problema é o número, é a falta de participação e que nós somos sempre os mesmos que participam dos conselhos, as caras não mudam, mas sempre os mesmos quase todos os representantes em todos os conselhos. (SIC, Representante Soc. Civil CMAS – Arinos)

Outro relato:

[...] fora que a participação, eles participaram quase todos do conselhos, eu mesmo até hoje participo dos três, eu cheguei a participar de 5, por falta até de interesse da sociedade, porque é um lugar pequeno, são poucas pessoas e tem dificuldade de tempo, nem tempo, mas é a sociedade que não estava acreditando [...] (SIC, Representante da Soc. Civil/Governo CMAS/CMS²¹ – Belo Oriente)

Em duas entrevistas foi constatado que o entrevistado já havia participado de quatro conselhos diferentes, sem contar as gestões. Normalmente pessoas que participam do CMAS, também participam, em algum momento, do CMDCA. Esse fato ocorre normalmente entre pessoas que são representantes da sociedade civil, por integrarem associações, e também são do governo, por serem funcionários públicos ou de cargo comissionado. Os entrevistados

²¹ Vários entrevistados participaram de mais de um conselho e representando ora governo, ora sociedade civil. Nenhum caso as pessoas ocuparam duas representações diferentes ao mesmo tempo, mas em gestões diferentes.

relativos à Sociedade Civil detinham sempre cargos de liderança, principalmente a presidência, das associações/entidades que participavam. A soma desses dois elementos sugere a existência de uma “elite participativa”. Por elite não se trata de recursos econômicos, mas da existência de uma cultura participativa prévia, que faz com que certos atores busquem o envolvimento com a dimensão pública. Quando perguntados sobre a trajetória participativa, todos os entrevistados, representantes da Sociedade Civil, e em alguns casos até do governo, trabalharam na igreja católica e a partir daí ingressaram em associações/entidades. A religião católica, nos contextos pesquisados, parece ser importante dimensão na formação de uma cultura participativa, que ganha conotação política, em um sentido restrito, com o aparecimento dos conselhos. Essa, no entanto, é somente uma hipótese, dado os limites da pesquisa.

Por fim, um último trecho das entrevistas revela uma questão com a qual o trabalho coaduna e defende ser um dos principais pontos a serem refletidos para o aperfeiçoamento da experiência conselhistas:

[...] o governo formula leis, implanta programas, projetos, dentro de quatro paredes, lá em Belo Horizonte, em Brasília, na sede do governo, mas não conhece a realidade. Quando o projeto chega aqui pra nós, a nossa dificuldade é grande, porque é totalmente diferente o pensar lá do implantar aqui e cada município tem suas particularidades, então, eu acho isso um pouco complicado, eu penso que quem tinha que fazer era aqui, a coisa tinha que sair daqui pra lá. (Representante do Gov. CMAS – Campina Verde.)

É inegável o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento de mudanças estruturais na sociedade e o conselho se enquadra nesse aspecto. Como já discutido, os conselhos nascem de demandas dos grandes centros, são transformados em lei e finalmente devolvidos aos pequenos municípios. Os governos municipais por sua vez implementam a regra com fins a garantia de recursos, sem que seja refletido as peculiaridades dos municípios representadas pelas diferentes escalas e diferenças regionais. A pesquisa se limitou a municípios de Minas Gerais, mas é bastante provável que existam ainda diferenças regionais.

Os governos locais são, na verdade, os principais interessados nos conselhos, mais até que a própria população. Interessados ao menos que eles existam para a garantia do aporte de recursos. A participação fica ainda centralizada naqueles membros que já possuem uma trajetória participativa, sendo pouco eficientes em produzir e expandir uma cultura participativa. Nesse sentido, parece ser necessário um passo atrás. Os conselhos são um elemento no cálculo que é precedido por associações e entidades participativas, para que,

então, os conselhos realmente alcancem a função de inclusão da população nas decisões políticas. Nesse quadro 21 conselhos são uma insanidade.

As entrevistas fazem referência, principalmente, ao período de criação e os primeiros anos do conselho, mas em muitos momentos se misturam com o presente e com a realidade de outros conselhos, dado que os participantes estiveram e estão em vários deles. O foco foi nas dificuldades apresentadas, mas os relatos também falam de melhoras, de aperfeiçoamento na participação e de melhorias na estrutura e treinamento com o passar do tempo.

CONCLUSÃO

O que se pôde observar foi, nas duas políticas, a existência de conselhos carentes de estrutura própria, limitados pela falta de recursos humanos, mas que funcionaram, em alguns casos de forma precária, em outros com mais estabilidade. Foi possível observar uma maior quantidade de temas relacionados à administração da política de assistência social no caso dos CMAS, mas deve-se levar em consideração a implementação mais recente desses conselhos e que em dois casos as atas fazem referência sempre a períodos mais atuais que nos CMS. Não há dúvidas de alguns ganhos que a implementação dos conselhos trouxeram para cada uma das cidades, especialmente no tocante ao acesso a informação, pensando os conselhos como canal de comunicação nas duas vias. As entidades, associações e profissionais da área passam a ter uma fonte em primeira mão das políticas adotadas, dos gastos da prefeitura e das ações. Os conselhos tiveram também a função de denúncia (Campina Verde) e de consulta sobre os problemas da cidade (em especial o CMS de Belo Oriente). A pluralidade de temáticas tratadas ao longo das atas reforçam isso. Esses ganhos demonstram, que, enquanto instituição, os conselhos representam um avanço significativo na relação entre poder executivo e sociedade, mas representa, nos casos analisados, muito pouco no tocante a uma ideia de autogestão não só no sentido fiscalizatório, mas também deliberativo.

Os conselhos passam a ocupar de fato um espaço importante na política local, entretanto são excessivamente dependentes do poder executivo. A combinação de dependência da estrutura física da prefeitura, presidência dos conselhos sempre nas mãos do governo, ausência de treinamento e baixa capacidade de organização da sociedade produz uma participação extremamente limitada. Uma participação nesses moldes se parece mais com a participação consultiva proposta por S. Mill do que as proposições da teoria democrática participativa e deliberacionista. A importância do projeto político, como sugere Dagnino, fica evidente, pois os conselhos não possuem qualquer ferramenta de atuação própria, sendo que a presidência e o local de reuniões esteve sempre vinculado ao poder executivo local. O caso do CMS de Campina Verde poderia representar uma oposição a essa constatação por se organizar justamente em oposição ao prefeito no momento, mas a realidade é que é um caso pontual e que, ainda, conta com o apoio do futuro prefeito. Essa percepção não deve se limitar a siglas políticas, que como abordado não representam projetos políticos específicos, seguindo estritamente plataformas nacionais.

Em termos institucionalistas, a implantação dos conselhos corresponde a uma ação estratégica do poder local para garantir o aporte de recursos e efetuar o projeto de

descentralização administrativa colocado a cabo, especialmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, não necessariamente correspondente a proposta de descentralização política presentes na CF/88 e nas Leis Orgânicas de Saúde e Assistência Social. Isso fica evidente nos casos analisados, porém uma questão se coloca: esses municípios possuem atualmente mais de 15 conselhos municipais, a maioria deles não possui obrigatoriedade, qual seria a razão? Fruto da experiência conselhistas, que produziu intensificação da democratização das relações Estado/Sociedade? A substituição da ação associativa em favor de uma participação institucionalizada? Essas são questões já suscitadas pelos estudos na área e reforçadas pelo presente estudo.

Há indícios do aperfeiçoamento da participação através dos conselhos, tanto pelo conhecimento dos indivíduos, quanto pelo aperfeiçoamento da legislação. Pesquisas direcionadas a estudos de caso que façam acompanhamento ano a ano dos conselhos e de experiências participativas são necessárias para capturar essas mudanças.

O fato de serem municípios de pequeno porte resguarda certas facilidades em termos de uma representação mais fiel aos segmentos da sociedade, a facilidade de práticas como as que marcaram o início da experiência conselhistas em Belo Oriente. O caso concreto dos conselhos, entretanto, não mostrou maiores facilidades em municípios de pequeno porte. Pelo contrário, existem poucas associações, poucas pessoas participando e um histórico bastante recente da participação na política. Os vários espaços entre uma reunião e outra demonstraram a fragilidade das instituições participativas no momento de sua criação e mesmo depois, como no CMAS de Campina Verde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. 2ed. Ijuí:Unijuí, 2002.

ADAMS, Telmo *et al.* **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

ARATO, Andrew; Cohen, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo (Org.). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em 27 nov. 2010.

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b

_____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46.

_____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo, 2003.

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade** (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia. UFMG). Belo Horizonte, número especial (Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França), março de 2005.

BRASIL (2006a). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 13 de ago 2009.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de; VIANNA, Luiz Werneck. Experiência brasileira e democracia. In: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CHANG, H.J. & EVANS, P. El papel de las instituciones en el cambio económico. In: EVANS, Peter. **Instituciones y desarrollo en la era de la globalización**. Bogotá: ILSA, 2007.

CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: C. Zarka (Org.). **Filosofia Política**. São Paulo, 1985

CUNHA, Eleonora Schettini *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 297-322.

CUNHA, Eleonora Schettini. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DURKHEIM, Émile. **A divisão do trabalho**. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

_____. **Lições de sociologia**. São Paulo, Martins Fontes, 2002.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p 57-92.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thammy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: CUNHA, Eleonora Schettini; SILVA, Eduardo Moreira. **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Democracia e direito: entre a facticidade e a validade**. Vol II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid:Taurus, 1986.

HALL, P; TAYLOR, M As Três Versões do Neoinstitucionalismo. In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. Nº 58. São Paulo: CEDEC, 2003. p. 193-224.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. In: **Kellogg Institute**, 2003 Disponível em:
<<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e o educador social**: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Educação não formal e cultura política**. 4ª.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1999.

LAVALLE, Âdrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LIMA, Olavo. **Instituições política democráticas**: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1978.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MILL, John Stuart. **Da liberdade**. São Paulo: IBRASA, 1963.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-454.

PEREIRA NETO, André de Faria. **Conselho de favores**: controle social na saúde: a voz de seus atores. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 ago. 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400001&lng=en&nrm=iso>.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselho de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

ROBESPIERRE, Maximilien. **Discursos e relatórios na convenção**. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo, Martin Claret, 2002.

SANTOS, Boaventura Souza (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SCOTT, J. A. **The Defense of Gracchus Babeuf**. New York: Schocken Books, 1972.

SIEYES, E. M. **A constituinte burguesa**: que é o terceiro estado? (org. A. W. Bastos) Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SOUZA, Jessé; ÖLZE, Berthold. (Orgs.). **Simmel e a modernidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha(Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 171 - 186.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

THERET, B. “As Instituições entre as estruturas e as ações”. In: **Lua Nova**. Nº 58, 2003

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2011.

ANEXOS

Roteiro - Entrevista Contexto Político

(Identificar com maior profundidade o contexto político local e os atores políticos envolvidos. Principais tendências e frentes dos partidos, bem como sua forma de atuação na política local. Envolvimento com as associações e conselhos)

- 1) Fale um pouco sobre seu envolvimento com a política. (Início)
- 2) Sua família tem alguma relação/envolvimento com a política?

(Se houver mudanças de partido, perguntar sobre os motivos)

- Caracterização do Partido

- 2) Como se desenvolveu a trajetória do partido no município? (Criação, conquistas...)
- 3) Principais frentes e lutas do partido no município?

- Atores

- 4) Quem são as pessoas de destaque no partido? De que forma elas influenciam o contexto político no município?

- Eleições

- 5) Como foram as eleições locais?(Explorar os diferentes períodos)
- 6) Quais são as principais formas de campanha do partido? (Nas diferentes campanhas, perceber se houve alguma mudanças)
- 7) Qual a posição do partido em relação ao governo, nas diferentes gestões?
- 8) Quais foram as coligações do partido a partir de 89?

- Associativismo e Participação

- 9) Qual a relação do partido com as associações e entidades do município?
- 10) Quais associações se destacam no município?
- 11) Como se dá a mobilização da sociedade no município?
- 12) O partido tem alguma espécie de envolvimento com os conselhos de políticas do município?

Finalizar: Não esqueça de preencher o Perfil do Entrevistado

Estrutura da entrevista – Fase de criação dos conselhos

Roteiro – Entrevista com os Conselheiros

(Identificar a origem dos conselhos, os atores políticos envolvidos. Além disso, identificar associações que se destacam no contexto político do município - lideranças envolvidas, caráter da entidade, envolvimento político).

- 1) O que levou a criar os conselhos?
- 2) Em qual gestão o conselho foi criado?
- 3) Quais foram as dificuldades e facilidades no processo de criação do conselho?
- 4) Houve auxílio de outras esferas do governo na criação?(União e Estado) Quando havia alguma dúvida a quem recorriam?
- 5) Ocorreu algum curso de treinamento para os conselheiros escolhidos para a primeira gestão do conselho? E posteriormente?
- 6) Quais os atores envolvidos no processo de formação do conselho (legislativo, executivo, sociedade civil)? Qual foi o apoio da população? Se foi ajuda da comunidade, a prefeitura apoiou? (Pedir para citar nomes).
- 7) Quem além de você ajudou a fundar o conselho?
- 8) Como iniciou a sua trajetória participativa? Coletar o nome de todas as instituições e pessoas envolvidas na trajetória. (perguntar sobre principais associações)
- 9) Quais foram os motivos de escolha das instituições no momento da criação do conselho? Como ou porque você foi escolhido dentro do seu segmento?
- 10) Quais foram os motivos que levaram você a participar (valores)?

Finalizar: Não esqueça de preencher o Perfil do Entrevistado