



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO:  
distintos padrões de participação política**

por

DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA

Niterói  
2006

DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO:  
distintos padrões de participação política**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal Fluminense –UFF,  
como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Celina D’Araujo

Niterói  
2006

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO:  
distintos padrões de participação política**

por

DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal Fluminense –UFF,  
como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Celina D'Araujo – Orientadora (UFF)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (IUPERJ)

Nota: 10 (dez)

Niterói  
2006

## **Agradecimentos**

Acredito que nada que conquistamos é fruto exclusivamente de nossos esforços e capacidade. Este trabalho então não estaria completo se não agradecesse às pessoas que me ajudaram e estiveram presentes dando um toque especial para sua realização.

Gostaria de agradecer a minha mãe e irmãos pelo constante apoio e amor dedicados a toda minha vida, bem como a confiança que me motivou a prosseguir na vida acadêmica.

Ao meu noivo Gian, meu leitor, incentivador e grande companheiro nesta difícil jornada.

À minha orientadora Professora Maria Celina D'Araujo, por acolher minhas idéias e ajudar a desenvolvê-las sempre com uma orientação atenta, receptiva e criteriosa. Muito contribuiu para o meu amadurecimento acadêmico suas aulas, a oportunidade de realizar um estágio docente sob sua coordenação e a orientação da dissertação.

Aos professores Renato Raul Boschi (IUPERJ) e Orlando Alves dos Santos Júnior (IPPUR-UFRJ), pelos conselhos concedidos, por ocasião de minha defesa do Projeto de Dissertação em dezembro de 2004.

Ao professor Mário Fuks (UFMG) pela atenção e dicas em relação à análise dos dados empíricos da pesquisa e adequação ao arcabouço teórico.

A todos os conselheiros municipais de saúde e educação de Juiz de Fora, pela compreensão e acolhimento ao pedido de aplicação dos questionários. Aos funcionários do Conselho Municipal de Saúde que me receberam com paciência e cordialidade no período de pesquisa no livro de atas. À mesa diretora do conselho e secretário executivo, pela recepção, compreensão dos objetivos da pesquisa e informações sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho. À assessora técnica e presidente do Conselho Municipal de Educação por disponibilizar o livro de atas para a pesquisa.

À inesquecível turma de Mestrado em Ciência Política da UFF, Soraia Vieira, Mônica D'Assumpção, Sávio Gontijo, Marcelo D'Alencourt, Sérgio Macedo, André Altoé e Leonardo Petronilha. Foi um ano fantástico de troca de idéias, companheirismo e muitas risadas que nos ajudaram a vencer. Em especial, agradeço à Soraia pela amizade fiel, ajuda na aplicação dos questionários e pelas horas que compartilhamos nossos projetos, idéias e angústias.

À Capes, pela concessão de bolsa de estudo, durante o período do Mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, pela oportunidade de desenvolver este trabalho e contribuição na minha formação acadêmica.

Para não correr o risco de ser injusta e deixar de fora da lista alguém estimado, gostaria de não citar os nomes dos vários amigos, mas dizer que foram muitos os que ajudaram quer seja com uma palavra amiga ou uma dica de autor ou bibliografia que poderia contribuir para o meu trabalho. Quero registrar o meu carinho por todos e desejo de sucesso em suas caminhadas.

A todos mencionados, meus sinceros agradecimentos.

Ao Gian, com amor.

*“Um cidadão integral pode ser definido por nada mais nem nada menos que pelo direito de administrar justiça e exercer funções públicas”*

*Aristóteles (A Política)*

## Sumário

Lista de Quadros, Gráficos e Tabelas.....	9
Introdução.....	12
Capítulo 1 – Teria democrática e participação: algumas perspectivas.....	18
1.1 – Teoria democrática e as virtudes da participação.....	18
1.2 – A idéia de incompatibilidade entre participação e democracia: o argumento realista.....	22
1.3 – A reconciliação da teoria democrática com a participação dos cidadãos.....	26
1.4 – Condicionantes da ação coletiva.....	37
1.4-1 – O indivíduo racional.....	38
1.4-2 – A perspectiva da cultura política e sua influência para a democracia.....	41
1.4-3 – A importância das instituições e do formato participativo.....	46
Capítulo 2 - O caminho democrático no Brasil.....	51
2.1 – Reforma do Estado e os novos significados da governabilidade democrática.....	51
2.2 – Novos atores sociais e novos espaços de participação.....	55
2.3 – O papel da sociedade civil na consolidação da democracia.....	62
2.4 – Sociedade civil e a relação com o sistema político: os limites da participação.....	68
Capítulo 3 – Novos desenhos participativos: limites e possibilidades.....	77
3.1 – A dinâmica de funcionamento dos espaços deliberativos municipais.....	77
3.2 – Conselhos: sua história e os novos formatos.....	85
3.3 – Quem participa dos conselhos gestores?.....	93
3.4 – Retrato da participação nos conselhos.....	97
Capítulo 4 – A experiência participativa de Juiz de Fora.....	106
4.1 – Juiz de Fora: características contextuais.....	106
4.2 – Conselhos Municipais de Saúde e Educação: história e desenho institucional.....	111
4.3 – O perfil dos Conselheiros Municipais de Saúde e Educação.....	120
4.4 – O processo decisório dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação.....	131
4.4-1 – A influência dos atores no debate dos Conselhos Municipais.....	132
4.4-2 – Propostas X atores sociopolíticos: qualificando a participação.....	140
4.4-3 – Temas dominantes X participação sociopolítica.....	146
Capítulo 5 – Considerações finais.....	165
Referências bibliográficas.....	176
ANEXOS.....	185
Anexo 1.....	186
Anexo 2.....	191
Anexo 3.....	192
Anexo 4.....	196
Anexo 5.....	203

## Lista de Quadros, Gráficos e Tabelas

Quadro 1 – Número dos conselhos municipais por tipo.....	90
Quadro 2 – Características da dinâmica de funcionamento do CMS/JF e CME/JF.....	119
Gráfico 1 – Percentual de conselhos nos municípios brasileiros.....	91
Tabela 1 – Definição de pauta em porcentagem – CMS/JF.....	116
Tabela 2 – Definição de pauta em porcentagem – CME/JF.....	116
Tabela 3 – Discussão da pauta com entidade que representa em porcentagem – CMS/JF.....	116
Tabela 4 – Mandatos em porcentagem – CMS/JF.....	117
Tabela 5 – Mandatos em porcentagem – CME/JF.....	117
Tabela 6 – Participação em conferências, cursos e oficinas em porcentagem – CMS/JF.....	118
Tabela 7 – Participação em conferências, cursos e oficinas em porcentagem – CME/JF.....	118
Tabela 8 – Escolaridade em porcentagem – CMS/JF.....	121
Tabela 9 – Escolaridade em porcentagem – CME/JF.....	121
Tabela 10 – Renda em porcentagem – CMS/JF.....	122
Tabela 11 – Renda em porcentagem – CME/JF.....	122
Tabela 12 – Interesse por política por segmento – CMS/JF.....	123
Tabela 13 – Interesse por política por segmento – CME/JF.....	123
Tabela 14 – Participação em processo eleitoral em porcentagem – CMS/JF.....	123
Tabela 15 – Participação em processo eleitoral em porcentagem – CME/JF.....	123
Tabela 14.1 – Ativismo eleitoral em porcentagem – CMS/JF.....	124
Tabela 15.1 – Ativismo eleitoral em porcentagem – CME/JF.....	124
Tabela 16 – Meio que utiliza para se informar dos acontecimentos políticos – CMS/JF.....	125
Tabela 17 – Meio que utiliza para se informar dos acontecimentos políticos – CME/JF.....	125
Tabela 18 – Participação em movimento em porcentagem – CMS/JF.....	125
Tabela 19 – Participação em movimento em porcentagem – CME/JF.....	125
Tabela 20 – Filiação partidária em porcentagem – CMS/JF.....	126
Tabela 21 – Competência subjetiva em porcentagem – CMS/JF.....	127
Tabela 22 – Competência subjetiva em porcentagem – CME/JF.....	127
Tabela 23 – Impacto das deliberações na gestão da Secretaria Municipal em porcentagem – CMS/JF .....	127

Tabela 24 – Impacto das deliberações na gestão da Secretaria Municipal em porcentagem – CMS/JF .....	128
Tabela 25 – Compromisso do governo municipal com as deliberações do conselho em porcentagem – CMS/JF.....	129
Tabela 26 – Compromisso do governo municipal com as deliberações do conselho em porcentagem – CME/JF.....	129
Tabela 27 – Fiscalização da implementação das deliberações em porcentagem – CMS/JF..	130
Tabela 28 – Fiscalização da implementação das deliberações em porcentagem – CME/JF..	131
Tabela 29 – Apresentação de temas, pareceres e esclarecimentos por segmento – CMS/JF..	134
Tabela 30 – Atores que iniciam o debate por segmento – CMS/JF.....	134
Tabela 31 – Atores que iniciam o debate por categoria – CMS/JF.....	135
Tabela 32 – Atores por categoria que dão seqüência ao debate – CMS/JF.....	136
Tabela 33 – Atores por segmento que dão seqüência ao debate – CMS/JF.....	136
Tabela 34 – Participação no debate por segmento – CMS/JF.....	137
Tabela 35 – Contestação por segmento – CMS/JF.....	138
Tabela 36 – Participação no debate por segmento – CME/JF.....	139
Tabela 37 – Assuntos internos e públicos discutidos por segmento – CMS/JF.....	140
Tabela 38 – Assuntos internos e públicos discutidos por segmento – CME/JF.....	140
Tabela 39 – Deliberação por segmento – CMS/JF.....	143
Tabela 40 – Deliberação por segmento – CME/JF.....	143
Tabela 41 – Tipo de deliberação – CMS/JF.....	144
Tabela 42 – Tipo de deliberação por segmento/categoria – CMS/JF.....	146
Tabela 43 – Grandes assuntos sobre os quais mais se discutiu – CMS/JF.....	146
Tabela 44 – Assuntos internos discutidos por segmento – CMS/JF.....	147
Tabela 45 – Assuntos públicos discutidos por segmento – CMS/JF.....	149
Tabela 46 – Grandes assuntos sobre os quais mais se discutiu – CME/JF.....	151
Tabela 47 – Assuntos internos discutidos por segmento – CME/JF.....	151
Tabela 48 – Assuntos públicos discutidos por segmento – CME/JF.....	153
Tabela 49 – Grandes assuntos sobre os quais mais se deliberou – CMS/JF.....	154
Tabela 50 – Deliberação de assuntos internos por segmento – CMS/JF.....	155
Tabela 51 – Deliberação de assuntos públicos por segmento – CMS/JF.....	156
Tabela 52 – Grandes assuntos sobre os quais mais se deliberou – CME/JF.....	158
Tabela 53 – Deliberação de assuntos internos por segmento – CME/JF.....	158
Tabela 54 – Deliberação de assuntos públicos por segmento – CME/JF.....	159

Tabela 55 – Proporção de resoluções por assuntos internos e públicos – CMS/JF.....	161
Tabela 56 – Existência de debate por segmento que encaminhou proposta para discussão/deliberação – CMS/JF.....	162
Tabela 57 – Proporção de contestação por tema acompanhado de debate – CMS/JF.....	163

## **Introdução**

Esta dissertação analisa as novas formas de participação da sociedade civil que se desenvolveram, principalmente, na década de 90, no Brasil, e sua influência para o aprimoramento democrático. Nesse período, percebe-se uma inflexão na ação política dos países em desenvolvimento, guiados em grande medida pelo Banco Mundial e pelos organismos internacionais, em que a participação deixa de ser vista como um empecilho ao processo decisório e passa a fazer parte do receituário de governabilidade. Desse modo, o funcionamento de mecanismos de participação não são mais percebidos como incompatíveis com a governabilidade democrática.

Estas mudanças começam a se consolidar durante o processo de redemocratização e após a promulgação da Constituição de 1988, quando surgiu uma variedade de espaços de participação da sociedade civil, de reivindicação, conscientização, prestação de serviços e de influência nos processos decisórios de políticas públicas. A descentralização político-administrativa adotada na Constituição de 1988 teve grandes conseqüências para a Federação brasileira e para a criação de novos arranjos de participação ao transferir para as esferas subnacionais a responsabilidade de prover infra-estrutura e serviços sociais e garantir a participação ampliada na formulação e fiscalização destas políticas.

Neste contexto de Reforma do Estado, na década de 90, a sociedade passa a ser vista como “parceira” do Estado na aquisição dos direitos sociais e em prol de uma maior eficiência nas políticas públicas. Grande parte dos movimentos organizados deslocou sua atuação para o rol dos programas sociais institucionalizados. Em contraposição, no período autoritário a participação da sociedade civil, ao enfatizar o combate ao regime, de forma mais evidente por meio das mobilizações e protestos nas ruas, dava centralidade aos direitos civis e políticos.

Muitas experiências participativas vêm sendo implementadas em todo o país como o Orçamento Participativo, os fóruns temáticos em âmbito local e nacional e os conselhos gestores em variados setores de políticas, nos três níveis da Federação. Nestes espaços a participação ampliada no processo de debate e implementação de políticas tem o objetivo de conferir aos segmentos sociais interessados o envolvimento nas decisões que irão afetar diretamente suas vidas. Representam, ainda, um novo tipo de relação que vem se estabelecendo entre o governo e a sociedade.

Apesar de serem concebidos como espaços públicos de participação política dos cidadãos, tanto para discussão de temas e interesses até então excluídos da agenda pública, quanto para ampliação e democratização da gestão estatal, estas experiências apresentam

alguns limites no que diz respeito à capacidade dos atores sociais influenciarem o processo decisório e estabelecerem uma relação mais simétrica com o Estado.

Tendo em vista que já se passaram dezessete anos da promulgação da Constituição de 1988, que representa um marco nesse processo participativo, e que seus impactos ainda são pouco conhecidos, estudar essas novas experiências é fundamental para descoberta dos rumos da democracia em nosso país. Para compreender como tem se dado a participação política nestes novos espaços, este trabalho se dedica ao estudo dos conselhos gestores, especificamente os Conselhos Municipais de Saúde e Educação, a partir de um estudo de caso na cidade de Juiz de Fora<sup>1</sup>.

A escolha pelos respectivos conselhos se deu em função da importância das áreas de políticas sociais e abrangência de suas funções normativas, fiscalizadoras e deliberativas. O esforço comparativo visa a desvendar as variáveis que explicam a influência dos diferentes segmentos nos conselhos e que contribuem para a formação de distintos padrões de participação política.

A metodologia utilizada incorporou dados quantitativos e qualitativos, através das seguintes técnicas de pesquisa: aplicação de um *survey* auto-administrado aos conselheiros municipais de saúde e educação de Juiz de Fora e análise documental de uma fonte secundária – as atas das reuniões dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação da cidade. A técnica para o exame dos dados está fundamentada na análise de conteúdo com ênfase na análise temática. O trabalho inclui também a pesquisa e leitura da bibliografia sobre o tema, que inclui livros, dissertações, monografias, revistas, jornal e artigos da *Internet*.

A hipótese lançada na realização do projeto inicial que serviu como norte para tal trabalho é a de que: 1) a participação política nos conselhos é limitada – em relação à proposição de políticas públicas – e diferenciada – no que tange ao poder deliberativo dos segmentos e 2) o Poder Executivo local tem primazia sobre as deliberações dos conselhos e as dinâmicas de funcionamento.

Algumas questões orientaram esta investigação: (1) a participação política nesses espaços institucionalizados tem contribuído para uma nova forma de democracia, através de práticas horizontais de participação? (2) há cooptação ou interferência por parte do poder Executivo municipal que possa esvaziar o contexto institucional do seu potencial democrático? (3) qual o grau de organização dos interesses representados e abrangência da

---

<sup>1</sup> A dissertação irá aprofundar uma pesquisa iniciada em 2003, no trabalho de conclusão do curso de bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Na ocasião a pesquisa se limitou a entrevistas com os conselheiros municipais de saúde, que serão utilizadas como fonte de dados para este trabalho.

representação dos interesses sociais e (4) quais são as possibilidades dos representantes da sociedade influenciarem efetivamente a constituição das pautas de deliberação?

O objetivo geral era analisar a capacidade deliberativa e propositiva dos conselhos gestores no que tange às políticas públicas analisadas e à democratização destes espaços, tendo em vista a participação política horizontal dos diferentes segmentos nas decisões e nas proposições. Ainda, aferir se a experiência dos Conselhos Municipais possibilita a instituição de modelos mais participativos de gestão municipal.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro, o trabalho procura traçar um panorama sobre as diferentes perspectivas que o conceito de participação adquire nas teorias democráticas. Na primeira parte, faz um levantamento da teoria clássica da democracia, berço da idéia de participação aliada a tal regime. Para isso percorre autores como Jean-Jacques Rousseau, Stuart Mill e Aléxis de Tocqueville que ressaltaram a importância da participação política dos cidadãos no negócio público como forma de desenvolver educação política e responsabilidade social.

Na segunda parte, apresenta a teoria realista da democracia, que em contraponto com os teóricos clássicos, vai defender a impossibilidade da participação popular. Essa posição se justifica pela falta de capacitação e qualificação do cidadão comum diante da complexidade da sociedade moderna e da instabilidade que tal participação pode proporcionar tendo em vista a pluralidade de orientações existentes, dificultando assim o consenso – necessário ao mundo da política. O método democrático reduz-se à mera competição entre as elites pelo voto.

Na terceira parte, expõe argumentos de teóricos da democracia participativa na contemporaneidade que redimensionam o conceito de participação dentro das possibilidades da sociedade moderna, destacando novamente as virtudes dessa para que a sociedade se torne paulatinamente mais democrática e educada politicamente. A partir do conceito de democracia deliberativa, a participação nos espaços públicos é pensada por Avritzer e Costa (2004) como uma forma de democratizar a relação entre Estado e sociedade e de horizontalizar os processos decisórios. A interação da sociedade com os espaços institucionalizados no plano local que permitem a noção do poder podem também promover processos de “alfabetização política”.

E por fim, o primeiro capítulo apresenta alguns fatores que influenciam na dinâmica participativa. Partindo do princípio de que as motivações para a ação, não podem ser compreendidas sob uma única perspectiva teórica e que os contextos e as situações envolvidas são muito distintos, além das diferenças nos interesses dos indivíduos e perspectivas, este

trabalho considera três fatores: 1) a escolha racional; 2) a cultura política e 3) o formato institucional.

No segundo capítulo, primeira seção, o trabalho apresenta as mudanças ocorridas a partir da década de 70 nos países em desenvolvimento, dentre elas a Reforma do Estado que colocou o tema da governabilidade em voga no vocabulário político. Apresenta as modificações no paradigma da reforma do Estado ao longo dos anos 90, que influenciaram na concepção de governabilidade, introduzindo a participação popular como uma forma dos governos melhorarem sua atuação. A governabilidade do Estado passa a depender da sua capacidade de diversificar os espaços de negociação e de inclusão de diferentes atores, o que representa um aumento da participação. Entretanto, é preciso considerar que a participação da sociedade civil, na década de 90, é associada à governabilidade num contexto de escassez de recursos públicos, atribuindo novos significados à participação.

Na segunda seção, destaca as inovações no campo dos movimentos sociais no cenário do país, bem como de espaços de participação. Ao longo dos anos 90 foi se consolidando a noção de que a participação é indispensável à execução de políticas públicas eficientes, o que aproximou dois conceitos historicamente conflitivos: participação e eficiência. Nesse processo foram de fundamental importância a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as medidas de descentralização administrativa que abriram novos espaços principalmente no âmbito municipal, possibilitando a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Ressalta ainda os limites e potencialidades da descentralização para a consolidação da democracia.

Na seção seguinte o objetivo é mapear as diferentes visões de uma vasta literatura sobre a participação da sociedade civil no país, apontando suas contribuições e limites para a consolidação da democracia. Destacando que a democratização da América Latina colocou em xeque alguns pressupostos da teoria da democracia representativa e que a participação ampliada dos atores sociais no processo decisório se apresenta como complementar aos processos representativos de maneira a contribuir para a democratização da relação Estado/sociedade.

Como sustenta Dagnino (2000) não se trata aqui de mistificar a sociedade civil como pólo virtuoso contra um Estado diabólico, mas reconhecer sua natureza contraditória e heterogênea num contexto de interação com o sistema político. Destarte, a última parte deste capítulo apresenta algumas formulações sobre a atuação da sociedade civil e sua relação com o sistema político, mostrando a ambigüidade da participação popular que se desenvolve na

tensão entre democratização e permanência de antigas práticas de controle e de relações assimétricas inter movimentos e na relação com o Estado.

O capítulo terceiro é dedicado à discussão sobre a dinâmica de funcionamento dos novos espaços deliberativos municipais, com destaque para o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais, pela importância que têm assumido nas cidades brasileiras e por adquirirem formas institucionalizadas no relacionamento com o sistema político.

A segunda parte trata especificamente da história política dos conselhos e seus atuais significados na democracia brasileira. Em seguida, apresenta quem são os atores sociais que participam dos conselhos, enfatizando as características socioeconômicas e de cultura política dos conselheiros que muito diferem da média da população no país. Por fim, o quarto tópico mostra um retrato da participação nos conselhos, a partir de uma análise da literatura, apontando os principais limites para a consolidação destas arenas como espaços públicos, dialógicos e com capacidade deliberativa.

O quarto capítulo analisa, por meio de um estudo de caso, a influência política dos diferentes segmentos no processo decisório dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação de Juiz de Fora. Para isso apresenta o contexto socioeconômico no qual estas experiências estão se desenvolvendo e a relação do sistema político local com os movimentos sociais organizados, especialmente com as associações de moradores.

A segunda parte trata da trajetória de criação dos conselhos, do desenho institucional e da composição, ressaltando alguns aspectos da vida orgânica destes espaços. Em seguida, mostra o perfil dos conselheiros municipais de saúde e educação de Juiz de Fora, sempre destacando a diferença na posse de recursos socioeconômicos (renda, escolaridade e informações), políticos (interesse por política, associativismo, engajamento político e filiação partidária), além da “competência política subjetiva” – percepção de sua capacidade de influenciar a política do conselho – e como esta diferença influencia na atuação política dos segmentos dentro dos conselhos (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003).

A última parte do capítulo quarto apresenta o processo decisório dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação, no que diz respeito à influência dos atores no debate, nas proposições e deliberações e aos temas dominantes na pauta das reuniões e decisões dos conselhos.

À guisa de conclusão, o capítulo cinco apresenta uma síntese dos resultados obtidos na pesquisa empírica e aponta os principais fatores que contribuíram para as diferenças no padrão de ação política dos segmentos inter e entre os conselhos. Neste trabalho destacaram-se a diferença na cultura política, no desenho institucional – composição e estrutura

administrativa – na trajetória de criação e temática dos conselhos e no vínculo que estabelecem com o Governo Municipal.

O trabalho demonstra que muitos são os limites destes espaços de participação e deliberação, principalmente no que tange à representatividade dos atores sociais que compõem os conselhos e à dificuldade de partilhar o poder decisório com o Governo Municipal. Contudo, observa as potencialidades destes espaços para democratização das relações entre o Poder Público e a sociedade civil.

A introdução de espaços institucionais de participação contribuiu também para a tomada de decisões mais legítimas e mais democráticas. Por um lado, as mudanças institucionais sensibilizaram as instâncias decisórias no sentido de implementar políticas públicas que atendam às demandas articuladas pelos movimentos sociais, por outro lado, causaram um grande impacto em alguns setores organizados, modificando e ampliando suas agendas políticas.

O fortalecimento da democracia passa assim tanto pela manutenção de regras claras e pela competição política que se exerce nas instâncias representativas, quanto pela ampliação de espaços públicos onde os cidadãos tenham a oportunidade de discutir e definir tais regras e participar ativamente do processo decisório.

## **Capítulo 1 – Teoria democrática e participação: algumas perspectivas**

### **1.1 – Teoria democrática e as virtudes da participação**

A participação política durante os séculos XVII e XVIII apresenta-se como uma ficção da igualdade de todos perante o poder. Para Santos (1998, p. 6-7) essa ficção era fundamental: “inventou-se o povo para dar legitimidade ao poder institucionalizado”. A democracia dessa maneira se constituiu no alargamento da participação no sistema representativo oligárquico e se fundamenta na “afirmação de uma identidade simbólica (o povo) para esconder a diferença real (as classes) e a afirmação de uma diferença simbólica (representantes/representados) para esconder uma identidade real (os produtores de poder)”.

Mas como aceitar que os representantes tenham o império sobre toda a sociedade? Ao longo do tempo o parlamento mobilizou muitos para dar poder a poucos, de maneira que aqueles que desejavam manter a autonomia deveriam fazer parte da comunidade política e aceitar a representação ou permaneciam anônimos, sem lei, na ilegalidade.

De acordo com Pitkin (1967), o conceito de representação hobbesiano comporta a noção de autorização, o sentido de pessoa artificial e a dicotomia autor-ator. De forma resumida, pode-se dizer que Hobbes apresenta o representante como alguém que foi autorizado a agir por quem possui o direito de agir. Neste sentido, ele não age por si mesmo, se transforma numa pessoa artificial, cujas ações e palavras pertencem às pessoas que o autorizaram a agir. A dicotomia do autor-ator se expressa a partir do consentimento dado pelo autor – o representado – que valida a ação do ator – o representante – que age a partir desta autorização.

A representação como forma de governo ao longo da história política das sociedades ocidentais ganhou força e muitos estudiosos se dedicaram a compreender a função da representação no processo de constituição e operação de governo.

Rousseau (1978) é um autor que se diferencia deste movimento, de transferência do poder soberano ao representante, negando a lógica contratualista em que a sociedade civil – arquiteta do soberano – outorga a este a realização da sua vontade. Para ele a vontade não se representa: “Afirmo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade” (ROUSSEAU, 1978, p. 44).

O contrato que apresenta é pautado na idéia de que a sociedade matriz dessa moral e desse direito – o Estado – pode tomar novas direções, consultando sua consciência e querer.

A teoria democrática de Rousseau permaneceu fiel à tradição grega ao valorizar a noção de participação política e argumentar que a atividade pública é capaz de promover o desenvolvimento moral dos indivíduos. Sua análise não descarta a necessidade da igualdade grega na participação da riqueza (*isomoiría*), na participação da vida pública (*isogoría*) e diante das leis (*isonomia*), já que este é um contrato de observância mútua.

O sistema participativo rousseauiano acontece na tomada de decisões e, assim como nas teorias de governo representativo, ele representa uma forma de proteger os interesses privados e garantir um bom governo. De acordo com Pateman:

Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é o ponto de maior importância), ele se torna auto-sustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo (PATEMAN, 1992, p. 39).

A participação tem uma função educativa que é central no pensamento de Rousseau, na medida em que capacita o indivíduo a ser um cidadão público e privado, diminuindo os conflitos entre as exigências dessas duas esferas.

Uma segunda função da participação apontada por Pateman (1992) na teoria de Rousseau é a de que esta possibilita que as decisões coletivas sejam mais facilmente aceitas pelos indivíduos. Isso se dá uma vez que o processo participativo assegura a interdependência entre os indivíduos e sua igualdade diante da lei. Aponta, ainda, uma terceira função: a de integração, pois cada cidadão isolado “pertence” à sua comunidade. A teoria rousseauiana assim apresenta “(...) uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos, e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Outro admirador, no século XIX, da soberania popular como elemento importante para a vida democrática é Aléxis de Tocqueville (1833). A manutenção das liberdades fundamentais do indivíduo é garantida pela ação política dos cidadãos e participação nos negócios públicos. O autor também associava a participação política à vitalidade do espírito humano e à capacidade de desenvolver o “interesse bem compreendido”, ou seja, o abandono da exclusividade da vida privada em prol de uma maior vivência coletiva (DIAS, 2002, p. 92).

A democracia não corresponde para Tocqueville apenas a um sistema político, mas a um peculiar “*modo de vida*” e o caminho para liberdade é o seu desenvolvimento gradual. O desenvolvimento da democracia para o autor era inevitável como forma de organização das relações entre Estado e sociedade.

Dias (2002, p. 92-3) ressalta que Tocqueville percebeu na estrutura igualitária das modernas sociedades democráticas o risco do desenvolvimento do despotismo, na medida em que os homens se submetessem à tutela de um governo tendo em vista a perda da própria experiência de autonomia.

Tocqueville via que na fraqueza do exercício da cidadania a centralização administrativa poderia se desenvolver com mais facilidade. “Embora as instituições de caráter liberal possam ajudar a manutenção das liberdades fundamentais, é na ação política dos cidadãos que está posta a garantia de sua real existência na democracia.” (TOCQUEVILLE *apud* QUIRINO, 1995, p. 157).

O sustentáculo da liberdade está posto, assim, na ação política dos cidadãos e na participação dos negócios públicos. Tal participação pode se dar por meio da implantação de instituições como a descentralização administrativa, a organização de associações políticas ou através de grandes partidos. Tocqueville atribuiu grande importância à propensão dos norte-americanos para formar organizações civis e políticas, responsável por fazer dos Estados Unidos da América o país mais democrático, tendo em vista a arte de alcançar coletivamente os objetivos mais diversificados. Assim, introduz o tema do civismo como fator importante para a disseminação de valores democráticos no debate político, que será trabalhado por outros autores na contemporaneidade.

Vale destacar que o autor faz uma diferença entre centralização governamental e administrativa. A centralização governamental – responsável pela concentração num mesmo lugar da atribuição de dirigir a elaboração das leis gerais e as relações com os estrangeiros – segundo este, é fundamental à prosperidade de uma nação. Já a centralização administrativa, referente aos interesses específicos das empresas municipais, diminui o espírito de cidadania e a possibilidade do povo progredir.

Creio, porém que a concentração administrativa só serve mesmo para enfraquecer as nações que a ela se submetem, pois tende incessantemente a diminuir entre elas o espírito de cidade. A centralização administrativa chega, é verdade, a reunir numa dada época e em certo lugar todas as forças disponíveis da nação, mas entrava a reprodução das forças. Faz com que triunfe no dia do combate e diminui afinal o seu poder. Pode, pois, concorrer admiravelmente para a grandeza passageira de um homem, nunca para prosperidade durável de um povo. (TOCQUEVILLE, 1977, p. 74, grifos meus).

Eis uma boa defesa da descentralização pelos efeitos políticos que ela desencadeia, uma vez que o cidadão, ao decidir coletivamente sobre os interesses da cidade, desenvolve o senso de responsabilidade sobre ela e o seu espírito de cidadania. Ela seria um obstáculo ao despotismo e à possibilidade de degeneração do espírito humano nas sociedades igualitárias.

Mill (1981) apresenta um compromisso entre o pensamento liberal e os ideais democráticos, cujo fundamento está na visão de que a participação política não deve ser concedida como um privilégio de poucos, por entender que o trato da coisa pública diz respeito a todos.

A partir daí Mill visava dotar o estudo liberal de mecanismos capazes de institucionalizar esta participação ampliada. A noção de democracia de Mill aparece como uma forma de autodeterminação moral em que a utilidade da democracia e sua defesa estão calcadas nas possibilidades que esse regime oferece ao desenvolvimento das capacidades de cada cidadão. O bom governo seria aquele capaz de desenvolver, através de suas instituições e da participação dos cidadãos nos negócios públicos, o tipo correto de caráter individual contribuindo para a educação política dos indivíduos de forma a aprenderem agir por outra regra que não a das suas parcialidades pessoais, no desenvolvimento de deveres para com a sociedade.

Ao contrário de Rousseau, Mill não rejeita a representação política, mas busca articular os mecanismos representativos com a valorização da atividade pública dos cidadãos, responsável pelo aprimoramento moral dos mesmos.

Existem alguns pontos em comum nestas teorias da defesa da participação política. Dias (2002, p. 93-6) destaca o argumento de que a atividade pública enriquece o espírito humano e de que o Estado deve ampliar as oportunidades de participação do homem comum na esfera pública de decisões, lembrando que os teóricos não negam o quadro social de falta de interesse dos cidadãos, mas o fatalismo da incapacidade e irresponsabilidade destes. O segundo aspecto é o desenvolvimento de um espírito público, ou seja, a noção de bem público pode ser adquirida no exercício da própria participação. Por fim, a efetividade do processo de participação, em termos de produção de resultados satisfatórios para a maioria, é uma das variáveis que explica o efeito psicológico da participação sobre seus atores.

Para Avritzer (1996, p. 100) é precisamente essa característica do processo de formação da vontade política através de um processo racional de discussão e de aferição do bem comum que entra em crise com a teoria democrática do século XX. Esta abandona o ideal de soberania popular de Rousseau e a noção de democracia como autodeterminação moral dos indivíduos.

## **1.2 – A idéia de incompatibilidade entre participação e democracia: o argumento realista**

A resposta política norte-americana à questão da democracia vem com Joseph Schumpeter, autor do livro “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*” de 1943, cuja teoria serviu de parâmetro para as teorias contemporâneas, implodindo com o mito da unidade da vontade geral substituindo-o pela irracionalidade das massas. Seu trabalho é uma contestação à noção de democracia como uma teoria de meios e fins, visto que para ele essa é uma teoria dissociada de quaisquer ideais. Propõe, ao contrário, uma visão moderna e realista sobre democracia.

A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Para Schumpeter (1984, p. 313-16) a teoria clássica apresentava duas ficções. A primeira é a idéia de que a democracia constituiria um arranjo institucional, capaz de permitir que os indivíduos concordem acerca do significado do bem comum. A possibilidade de se conseguir tal unidade, em meio a uma pluralidade de indivíduos, era inadequada técnica e normativamente. Para Schumpeter não existe um bem comum único e determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem com base em argumentos racionais. Em segundo lugar, mesmo supondo um bem comum definido aceitável por todos, não implicaria respostas igualmente definidas para questões isoladas. E por fim, o conceito de vontade do povo não se sustenta, tendo em vista as conseqüências das proposições anteriores, pois, sua existência exigiria um bem comum unicamente determinado e percebido por todos.

A segunda ficção está relacionada à concepção do indivíduo como agente racional. Para o autor a teoria democrática atribui uma independência e qualidade racional ao indivíduo que é irrealista. Schumpeter (1984, p. 317-28) argumenta que os indivíduos não têm preferências definidas, são alheios a questões políticas, facilmente persuadidos e tendem a ceder a preconceitos e impulsos extra-racionais ou irracionais: “A vontade do povo é o produto e não o motor do processo político” (1984, p. 329).

A base realista de sua teoria está na definição de seu método democrático como um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma competição pelo voto popular. É na liberdade de competição, uma vez que qualquer pessoa é livre para competir, que está a base e possibilidade da

democracia. A competição pela liderança é característica distintiva para Schumpeter e os meios de participação do cidadão são o voto para o líder e a discussão. Assim, a superação do empecilho provocado pela irracionalidade das massas se dá através da limitação da participação.

Max Weber também se propõe a discutir o significado da democracia a partir de uma reflexão do legado das teorias clássicas da democracia e sua relação com a soberania popular. Concebia que a complexidade das sociedades modernas desencadeava um processo de transferência dos meios de administração e produção para funcionários especializados, o desenvolvimento de um estado burocrático cada vez mais presente no controle sobre a vida dos indivíduos e a impossibilidade da soberania popular frente à pluralidade de valores e orientações individuais.

Sua proposta realista está na idéia de que a democracia está relacionada à igualdade formal dos direitos políticos, do direito de constituição do governo a todos os membros do Estado Nacional. O avanço da racionalidade técnica implicaria na redução do escopo da soberania popular (WEBER, 1968 *apud* AVRITZER, 1996, p. 104).

Enquanto Schumpeter negou qualquer forma de racionalidade individual que pudesse sustentar a democracia dos teóricos clássicos, Weber vê na racionalidade instrumental – ou racionalidade de meios relacionada à avaliação de instrumentos para se chegar a um fim predeterminado, sem qualquer valor em si mesma – a identificação do indivíduo moderno (AVRITZER, 1996, p. 109).

Para Weber, a necessidade de que a administração pública seja exercida por profissionais liberais emerge nas sociedades complexas e nelas surge um tipo próprio de dominação, que ele denomina de dominação racional legal. Weber (1994, p. 141) define a dominação de tipo racional legal como sendo baseada na “crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”. Neste sentido, governar exige uma racionalidade específica, que não se harmoniza com as práticas participativas, reforçando a idéia de que participação e racionalidade são incompatíveis.

O argumento de Sartori (1994) pretende demonstrar que a chamada teoria realista, ou elitista, como vista pelos participacionistas, é uma teoria superior às versões da democracia participativa, atendendo aos requisitos de uma teoria descritiva (a partir da explicação do funcionamento das democracias) e também normativa (como uma interpretação do ideal democrático). Além de ser uma teoria aplicável a sistemas políticos de larga escala.

Tanto as questões da complexidade das sociedades modernas, quanto à necessidade de uma racionalidade específica para governar, ou no seu termo, de conhecimento – a competência cognitiva e a racionalidade meios-fins – premissas presentes em Schumpeter e Weber, são imprescindíveis para se pensar a teoria da democracia em Sartori. O autor constrói seu argumento em favor da democracia competitiva, apresentando algumas inconsistências da teoria da democracia participativa e seu silêncio em relação a problemas inerentes à teoria democrática.

Em primeiro lugar, a teoria participativa não percebe que a democracia dos antigos não é a democracia dos modernos. O grupo de autores em quem se apóia, Rousseau e J. S. Mill, não pode ser considerado um grupo virtuoso, pois suas opiniões não produzem nada em comum. Rousseau é o último porta-voz da democracia dos antigos, enquanto Mill é um grande porta-voz da democracia liberal e representativa, chegando a defender o voto pluralista para os mais habilitados e instruídos. Os participativistas ignoram o problema do tamanho e, através de um conceito de participação universal, não enfrentam o problema da diferença da participação em microdemocracias e macrodemocracias. Ainda, o ideal participativo relaciona-se com a intensidade que pode levar ao extremismo. A intensidade da participação pode não ter nada a ver com o enriquecimento e o pleno desenvolvimento das capacidades humanas. Por fim, sua receita não satisfaz a necessidade de competência, racionalidade e, em última instância, de conhecimento (SARTORI, 1994, p. 214-23).

A partir destas críticas, Sartori (1994, p. 210, grifos do autor) sustenta que a teoria competitiva da democracia dota a teoria descritiva de uma “série de *condições necessárias e suficientes* para a existência de uma democracia política”. Utilizando a definição de Schumpeter da democracia como método competitivo entre elites e de Friedrich do princípio ou regras das “reações antecipadas”<sup>2</sup>, Sartori (1994, p. 209, grifos do autor) define a democracia como o “subproduto de um método competitivo de renovação das lideranças”. Esta teoria é chamada de teoria da retroalimentação da democracia.

Sartori (1994, p. 210-4) reformula o pensamento de Dahl em sua própria linguagem e descritivamente, aponta que o modelo de retroalimentação pode ser traduzido dizendo-se que a democracia é uma “poliarquia eleitoral”. O controle, a restrição e a influência do *demos* sobre os líderes, dá-se a partir de eleições regulares e periódicas. Resumindo seu pensamento:

---

<sup>2</sup> A “regra das reações antecipadas” é interpretada da seguinte maneira: “autoridades eleitas em busca de reeleição (numa situação competitiva) são condicionadas, em sua decisão, pela antecipação (expectativa) de como os eleitores vão reagir ao que elas decidem”. Este princípio, segundo Sartori (1994, p. 209) forneceria o elo entre procedimento e suas conseqüências.

A democracia de larga escala é um procedimento e/ou um *mecanismo* que a) gera uma *poliarquia aberta* cuja *competição* no mercado eleitoral b) atribui *poder ao povo* e c) estabelece, especificamente, a *responsividade* dos líderes para com os liderados (SARTORI, 1994. p. 214, grifos do autor).

Para enfrentar a questão de uma definição prescritiva (normativa) da democracia, Sartori (1994, 231-4) ressalta a importância da liderança para a democracia. Se por um lado a representação maximizou a responsividade, por outro, um governo não pode somente ceder às demandas, mas deve ser *responsável por*. Neste sentido, a qualidade dos resultados, ou o bom funcionamento do sistema, depende da qualidade da liderança. O autor apresenta uma teoria de referência de elites e duas definições resumidas, concebidas como mutuamente reforçadoras, quais sejam, que “a democracia devia ser (a) uma poliarquia seletiva, e (b) uma poliarquia de mérito”.

A democracia deve ser um sistema seletivo de minorias concorrentes eleitas, no qual o valor central é a liberdade e a igualdade é pensada como “igualdade de mérito” o que significa o igual para os iguais, isto é, a cada qual segundo seu merecimento, capacidade ou talento (SARTORI, 1994, p. 231). Daí que a democracia também é considerada uma poliarquia de mérito, cuja liderança deve estar entre os mais qualificados, capazes e com *responsabilidade para* alcançar os melhores resultados.

A participação na política como forma de alcançar autonomia moral e a educação política do cidadão é posta de lado completamente pelos teóricos da democracia competitiva. A representação aparece como solução deste dilema das sociedades modernas e à indiferença dos cidadãos com relação à esfera pública.

Assim, os argumentos realistas contra a participação política reservam um papel muito limitado aos governados, de fiscalizadores do governo e atuantes no processo político apenas para manter ou renovar os representantes em cargos públicos. Dias (2002, p. 97-102) discute os argumentos da representação política apontando os seus limites para a teoria democrática.

Em primeiro lugar, há uma definição da natureza do mandato representativo a partir de uma independência parcial dos representantes com relação aos representados. Isto se daria porque após as eleições, não são mais os interesses de um grupo de eleitores que devem pautar a ação dos políticos, mas os interesses nacionais. Para a autora “a idéia de interesse nacional é tão abstrata e tão passível de manipulação quanto a idéia, amplamente criticada nos revolucionários franceses, de vontade geral” (DIAS, 2002, p. 97).

O interesse nacional seria uma construção racional dos participantes da decisão, uma espécie de particularismo majoritário, que também não anularia o particularismo, visto que

uma visão única não seria capaz de se impor, por si mesma, a todos os particularismos. Principalmente, considerando as disparidades nos interesses regionais de uma nação.

A segunda questão diz respeito a quem são os agentes que definem o interesse nacional. Para a teoria realista, eles devem ser os representantes ou detentores de cargos públicos eletivos da esfera decisória do Estado, legitimados pelo sufrágio universal. O argumento elitista desta teoria está na posição de que estes indivíduos seriam mais capazes de discernir o interesse nacional e abrir mão dos particulares, pois são mais bem-informados e capacitados para a condução dos negócios públicos.

É importante ressaltar que as condições adversas ou o baixo interesse dos cidadãos pela esfera pública são vistas como condições estruturais e não transitórias, passíveis de serem superadas. Assim, utilizam como justificativa para a exclusão da participação do cidadão um argumento sem comprovação empírica. Primeiro, de que existe um interesse nacional e, segundo, que este pode ser apreendido apenas por um grupo específico da população (DIAS, 2002, p. 100).

Em contraposição à noção de soberania popular, em que a fonte do poder é o povo, a noção de soberania nacional estabelece como fonte do poder a nação. Neste sentido, os representantes, embora escolhidos pelo povo, têm a legitimidade para definir a vontade da nação. Por esta visão, o povo autoriza o representante a criar e a traduzir a vontade nacional, por meio da transferência de soberania ou de delegação do poder. O controle da ação dos representantes ocorreria em períodos eleitorais, servindo como medida preventiva ao mau uso do poder, uma vez que os representantes previnem-se de cometer erros e de resguardá-los quando forem inevitáveis, para que seus mandatos possam ser renovados.

### **1.3 – A reconciliação da teoria democrática com a participação dos cidadãos**

Algumas linhas teóricas se destacam pela tentativa de retorno à normatividade e à participação na teoria democrática, desafiando os pressupostos elitistas.

O trabalho de Bachrach (1983) vai se pautar por uma crítica da teoria elitista da democracia a partir de um estudo minucioso dos principais autores e seus supostos básicos. Em comum nos autores elitistas está a insistência numa desigualdade de aptidões individuais, sendo as elites as mais bem preparadas para conduzir as massas e realizar o bem comum.

Bachrach (1983, p. 146) busca uma alternativa para a democracia ressaltando os limites desta teoria. Ao pretender estar acima da ideologia, o que se percebe é que esta teoria está profundamente enraizada por ela, na medida em que se fundamenta num profundo receio para

com a maioria e acredita que as elites estabelecidas irão preservar os valores e a civilidade das regras do jogo democrático. Ao aceitar que as elites são esclarecidas, concluem que necessariamente irão conduzir uma política para o interesse público.

No entanto, é preciso considerar que existem limites à racionalidade das elites e, ainda, que estas possuem interesses próprios que podem não ser compatíveis com os interesses da população, além de não aceitarem por em risco seu próprio *status*, prestígio e poder pessoal (BACHRACH, 1983, p. 164). Conhecimento técnico e racionalidade não se traduzem necessariamente em responsabilidade para com a coletividade. Como aponta Dias (2002, p. 102): “o problema da capacidade não é indicativo de responsabilidade política; o indivíduo mais capaz pode ser ao mesmo tempo o mais mal-intencionado”.

O conceito de “político” também é muito restrito às esferas governamentais. Isto não permite nenhuma ampliação da democracia para abarcar outros setores, legitimando o poder de decisão das elites. Ampliar o conceito de político para espaços de participação não-governamentais é crucial para combater a visão elitista de que o governo das elites e a passividade das massas satisfazem amplamente os requisitos de uma teoria democrática. Bachrach (1983, p. 152) propõe uma solução realista diante de um sistema político em que o poder está sumariamente dividido: a desconcentração de poder através de uma igualdade de oportunidade de influenciar.

Pode-se argumentar que Bachrach (1983), por meio de sua formulação sobre a ampliação do conceito de “político”, busca a incorporação da participação do cidadão e a inclusão de uma finalidade ética para a política abandonada pelos elitistas. O autor sustenta que o elitismo ao conceber a democracia apenas como um método político sem fins morais, se libera da acusação de não ter alcançado fins democráticos com meios democráticos. Uma outra mudança teórica é a volta da normatividade à teoria política, que segundo o autor não pode abandonar sua função crucial de orientar as ações humanas.

Bachrach (1983) chega a apontar para um meio termo que procure conciliar a participação com objetivo de autodesenvolvimento e com a estrutura de representação. No entanto, não conseguiu elaborar uma alternativa ao elitismo, na medida em que propõe formas de participação fora da esfera governamental e não postula uma alternativa à esfera política.

A investigação de Pateman (1992) segue esta linha de raciocínio, na tentativa de situar qual é lugar da “participação” numa teoria da democracia moderna e viável. Em defesa da democracia participativa argumenta que a teoria elitista está fundada numa crítica em relação ao aspecto irrealista dos “clássicos” que teorizaram sobre a participação. Vai mostrar que esta crítica ignora a diferença entre os autores – em relação ao papel que atribuem à participação –

e que a idéia de recusa da noção de liderança pela teoria “clássica” é equivocada (PATEMAN, 1992, p. 29-30).

A partir de uma análise do pensamento de J. J. Rousseau, J. S. Mill e G. D. H. Cole, Pateman (1992) extrai o que é comum a estes autores e que pode auxiliar no estudo sobre as possibilidades de participação na atualidade. Em primeiro lugar, destaca a idéia de que há uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que nelas interagem. Em seguida, a necessidade de ampliação do conceito de político, pois as instituições representativas no nível nacional não bastam para a democracia. A participação como forma de aprimoramento democrático apresenta também três funções: a educativa, tanto no aspecto psicológico quanto no referente à aquisição de procedimentos democráticos; a de integração e a de auxílio à aceitação de decisões coletivas (PATEMAN, 1992, p. 60-1).

Neste sentido, vai apostar na possibilidade de democratização das estruturas de autoridade da indústria. Para seu estudo de caso, analisou as experiências de participação industrial na Grã-Bretanha e na Iugoslávia Socialista. Alguns limites à participação foram levantados na indústria da Grã-Bretanha: mesmo em estruturas que davam condições ao operário de participar das reuniões e decisões sobre a empresa, descobriu-se que há uma demanda generalizada por participação nos níveis mais baixos da administração, o que não ocorre em decisões tomadas em níveis mais altos. Para a autora isso ocorre porque para a maioria dos trabalhadores tais idéias sejam simplesmente inacessíveis ou pelo que Cole chamou de “treinamento para a subserviência”, lembrando que estes geralmente não foram socializados num ambiente participativo (PATEMAN, 1992, p. 112-115).

Nas estruturas de conselhos adotadas pela indústria iugoslava, Pateman (1992, p. 129) verificou que a maioria das sugestões e intervenções orais provinha dos diretores e técnicos e raramente eram rejeitadas, predominando suas decisões em relação aos demais trabalhadores. Isto só poderá ser contornado com a experiência da participação e com o aprendizado que pode ocorrer na esfera de participação nos níveis mais baixos. É preciso também dotar os trabalhadores de informações para que tenham condições de avaliar as sugestões.

Quanto ao envolvimento da classe trabalhadora a pesquisa apontou uma baixa participação dos trabalhadores de baixo *status* socioeconômico e especialização no nível mais elevado. Pateman (1992, p. 133) ressalta que é difícil visualizar de que modo aumentarão sua representação até que os níveis educacionais se elevem, assim como é difícil calcular o tempo necessário para experiência no sistema participativo.

No entanto, a pesquisa revelou que a participação na tomada de decisões não é prejudicial à eficácia da empresa e que há possibilidade de democratizar estruturas de autoridade da indústria. A idéia de que há uma inter-relação entre os indivíduos e as estruturas de autoridade no interior das quais eles interagem foi comprovada, assim como o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo, mesmo que a modificação em sua estrutura de autoridade seja relativamente pequena.

Pateman (1992, p. 136) aponta, assim como os teóricos “clássicos”, para a necessidade de uma sociedade participativa para o estabelecimento de uma forma de governo democrático. A mudança de rota operada pela autora está na recuperação da noção de participação como ponto central da teoria democrática contemporânea.

Apesar de também propor formas de participação alternativas, como no caso da indústria, suas evidências se baseiam em pesquisa empírica, o que permite um esclarecimento dos efeitos da participação ampliada. A oportunidade de participação em esferas variadas dá condições ao indivíduo de se educar como cidadão público e de avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. A atividade política se dá em variados contextos, não apenas em ambientes institucionais de representação. Esta atividade política, por conseguinte, pode levar o cidadão a avaliar melhor, questões que pertencem ao âmbito nacional.

Porém, deve-se considerar que a escolha de seu objeto para pesquisa empírica não foi fiel ao seu referencial teórico, uma vez que este dizia respeito às possibilidades de participação numa democracia liberal capitalista e sua observação é realizada num país socialista. Há uma variável oculta em sua análise que pode ter influenciado os resultados positivos no que tange à participação, que diz respeito ao controle maior exercido pelo Estado nesta sociedade para que a participação e a democratização da estrutura de autoridade industrial fosse implementada.

Robert Dahl ocupa uma posição importante no rol dos teóricos que tentam superar o realismo da teoria democrática. Sua própria concepção de poliarquia<sup>3</sup>, como uma pobre aproximação do ideal democrático, já indica o rompimento com a oposição idealismo/realismo que caracterizou o pensamento elitista. Por meio de dois elementos centrais para a existência de uma poliarquia: a liberalização ou contestação pública e inclusividade ou participação ampliada, sua investigação busca observar a democratização, a

---

<sup>3</sup> “As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2005, p. 31).

partir de diversas transformações históricas amplas que aproximaram os países de um sistema poliárquico (DAHL, 2005, p. 33).

Neste sentido, o autor destaca as características empíricas, procurando identificar os elementos necessários para uma poliarquia democrática pela pesquisa dos países e sua trajetória de democratização.

O autor também recoloca a questão da participação dos cidadãos no processo político quando postula que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25). Em “*Sobre a democracia*” Dahl (2001, p. 49) destaca cinco critérios para a participação democrática nas decisões da associação sobre sua política: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos nas decisões coletivas que afetam seus interesses.

O retorno ao apelo normativo da teoria democrática se evidencia quando Dahl (2001, p. 54) destaca que a idealidade destes princípios os transforma em úteis para a democracia, na medida em que nos proporcionam padrões para medir o desempenho das associações reais e para orientar a moldagem e remoldagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos concretos.

Sua teoria busca recuperar a importância dos ideais para a prática democrática, defendendo que a democracia é a melhor maneira de governar um estado e que a opção elitista, do governo de poucos, substituiu a argumentação pela coerção. Dahl (2001, p. 58) apresenta dez vantagens da democracia em relação a qualquer alternativa viável de governo: 1) evita a tirania; 2) garante direitos essenciais; 3) garante uma liberdade pessoal ampla; 4) proporciona a liberdade da autodeterminação; 5) proporciona a autonomia moral; 6) promove o desenvolvimento humano; 7) protege os interesses fundamentais; 8) promove igualdade política; 9) busca a paz e 10) promove a prosperidade.

Desta maneira, Dahl (2001) reapresenta à teoria democrática elementos ausentes desde Schumpeter. As vantagens 4 e 5, especialmente, guardam uma estreita relação com os princípios democráticos presentes nos clássicos. Por meio do conceito de autodeterminação, o autor retoma uma importante dimensão da participação democrática, a possibilidade dos indivíduos viverem sob leis de sua própria escolha. Ou seja, a democracia apresenta-se para Dahl como algo mais do que uma forma de governo, constituindo um processo de tomada de decisões que dá oportunidade aos cidadãos de apresentarem seus pontos de vista, discutirem, deliberarem e buscarem o consenso sobre as regras e leis que regerão suas vidas (DAHL, 2001, p. 67).

O ideal da autonomia moral, ou responsabilidade moral, como proposto pelo autor, significa:

A meu ver, é adotar os *seus* princípios morais e tomar decisões baseadas nesses princípios apenas depois de se empenhar num ponderado processo de reflexão, deliberação, escrutínio e consideração das alternativas e conseqüências. Ser moralmente responsável é ter o governo de si no domínio das opções moralmente pertinentes (DAHL, 2001, p. 68 – grifos do autor).

De acordo com Avritzer (1996, p. 117), no livro “*Democracy and its critics*” (1989) Dahl reintroduz o fundamento moral na teoria democrática, afirmando que a participação democrática é afim ao desenvolvimento moral. Desta forma, realiza uma mudança de rota em relação ao elitismo e rompe com a noção restrita de racionalidade sinônimo de maximização de benefícios materiais.

A noção de que o processo de participação democrática capacita o indivíduo a viver com responsabilidade remete ao pensamento rousseauiano da função educativa da participação, que traz não apenas ganhos materiais, mas resultados humanos, no sentido de uma ação responsável, social e política. Os sistemas democráticos promovem o desenvolvimento humano para viver publicamente e privadamente, ao capacitar o indivíduo a levar em conta os direitos e obrigações dos outros e os seus (DAHL, 2001, p. 69).

Quem estaria apto a participar? Para Dahl (2001, p. 90), todos os indivíduos adultos devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado. Ao adotar o princípio da igualdade política, postula que não apenas o conhecimento formal é necessário para tratar das questões públicas, mas também a educação cívica que acontece na discussão pública, na deliberação, no debate, na controvérsia, na disponibilidade de informações confiáveis e nas instituições. As instituições necessárias para a democracia em grande escala, ou poliarquia democrática, listadas por Dahl são: funcionários eleitos; eleições livres, justas e freqüentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Necessárias para satisfazer os cinco critérios democráticos apontados acima.

Não obstante a mudança operada no pensamento de Dahl de revalorização da participação do cidadão nos negócios públicos, há um limite em sua teoria no sentido de apontar como esta participação se conciliaria com o sistema representativo e com as formas complexas do Estado, descritas por Weber.

Apesar de apontar a necessidade de associações autônomas para a poliarquia democrática, limita-se a instituições representativas como grupos de interesse, organizações de *lobby* e partidos políticos. Num capítulo dedicado à questão da democracia em diferentes

escalas, Dahl (2001, p. 125) contrapõe a participação do cidadão à eficácia do sistema, trazendo novamente à teoria democrática este dilema. A representatividade aparece como a única solução possível em democracias de grande escala.

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para os cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes (DAHL, 2001, p. 125)

De acordo com Avritzer (1996, p. 118) escapa ao autor a dimensão coletiva ou intersubjetiva da democracia, a dimensão normativa como valor coletivo compartilhado por indivíduos associados para estabelecer formas de ação coletiva. Neste sentido, a reintrodução da normatividade na teoria democrática é limitada à idéia de auto-realização individual.

Dahl (2005, p. 50) concebe algumas condições para se aumentar as possibilidades de poliarquia: seqüências históricas; grau de concentração na ordem socioeconômica; nível de desenvolvimento socioeconômico; desigualdade; clivagens subculturais; controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos. Entretanto, estas condições aparecem como parâmetro para avaliar o quanto os países democratizados se aproximam de uma poliarquia democrática. Falta uma reflexão sobre quais seriam as práticas capazes de influenciar tais condições, além das práticas que favoreceriam a democratização a um nível além da democracia poliárquica.

Já a obra de Habermas se apresenta como capaz de reconectar a participação à teoria democrática e compatibilizá-la com a complexidade da administração estatal, ao mesmo tempo em que restabelece a relação entre racionalidade individual e bem-comum. A existência de dois tipos de racionalidades, seria a chave para se tratar o fenômeno da burocratização e da pluralização das sociedades modernas.

A partir de um marco conceitual dualístico Habermas opera a diferenciação entre os processos de modernização do Estado e da economia dos processos de racionalização e democratização da sociedade.

Por um lado, Habermas discute o processo de generalização das normas e valores no interior das sociedades modernas, processo intimamente conectado com a emergência de práticas democráticas. Por outro, ele diferencia a democracia do surgimento dos subsistemas econômico e administrativo baseados na coordenação da ação através de resultados (HABERMAS, 1984, II, p. 154 *apud* AVRITZER, 1996, p. 141).

Com base nesta distinção entre os sistemas da administração e a esfera da sociedade e os dois tipos de racionalidade correspondente – a racionalidade sistêmica e a racionalidade

comunicativa – Habermas, resolve o problema colocado por Weber de incompatibilidade entre as formas complexas da sociedade moderna e a participação. A burocratização estaria associada à esfera administrativa do Estado moderno, na qual se manifestaria a racionalidade sistêmica, baseada na impessoalidade da ação. Já a racionalidade comunicativa estruturaria a esfera pública, entendida como arena discursiva na qual ocorre a formação pública da vontade e os valores democráticos se formam e reproduzem comunicativamente<sup>4</sup>.

O conceito de ação comunicativa, para Habermas (2002) seria o único que apresenta todas as funções da linguagem e sua possibilidade de tematizar, questionar e construir conceitos nos três mundos – objetivo, subjetivo e social:

Sólo el concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como um medio de entendimiento sin más abreviaturas, en que hablantes y oyentes se refieren, desde el horizonte preinterpretado que su mundo de la vida representa, simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo, para negociar definiciones de la situación que puedan ser compartidas por todos (HABERMAS, 2002, I, p. 138).

No mundo da vida habermasiano, a linguagem é utilizada para explicar ou questionar uma afirmação sobre os três mundos, no qual os valores e normas democráticos são construídos sem a interferência da burocratização própria ao sistema administrativo. A esfera pública é o *locus* onde os atores sociais se envolvem em discursos marcados pela ação comunicativa. Habermas (2003, II, p. 28) volta aos conteúdos normativos dos modelos de democracia ao postular que a força legitimadora da política deliberativa depende da estrutura discursiva de formação da opinião e da vontade, em última instância depende dos níveis discursivos do debate público e da perspectiva dos próprios participantes que estabelecem as regras do discurso.

O critério de validade da política, na medida em que inexistente uma verdade objetiva, está na qualidade do processo de argumentação e discussão próprio à democracia. Bem como a validade da democracia está relacionada ao processo de argumentação entre indivíduos que se reconhecem como iguais na utilização da linguagem. Assim, a racionalidade é percebida como possibilidade de formas de ação coletiva e de compartilhamento de valores entre os atores e o bem-comum emerge do assentimento da pluralidade de atores participantes.

---

<sup>4</sup> Habermas utiliza o conceito de ação comunicativa de Hannah Arendt e sua idéia de poder como capacidade humana, para agir ou fazer algo, bem como se unir a outros e atua em concordância com eles. No entanto, para Habermas, a política não pode ser idêntica, como supõe Arendt, à práxis daqueles que conversam entre si, a fim de agirem em comum. Para a autora, toda política é comunicativa. Nesse sentido, Habermas introduz a dimensão da competição estratégica no conceito de político que seria próprio à racionalidade sistêmica presente nas esferas da economia e administrativa. HABERMAS, Jürgen. 1980. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAS, B. & ROUANET, S. P. (orgs.). *Habermas*. Coleção Sociologia.

Mantendo a distinção entre sociedade civil, entendida como base social de esferas públicas autônomas, e o sistema econômico e administrativo, Habermas apresenta a forma como o poder produzido comunicativamente na esfera pública é transformado em poder aplicado administrativamente.

A força social e integradora da solidariedade<sup>5</sup>, que não pode ser extraída apenas de fontes do agir comunicativo, deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizados através de uma constituição, e atingir os outros mecanismos de integração social – o dinheiro e o poder administrativo – através do *médium* do direito (HABERMAS, 2003, II, p. 22).

A influência gerada pela esfera pública só pode se transformar em poder político através das comportas do processo democrático e do sistema político em geral, instaurado na forma do Estado de direito. Neste sentido, Habermas apresenta o Estado democrático de direito como indispensável para a produção da norma. É através do direito que “as estruturas de reconhecimento, embutidas no agir regulado pelo entendimento, passam do nível de interações simples para o das relações abstratas e anônimas entre estranhos” (HABERMAS, 2003, II, p. 119).

A política possui uma dimensão prático-moral, na medida em que os atores imersos no processo discursivo têm acesso aos saberes para resolver as grandes polêmicas, pois a interpretação de uma dada situação se dá a partir do conhecimento detido pelos atores no mundo da vida. Assim, o problema de uma especialização imperiosa para tratar dos problemas políticos, é substituído pelo entendimento discursivo que garante o tratamento racional de temas, argumentos e informações (HABERMAS, 2003, II, p. 53).

Como aponta Avritzer (1996, p. 123), Habermas soluciona o problema da participação através da noção de que existem públicos não institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. Dessa forma, abre espaço na teoria democrática para a participação de movimentos sociais e da sociedade civil, ao conceber que a formação democrática da vontade se dá a partir de múltiplos centros.

Isto será importante principalmente para se pensar o processo de democratização brasileira e de alguns países da América Latina em que se verificou a participação da sociedade civil, questionando as relações Estado/sociedade, buscando introduzir suas demandas na agenda política.

---

<sup>5</sup> “Nesta passagem, emprego o termo ‘solidariedade’ (...) como conceito de uma teoria da sociedade, não como um conceito puro e simplesmente normativo” (HABERMAS, 2003, II, p. 23 – notas do autor).

É importante ressaltar que o sistema político em Habermas é totalmente dependente das redes periféricas de comunicação presentes na esfera pública. No entanto, na teoria democrática habermasiana, apenas o sistema político pode agir, enquanto a esfera pública reage à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimula opiniões influentes, buscando direcionar o sistema administrativo (HABERMAS, 2003, II, p. 23).

Habermas não apresenta uma teoria capaz de compatibilizar a interação da sociedade nos aparelhos do governo, uma vez que o seu conceito de esfera pública não produz deliberação ou decisão. O que a esfera pública habermasiana produz são posições, a partir do consenso que emerge no processo de interação social, com o objetivo de influenciar as decisões administrativas.

No modelo discursivo de democracia proposto por Habermas, os atores da sociedade civil têm a função de preservar e ampliar a infra-estrutura comunicativa, próprias do mundo da vida, pela produção de microesferas públicas associadas à vida cotidiana. Além disso, a esfera pública, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil deve:

(...) reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 2003, II, p. 91).

Ao mesmo tempo, Habermas mantém a autolimitação dos atores da sociedade civil sob dois aspectos. A primeira diz respeito à complexidade, uma vez que para as associações da sociedade civil funcionarem como catalisadoras da formação da opinião e da vontade democrática, elas não podem transformar-se em estruturas formalizadas. Ou seja, a burocratização deve se limitar à esfera do Estado, para não afetar a democracia. A segunda autolimitação diz respeito à impossibilidade dos atores da sociedade civil exercerem poder administrativo, sua influência deve percorrer os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional (AVRITZER & COSTA, 2004, p. 7).

Se por um lado os atores da sociedade civil buscam evitar a colonização da esfera pública pelo Estado e economia para preservação deste espaço, de outro há tentativa destes de burocratizar ou monetarizar o mundo da vida. Este seria o dilema presente na Modernidade. Como observam Avritzer e Costa (2004, p. 9) esta preocupação de Habermas em defender o caráter institucional/constitucional do Estado de direito, bem como a sua ênfase na distinção dos códigos de coordenação específicos dos diferentes sistemas, levam-no a subestimar completamente as estruturas de participação pública.

Escapa à sua análise dimensões importantes do espaço público que alguns autores têm ressaltado, como a necessidade de horizontalizar os processos decisórios ou a possibilidade de promover processos de “alfabetização política” que se dão a partir de uma interação da sociedade com os espaços institucionalizados no plano local, que permitem a vivência da noção de poder (AVRITZER & COSTA, 2004, p. 9).

O que emerge de sua teoria é uma completa incompatibilização entre interação social e organização sistêmica que visa a proteger a esfera pública da influência do Estado sobre sua agenda, mas que também bloqueia a possibilidade de que a sociedade possa aumentar sua capacidade deliberativa através de processos decisórios institucionalizados. No contexto brasileiro, em que a instauração das estruturas do Estado Moderno precede o movimento societário por democratização, a democracia precisa ser pensada de forma mais interativa entre Estado/sociedade.

Como aponta Avritzer e Costa (2004, p. 9) a democracia deliberativa, nos dias atuais, deve “conectar os processos de discussão e deliberação pública, de sorte a permitir que o debate político gere não apenas possibilidades de consenso, mas transparência no exercício do poder”. Nesse sentido, a análise da democracia deliberativa deve estender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios e assegurar, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos.

A noção de democracia deliberativa ajuda a compreender o funcionamento dos novos espaços de participação criados na contemporaneidade, principalmente os conselhos de políticas públicas, foco deste trabalho. A idéia básica implícita neste modelo é a de que:

Somente podem ser ditas válidas (isto é, vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas conseqüências, se tal acordo fosse alcançado como o resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas (NOBRE, 2004, p. 34).

No caso dos conselhos, a observação de Ugarte (2004, p. 98), de que as decisões coletivas podem se dar sob a participação de todos atingidos ou pelos seus representantes, é a mais adequada. Deixando de lado as críticas sobre as debilidades da teoria deliberativa da

democracia<sup>6</sup>, suas proposições sobre a necessidade da democracia incorporar a participação do cidadão nos processos decisórios são relevantes para este trabalho.

No Brasil, esta participação deve ser vista não como livre da interação com o Estado, mas como uma participação que em muitos casos foi criada ou teve a colaboração na sua gênese do sistema político, vide os casos dos conselhos de políticas públicas e do Orçamento Participativo. A aposta democrática em relação a estes espaços é a das suas potencialidades de democratização do Estado e de incorporação na agenda política de demandas democratizadoras da sociedade.

Como mostra Ugarte (2004, p. 102-3) “uma verdadeira teoria da democracia deve sublinhar a importância da participação cidadã no maior número de espaços de decisão possíveis”. Analogamente, Bobbio (1986) aponta que o critério para o desenvolvimento democrático:

(...) não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: (...) o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota [e fique claro que aqui entendo o “votar” como o ato típico e mais comum de participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto] (BOBBIO, 1986, p. 56).

Considerando estes espaços decisórios como potenciais para o fortalecimento e o aprendizado da democracia, cumpre verificar quais são os fatores que influenciam na ação coletiva e podem contribuir ou dificultar para que estes instrumentos participativos transformem as relações assimétricas em relações mais simétricas.

#### **1.4 – Condicionantes da ação coletiva**

Nesta seção serão analisados alguns fatores envolvidos na dinâmica participativa. Partindo do princípio de que as motivações para a ação, não podem ser compreendidas sob uma única perspectiva teórica e que os contextos e as situações envolvidas são muito distintos, além das diferenças nos interesses dos indivíduos e perspectivas, este trabalho considera três fatores: 1) a escolha racional; 2) a cultura política e 3) o formato institucional.

---

<sup>6</sup> De acordo com Ugarte (2004, p. 99) “a debilidade da teoria deliberativa está em apostar tudo em uma ‘opinião pública livre, culta, responsável, informada e disposta a participar, capaz de exercer uma função propositiva inteligente e de controle do poder público’ que, além de inexistente, parece utópica”.

#### 1.4-1 – O indivíduo racional

A teoria da escolha racional adota como ponto de partida o individualismo metodológico, em que os componentes do sistema social são os indivíduos, a partir de um conceito de racionalidade importado da economia. A motivação para a ação dos indivíduos é entendida nesta perspectiva pela maximização dos interesses individuais. Como destaca Avritzer (1996, p. 80) esta procura pela maximização dos interesses torna-se o fundamento normativo da ação do *homo economicus* como também do *homo politicus*. Neste sentido, todas as teorias da escolha racional negam os pressupostos consensuais da ação coletiva.

Qual seria então a possibilidade dos indivíduos agirem coletivamente ou o que motivaria a ação coletiva na perspectiva racionalista da ação? A análise de Olson (1999) vai tentar desmontar a hipótese que vê uma seqüência lógica entre serem os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses individuais e agirem para atingir os objetivos dos grupos, só porque todos os indivíduos ganhariam ao alcançar tal meta. Para o autor, o indivíduo tende a participar visando um objetivo comum somente quando há coerção, algum mecanismo ou incentivo que o estimule. Bem como o indivíduo somente tende a participar quando os custos de sua adesão são bem inferiores aos resultados obtidos com a sua participação.

Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto, ou a menos que algum incentivo à parte, diferente da realização do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais (OLSON, 1999, p. 14-5).

O tamanho do grupo será um fator determinante para definir a possibilidade de que a busca racional e voluntária de um interesse individual gere comportamento grupal. Quanto maior for o grupo, maior será a possibilidade de que os indivíduos adotem um comportamento *free rider*, ou seja, que depositem nas mãos de outrem a tarefa de agir em busca dos objetivos finais, reservando-se o direito de apenas usufruir as conquistas finais. Isto acontece porque, a decisão de não participar, principalmente em grandes grupos, não afeta muito os resultados finais em decorrência da existência razoável de participantes que irão se esforçar para atingir os objetivos. Nestes grupos, será imprescindível a coerção ou os incentivos independentes e externos (OLSON, 1999, p. 60).

Deixar o ônus da provisão do bem coletivo aos demais participantes de forma a obtê-lo sem custo algum, pode aparecer como uma alternativa racional do indivíduo. De acordo com

Cruz (2005, p. 72) as teorias da troca racional também partem do princípio de que o comportamento do indivíduo é estrategicamente calculado e, por conseguinte, ao perseguirem seus interesses, os atores consideram as diversas alternativas de ação e, por meio da antecipação das conseqüências possíveis, fazem a opção pela ação que melhor se harmoniza com sua preferência.

A análise de Downs (1999) sobre o comportamento dos partidos políticos, do governo e dos indivíduos numa democracia, também vai ao encontro da perspectiva da escolha racional. Downs trata o processo político-eleitoral de forma análoga ao jogo do mercado presente na ciência econômica, enfatizando o cálculo realizado por partidos e eleitores em variadas circunstâncias com que se defrontam ao tomar suas decisões.

O modelo para analisar a teoria democrática, consiste na presunção de um indivíduo racional que emprega alguns meios para atingir determinados fins. Um homem racional, de acordo com seu modelo de racionalidade econômica, se comporta da seguinte maneira:

- 1) ele consegue sempre tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas;
- 2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras;
- 3) seu ranking de preferência é transitivo;
- 4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferências;
- e 5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas (DOWNS, 1999, p. 28).

Este modelo ele transporta para a análise empírica do comportamento dos partidos políticos, grupos de interesse e governos. O funcionamento da democracia para Downs (1999, p. 33) compatibiliza a racionalidade individual com o *modus operandi* do governo ao supor que o objetivo do governo é a reeleição e que, portanto, todo governo tem o objetivo de maximizar o apoio político. Para o autor sua análise é positiva porque descreve o que acontecerá sob certas condições e não o que deveria acontecer. De acordo com este modelo a democracia existe nos locais nos quais a racionalidade individual é praticada.

Segundo seu modelo de democracia, os interesses dos grupos políticos e dos indivíduos estão sempre em conflito, uma vez que seu conceito de comportamento racional se refere a um comportamento racional dirigido principalmente a fins egoístas. Para Downs (1999, p. 50) “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas”. Assim, as funções sociais das políticas são subproduto da ação humana, e as ambições privadas, seus fins. Este comportamento político está consciente de uma relação definida entre suas políticas e a forma como as pessoas votam. O indivíduo racional vota no partido que ele acredita que poderá lhe proporcionar mais benefícios, deste modo, o princípio

de maximização individual dos atores individuais é compatibilizado com a racionalidade própria do sistema democrático: “como os governos planejam suas ações para agradar eleitores e os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais, uma relação circular de mútua interdependência subjaz no funcionamento do governo numa democracia” (DOWNS, 1999, p. 94).

É indubitável a contribuição à teoria democrática da dimensão do indivíduo racional, no entanto, a sua redução à maximização da utilidade e de benefícios materiais, oculta dimensões importantes da ação humana, bem como a relação entre racionalidade individual e os conceitos e valores mais gerais diretamente relacionados à prática democrática. Desaparece também as formas de opinião e de discussão pública, que podem contribuir para a ação coletiva. Em seu modelo apenas três tipos de grupos tomam decisões políticas: partidos políticos, cidadãos individuais e grupos de interesse (DOWNS, 1999, p. 48). Para criar opiniões simpáticas ao público sobre suas políticas, os governos recorrem aos intermediários e grupos de interesse, para traduzir a vontade dos cidadãos.

Como nos mostra Avritzer (1996, p. 95-8) a limitação da idéia de racionalidade à satisfação do auto-interesse, também colocada por Adam Smith<sup>7</sup>, deixou irresoluto o problema do impacto das formas impessoais sobre as relações interativas entre os indivíduos. Ser moderno não significa apenas a busca pela autopreservação hobbesiana, mas também pressupõe a negociação do substrato coletivo que a antecede. A política deve ser pensada como meio de constituição de formas de deliberação capazes de ultrapassar a mera agregação de interesses.

Para Carvalho (2002, p. 300-1) as abordagens racionalistas destacam as razões circunstanciais que informam as decisões dos atores políticos. Algumas análises têm sugerido uma interface entre as abordagens racionalista e culturalista, de modo a considerar uma *racionalidade bem compreendida* que requeira do agente, para além do cálculo míope, uma capacidade reflexiva, de considerar na deliberação sobre a eficiência de sua ação política, os valores, normas e o ambiente moral, no qual se encontra inserido.

---

<sup>7</sup> Avritzer está se referindo ao trabalho de SMITH, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and the causes of the Wealth of Nations*. Oxford, R. H. Campbell. Smith identifica todas as formas de liberdade com a capacidade do indivíduo de tomar decisões individuais de acordo com suas preferências.

#### 1.4-2 – A perspectiva da cultura política e sua influência para a democracia

Alguns trabalhos têm enfatizado a importância para a democracia da incorporação pelos atores políticos de um sistema de valores e comportamentos democráticos, para além da coordenação automática da ação política. Segundo Taylor (1985)<sup>8</sup> a democracia deve ser entendida como uma interligação do sistema político com o sistema de valores, normas, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político. A internalização ou não pelos atores de uma normatividade democrática pode implicar constrangimentos para a democracia, na medida em que atores políticos de convicções não democráticas ou semidemocráticas<sup>9</sup> ocupam posições-chave no sistema político.

É preciso considerar também que as atitudes não-democráticas podem partir tanto dos atores políticos na esfera governamental quanto da população em geral. Assim, de um lado, têm-se grupos políticos no poder que tendem a fortalecer práticas centralizadoras e autoritárias em seu relacionamento com a sociedade e, de outro, segmentos da sociedade que não se sentem motivados ou preparados para participar do processo político ativamente ou simplesmente assumem um comportamento dentro dos padrões da representação política (CRUZ, 2005, p. 75).

Os teóricos da democracia que defenderam uma visão ampliada da participação, já partiam do princípio de que a participação ativa dos cidadãos nas questões políticas é essencial para a democracia. A análise de Tocqueville sobre o associativismo norte-americano, confirma a importância da complementaridade entre práticas democráticas na sociedade e as instituições da democracia.

Mas para que as pessoas possam participar da política, além da disposição dos atores é preciso o senso de responsabilidade cívica. Almond e Verba (1965) no livro “*The civic culture*”, a partir de estudo intercultural de atitudes e comportamentos políticos em cinco países, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México, analisam o senso de competência política e seu desenvolvimento. A conclusão dos autores é que existe uma relação positiva entre o senso de competência e de participação política, ou seja, as pessoas com senso de eficiência política têm mais probabilidades de participar da política do que as

---

<sup>8</sup> TAYLOR, Charles. 1985. *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>9</sup> Atores políticos semidemocráticos são aqueles que têm “uma atitude instrumental em relação à democracia. Eles não rejeitam a democracia (...) nem tampouco eles a defendem tal como os democratas radicais e liberais. Dependendo das circunstâncias, eles podem ser a favor da democracia representativa, da democracia restritiva ou do autoritarismo” (MAINWARING & VIOLA, 1984 *apud* AVRITZER, 1995, p. 121). De acordo com Avritzer este parece ser o comportamento dominante das elites políticas brasileiras.

que não possuem tal sentimento: “a convicção na própria competência é uma atitude política decisiva” (ALMOND & VERBA, 1965, p. 206-7, *apud*, PATEMAN, 1992, p. 66).

A pesquisa reforça o argumento de Mill sobre a importância das instituições políticas locais, ao concluir que o senso de eficiência política era mais acentuado no nível local do que no nacional. Para Almond & Verba (1965) o governo local pode funcionar como um campo de treinamento para a competência política. Este tema estará presente nas análises sobre a democratização brasileira e relevância das experiências locais de participação para o aprimoramento da democracia, que passaram a se apresentar como uma alternativa a uma cultura política autoritária e centralizadora.

A possibilidade de gestação de uma cultura política democrática nas organizações voluntárias e associações políticas, tem sido recorrente na literatura sobre a democracia. Pateman (1992, p. 67) aponta que o senso de eficiência política era maior entre os membros das organizações voluntárias dos cinco países estudados por Almond e Verba, do que entre os que não eram membros.

Pateman (1992) também conclui no seu estudo sobre a participação na indústria que o sentimento de competência política pode se desenvolver em estruturas descentralizadas de participação e que a democracia requer uma sociedade democrática para se sustentar. Neste sentido incorpora a compreensão de relação entre socialização em instituições da sociedade e a estrutura política de uma determinada sociedade salientada por Almond e Verba. Assim o padrão de relação dominante nas instituições “não-políticas” influencia no funcionamento do sistema político:

Se na maioria das situações sociais o indivíduo se acha subserviente a alguma figura de autoridade, é provável que ele espere uma relação de autoridade como essa na esfera política. Por outro lado, se fora da esfera política ele dispõe de oportunidades de participar de um amplo leque de decisões sociais, provavelmente esperará ser capaz de participar do mesmo modo das decisões políticas. Além disso, a participação na tomada de decisões não-políticas pode dar-lhe a destreza necessária para engajar-se na participação política (ALMOND & VERBA *apud* PATEMAN, 1992, p. 68).

Mas é importante notar quais são os constrangimentos para o desenvolvimento deste sentimento de eficiência política. A desigualdade socioeconômica é uma das variáveis explicativas para a assimetria no processo de participação. A pesquisa de Pateman (1992) é um indicativo de que a participação nos postos mais elevados da administração tende a se concentrar nos estratos com um nível socioeconômico mais alto e com um grau de instrução maior. O sentimento de competência política tem uma relação forte com o nível educacional,

na medida em que este fornece ao indivíduo motivações específicas que interfere no interesse de fazer parte do processo de decisão e no sentimento de “dever” de se tornar um cidadão mais ativo. A educação pode também contribuir para uma mudança nos padrões de comportamento e para romper, portanto, com práticas tradicionais, levando ao desenvolvimento de novas atitudes e valores e à abertura de espaços que possibilitem novas experiências de participação (PENNOCK, 1979 *apud* CRUZ, 2005, p. 78).

O tipo de atitude que os indivíduos adotam em relação ao processo político tem relação direta com a forma como se percebem como atores políticos, o que nos leva às definições de Almond e Verba (1963) sobre competência política. O indivíduo politicamente competente pode, de fato, exercer influência sobre as ações governamentais, já o indivíduo subjetivamente competente acredita em sua capacidade de exercer influência, mesmo quando esta não se concretiza de fato.

Neste sentido, pode-se dizer que para o processo político e para o desenvolvimento de uma cultura política democrática, dois fatores devem estar interligados. Primeiro, é preciso considerar que a estrutura de poder varia tanto inter países como inter localidades de uma mesma nação, e por conseguinte, a participação pode assumir diferentes graus de importância. Desta forma, a relação que o governo e o sistema político estabelece com os cidadãos pode contribuir para a participação e para um papel mais ativo destes, ou bloquear o desenvolvimento de uma relação mais simétrica. Ou seja, apesar dos grandes obstáculos enfrentados pelas disparidades socioeconômicas e educacionais, a atitude do sistema político e do governo em direção à inclusão do cidadão comum nas decisões governamentais pode contribuir para a sua competência política. Como aponta o estudo de Pateman (1992), fatores como experiência e socialização em ambientes participativos podem reverter as atitudes dos indivíduos em relação às questões políticas, indo ao encontro da idéia de que se aprende participar participando.

Segundo, a influência política por parte do cidadão comum depende de certas características sociais e de determinadas atitudes ligadas à competência subjetiva. A crença na capacidade individual de influenciar é de extrema relevância para a adoção de um comportamento político comprometido com o fortalecimento da democracia. Esta é uma via de mão dupla, em que a cultura política dos governantes pode reforçar o potencial participativo ao se mostrar aberto às opiniões e decisões da população ou minimizá-lo e, vice-versa, os cidadãos podem reforçar uma relação assimétrica com o governo ao não aderirem às práticas participativas ou ao se sentirem incapazes de influenciar.

No trabalho de Putnam (2002) está presente semelhante inquietação sobre a relação entre mudanças introduzidas pelo governo e a cultura política, ao pesquisar as variáveis que explicam a diferença no desempenho institucional. Para o autor as instituições são moldadas pelo contexto social em que elas atuam, relacionada diretamente à cultura cívica de participação dos cidadãos. A história e o contexto social restringem ou colaboram para o êxito institucional.

Com a introdução dos conselhos regionais na Itália ocorreu uma mudança na cultura política das elites que os representavam, no sentido de uma despolarização ideológica, e uma tendência à abordagem mais pragmática das questões públicas. A descentralização administrativa deu mais autonomia, acessibilidade dos cidadãos e líderes comunitários ao governo e aumentou a satisfação dos eleitores em relação ao desempenho do governo regional (PUTNAM, 2002, p. 43-68).

Putnam (2002, p. 75) ressalta que não obstante o ponto positivo da reforma em aproximar as instituições representativas do povo, a eficiência administrativa não se verificou em algumas regiões e foi assimétrica na região Norte em relação ao Sul. A diferença em tal desempenho é explicada pela existência de capital social. O capital social seria composto por três importantes elementos. A confiança interpessoal é responsável pela promoção da cooperação e associada às regras de reciprocidade – a certeza que a confiança será retribuída – leva a uma maior probabilidade de intercâmbio. A participação cívica é o terceiro fator imprescindível para a existência de capital social e pode se dar numa variedade de associações voluntárias ou não, caracterizando-se por uma intensa interação horizontal (PUTNAM, 2002, p. 180-183).

Assim o melhor desempenho do Norte da Itália se explicaria pela diferença histórica de participação cívica. A cultura participativa dos cidadãos ajudou o desempenho de suas instituições, bem como o desenvolvimento social e econômico da comunidade. Já na região Sul do país a permanência de relações clientelistas se traduziu numa permuta vertical, em que apenas os grupos próximos à elite política local têm acesso aos bens públicos, excluindo da representação vários segmentos da sociedade.

O comportamento político está diretamente relacionado ao contexto cívico de participação e confiança, no entanto, isto não significa impossibilidade de mudança. Putnam (2002, p. 193) declara que “mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política”. Através da instituição de governos descentralizados mais próximos da participação do cidadão foi possível verificar uma mudança no comportamento da elite, modificação das

antigas estruturas de poder e uma certa autonomia subnacional. A criação de capital social para Putnam (2002, p. 194) é fundamental para o funcionamento da democracia.

Putnam (2002) faz uma combinação entre normas subjetivas (confiança e regras de reciprocidade), características objetivas da sociedade (associativismo) e resultados (eficiência social e econômica). Um dos problemas desta relação proposta por Putnam é a dificuldade de transpor a experiência italiana para outros contextos, uma vez que, empiricamente, a correlação entre estes fatores não necessariamente se concretiza. Outra dificuldade é que a criação de capital social aparece como imprescindível à democracia, mas não há uma explicação de como criá-lo ou de como se gera a confiança social, um dos fatores básicos para o capital social. Em quais contextos sociais, políticos e culturais é possível criar confiança que gera cooperação e vice-versa?

Para o autor o engajamento em associações voluntárias tende a gerar confiança e cooperação, porém, é preciso destacar que esta não é uma relação mecânica, mas que pode depender do tipo de associativismo e das relações que se estabelecem no interior destas. O que quer dizer, que a geração de cultura cívica depende também de como estas organizações se estruturam internamente e como interagem com outras organizações e com o sistema político.

Diante dos objetivos deste trabalho, importa aqui destacar a correlação entre a existência de uma cultura cívica e a possibilidade de superar o oportunismo como condição para ação coletiva presente nas teorias racionalistas<sup>10</sup>. Em outras palavras, o que Putnam (2002, p. 177) demonstra é que é possível que os indivíduos possam agir mediados por uma lógica cooperativa, dependendo do contexto social e do estoque de capital social. Os sistemas de associações cívicas, onde se desenvolve uma cultura de participação e de cooperação, podem ser um dos caminhos para se fortalecer a democracia.

O que é comum nos autores sobre a noção de que a cultura política, ou no sentido mais amplo, a cultura cívica – porque se relaciona também com a vida social e econômica – é sua possibilidade de influenciar no sistema de valores e comportamentos dos indivíduos em prol de uma participação mais ativa e democrática. Esta pode ser gerada tanto nas associações voluntárias quanto nas oportunidades institucionais que surgem da interação do sistema

---

<sup>10</sup> O oportunismo é expresso na teoria racionalista pelo “dilema do prisioneiro”: dois cúmplices são mantidos incomunicáveis e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantiverem silêncio, seriam punidos levemente, mas, na impossibilidade de combinarem versões, cada qual faz melhor em delatar, independentemente do que o outro venha a fazer. De acordo com Putnam (2002, p. 174-5) na falta de um compromisso mútuo, cada qual prefere desertar, tornando-se um oportunista. Nestas circunstâncias, todos consideram irracional cooperar e a deserção é uma estratégia de equilíbrio estável, se não há a confiança nos outros e tampouco se acredita que se goza da confiança dos outros.

político e do governo com a sociedade. Como atesta o estudo de Almond e Verba (1963), nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, países onde existiam maiores oportunidades institucionais para a participação local, o grau de competência política era maior.

Este é um tema que será abordado na próxima seção e está relacionado à opção teórica feita neste trabalho de que a participação política não é condicionada por nenhum fator isoladamente, mas depende de uma série de fatores que interagem, como o cálculo estratégico, a cultura política, o espaço institucional, além dos condicionantes dos contextos sociais, econômicos e políticos.

#### 1.4-3 – A importância das instituições e do formato participativo

Uma variável importante presente no processo participativo que se entrecruza com a dimensão substantiva – uma cultura política participativa – é a dimensão institucional. Considerando que a participação não se dá num vácuo, o estudo dos contextos institucionais é importante para aferir as diversas configurações de poder que podem surgir da parceria entre governo e sociedade civil. Os formatos institucionais devem ser considerados, pois expressam os resultados de correlações de forças presentes na operacionalização concreta das políticas que se pretendem adotar (AVRITZER, 2002, p. 38). Pensar no aprimoramento destes formatos em que se constituem as relações entre Estado e sociedade é crucial para democratização destes espaços.

O institucionalismo, que passou por uma fase de renovação em todas as teorias sociais passando a ser conhecido como neo-institucionalismo, aponta 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. De acordo com Théret (2003, p. 225) essas mediações são precisamente as instituições. Sob o rótulo do neo-institucionalismo existem pelo menos três escolas de pensamentos distintos: institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico.

De forma sucinta pode-se dizer que a relação entre instituições e comportamento na escolha racional tem o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. Nesta concepção, puramente estratégica, de cálculo: “as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual e funcional das estratégias de otimização do ganho por parte dos agentes” (THÉRET, 2003, p. 228). O enfoque sociológico, na sua perspectiva cultural, enfatiza a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão

de mundo do ator na interpretação de situações. As instituições são percebidas como convencionais e quase escapam à análise, elas resistiriam à mudança, uma vez que estruturam as escolhas individuais visando à reforma.

O institucionalismo histórico seria mais eclético, ou seja, recorreria às perspectivas racional e cultural:

Os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente. Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. (...) as instituições (...) desempenhariam um duplo papel. Constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceriam os meios para a libertação das cadeias sociais (THÉRET, 2003, p. 228-9)

O institucionalismo histórico dá uma grande importância ao papel das instituições para regular os conflitos de interesse e a luta política que se dá numa assimetria de poder. Enquanto as perspectivas culturalista e racionalista enfatizam as instituições como solução para os problemas de coordenação. No primeiro, a coordenação por meio dos dispositivos cognitivos seria central às organizações, no segundo, como os indivíduos têm preferências dadas, os problemas se referem simplesmente à coordenação da ação, porque a otimização racional exige que se encontre uma solução para ela.

Théret (2003, p. 230-1) aponta que o institucionalismo histórico e sociológico têm em comum a idéia de que as instituições não são exógenas aos comportamentos dos indivíduos e que os resultados das ações são contingentes, recusando o pressuposto racionalista do exclusivismo da racionalidade instrumental para explicar os comportamentos. Inversamente, o institucionalismo histórico aproxima-se da escolha racional e se afasta do sociológico, ao atender para o cálculo estratégico dos atores. Neste sentido, as instituições possuem, para as duas posições, uma dimensão de libertação da ação e não apenas de constrangimento.

O trabalho de Hall e Taylor (2003) demonstra que é possível encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual as instituições de cada uma das perspectivas poderiam ser utilizadas para se completar ou se reforçar mutuamente. Ambas constataam “que as instituições influenciam a ação ao estruturarem as expectativas relativas às ações futuras dos outros atores, ainda que os modelos que propõem da origem dessas expectativas sejam ligeiramente diferentes”. Assim pode-se dizer que boa parte dos comportamentos é estratégica ou guiada por objetivos, mas que as possibilidades visadas por este ator são suscetíveis de estarem circunscritas por um sentimento culturalmente apropriado do que é adequado fazer.

Se as instituições ajudam a construir politicamente as preferências e os interesses dos indivíduos, significa que o cálculo estratégico e a cultura política não podem ser vistas isoladamente como condicionantes da ação política. D'Araújo (2003, p. 15) alerta que a relação direta estabelecida por Putnam de que “boas sociedades ajudam a produzir boas instituições” recebeu variadas críticas, por indicar uma forte dependência das sociedades em relação à sua história, uma vez que a existência de uma cultura cívica era essencial para a mudança institucional.

Em trabalhos posteriores o autor se defendeu concluindo que é possível mudar hábitos e dinâmicas sociais de maneira a criar capital social. Esta mudança se daria na adoção de instituições democráticas na produção de políticas públicas, embora esta mudança já esteja prevista no último capítulo de “*Comunidade e democracia*”, quando visualiza alguns avanços na prática política do Sul da Itália com a criação de instituições democráticas. G. Almond e S. Verba, autores de *The civic culture revisited* (1981) endossam o pensamento de Putnam ao afirmarem que a cultura política pode ser democratizada por meio de arranjos institucionais democráticos.

É preciso lembrar que quando se está tratando de cultura política e da importância da existência de capital social para a democratização das instituições, não significa, do ponto de vista político, que relações clientelistas e assimétricas são anomalias do sistema político. Boschi (1999, p. 3) sustenta que as relações clientelistas constituem prática comum no exercício do poder político e são apontadas como um recurso emancipatório em contextos assimétricos de ausência adequada da provisão de bens públicos por parte do Estado.

Diante desta realidade, a questão seria saber como operam mecanismos capazes de neutralizar a tendência à instauração desse tipo de relações.

(...) isto é, saber sob que condições seria racional, tanto para os produtores de políticas quanto para sua clientela, prescindir da relação estabelecida em termos desiguais e operar em um contexto mais simétrico, intermediado por instituições democráticas (BOSCHI, 1999, p. 3).

Para o autor, as práticas de governança que simplesmente ensejam o contato entre o público e o privado ou estimulam processos de democracia direta não geram, em princípio, *accountability*. Para isso seria necessário haver condições que favorecessem a horizontalização da relação, o que dependeria da densidade – grau de organização dos interesses representados, nível de associativismo – e da qualidade da representação – em termos da legitimidade e da abrangência da representação (BOSCHI, 1999, p. 3).

Ao invés de salientar, como faz o institucionalismo histórico, que as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão, Boschi (1999) busca ao contrário, entender até que ponto as instituições podem ajudar a horizontalizar as relações entre os atores. Esta perspectiva está presente nas análises dos novos espaços institucionais de participação, criados com a democratização brasileira, e traduz de forma mais apropriada o cenário de participação no país, de uma cultura política em gestação e que, portanto, vai sendo moldada em conjunto com as instituições.

Santos Jr., Ribeiro & Azevedo (2004, p. 18-20) aprofundam esta discussão ao reconhecerem que a instituição de arenas de interação entre governo, mercado e sociedade interfere diretamente na tensão entre direitos sociais e participação cívica. O sucesso de experiências de bons governos na produção local de políticas públicas responsivas em relação aos cidadãos está relacionado à maneira como se organizam os diferentes arranjos institucionais e à capacidade de:

(i) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas, através de procedimentos institucionais, como também pela disseminação de uma cultura democrática que se incorpore às práticas dos atores e que possa sobrepor-se hegemonicamente à cultura política não democrática (...); (ii) gerar práticas e estruturas horizontais de participação, capazes de produzir “capital social”; (iii) “empoderar” grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão de forma a reduzir o impacto das relações assimétricas de poder; (iv) reforçar vínculos associativos dos grupos locais, suas mobilizações e suas organizações representativas, de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre diferentes atores com presença na esfera pública (SANTOS JR., RIBEIRO & AZEVEDO, 2004, p. 20).

De acordo com Dias (2002) a abertura de canais de participação para a opinião pública nos processos decisórios, mostra ao cidadão que os atores políticos estão dispostos a ouvir suas reivindicações, além do que a possibilidade de exprimi-las aumenta a chance de serem atendidas. Essa transformação opera num duplo sentido, mesmo quando a participação não se traduz em medidas concretas, contribuindo para o seu reconhecimento: “(...) por um lado, mesmo aquele que pensa não ter nada a dizer pode se sentir estimulado a refletir acerca de questões da pauta pública; por outro lado, amplia a possibilidade de a participação transformar-se em benefícios públicos concretos” (DIAS, 2002, p. 88).

Sua concepção também vai ao encontro da tentativa de superar a distribuição desigual de poder entre os atores, ao afirmar que a viabilização deste acesso ao processo decisório é capaz de ampliar a estrutura de oportunidades e, por conseguinte, superar a falta de mecanismos diretos de poder, por meio de mecanismos indiretos. “Significa, compensar a

falta de prerrogativa de decidir pela pressão e influência sobre os deliberantes” (DIAS, 2002, p. 88).

Para D’Araujo (2003) o conceito de capital social reforçou a idéia de aprimoramento dos mecanismos de relação entre Estado e sociedade. Apesar das variadas críticas que recebeu o conceito, esta discussão tem chamado a atenção “para a importância da cooperação e da confiança entre as pessoas, e entre estas e suas instituições” (D’ARAUJO, 2003, p. 58).

Se as instituições podem mudar o comportamento dos cidadãos para com o governo e vice-versa, reforça-se a idéia de cooperação entre Estado, sociedade e mercado para a promoção do bem público. Ou seja, a participação do cidadão nos negócios públicos é imprescindível para uma boa representação política. Trata-se de conceitos que não se anulam, mas caminham *pari passu* para o aperfeiçoamento da democracia. A revitalização da sociedade ocorre em conjunto com a revitalização do Estado e das instituições representativas.

Importante lembrar, que numa relação entre governo e sociedade, que os contextos são marcados por uma baixa cultura participativa e pouca organização social, o setor governamental tende a desempenhar um papel de protagonista no processo de democratização. Como expõe Cruz (2005, p. 106) a interação entre os aspectos institucionais e sociais diferencia-se de acordo com fatores de ordem política, social, cultural e comportamental. A democratização da sociedade depende de uma parceria efetiva entre poder público e sociedade, para que não haja oposição entre o princípio da participação e o da representação, reforçando práticas verticais e assimétricas.

O próximo capítulo situará a questão da democracia participativa no contexto brasileiro, procurando problematizar as mudanças ocorridas no seio da sociedade civil, principalmente com o crescente associativismo verificado no processo de redemocratização, bem como as mudanças ocorridas na esfera governamental, no sentido de uma maior incorporação dos atores sociais no processo decisório. Estar-se-ia no caminho de uma confluência entre democracia participativa e representativa? Quais são os limites e as potencialidades da participação do cidadão e as possibilidades de contribuir para a democracia brasileira?

## Capítulo 2 - O caminho democrático no Brasil

### 2.1 – Reforma do Estado e os novos significados da governabilidade democrática

Ao longo dos anos 90, a ampliação da participação foi uma das dimensões mais evidentes no processo de democratização da América Latina<sup>11</sup>. Essa forte adesão ao ideário participacionista vem acompanhada de uma mudança nos significados atribuídos à governabilidade democrática no contexto do Estado pós-ajuste.

A questão da governabilidade aparece na agenda política dos anos 70 sob uma perspectiva conservadora e elitista, enfatizando a necessidade de controlar os potenciais desestabilizadores da democracia, mantendo sob controle o nível de interferência da sociedade sobre os governos. No campo político e econômico, a preocupação com a democracia é substituída pela manutenção da ordem política, num contexto de forte intervenção do Estado na economia e na regulação da vida social. No campo teórico, o principal autor a defender uma posição conservadora em relação ao tema da governabilidade foi Samuel Huntington no seu livro “A ordem política das sociedades em mudança”<sup>12</sup>.

Numa análise sobre os países em processo de modernização (Ásia, África e América Latina), Huntington (1975) sugere que falta a esses países, além de carências materiais, um governo eficiente que possua legitimidade e autoridade. O autor identifica como causa para a decadência dos governos nesses países a relação entre a rápida mudança social e mobilização de novos grupos para a política e o lento desenvolvimento das instituições políticas. Seu argumento vai ao encontro do pensamento de Tocqueville para ressaltar os problemas de um crescente associativismo que não veio acompanhado de uma igualdade na participação política. Para Huntington (1975) o resultado desta combinação de atraso no desenvolvimento das instituições políticas em relação às mudanças social e econômica foi a instabilidade política e a desordem.

De acordo com Barreto (2000, p. 103) dado às condições geradas pela crise fiscal e a cultura autoritária, nossa compreensão de governabilidade teve-se à formulação de Huntington. Esta existe em condições ótimas quando há um equilíbrio entre as demandas

---

<sup>11</sup> Esta foi uma das conclusões presentes no relatório do PNUD: La democracia em América Latina, 2004. No documento afirma-se “Durante la década de 1990 se produjo un proceso de descentralización que abrió canales nuevos para la participación ciudadana (...). Em casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática (...). Este fenómeno de mayor participación por canales alternativos a las estructuras partidarias aparece frecuentemente asociado a otra tendencia vigorosa, el fortalecimiento de las instancias de deliberación y de decisión a nivel local”, p. 156-157. (TATAGIBA, 2005, p. 2).

<sup>12</sup> HUNTINGTON, Samuel. 1975. *A ordem política das sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP.

sobre o governo e sua capacidade de atendimento das mesmas. Esta visão, conseqüentemente, concebia o excesso da democracia como prejudicial à sua própria continuidade. Simplificando o argumento de Huntington: “menos democracia, menos participação, igual a maior governabilidade” (TATAGIBA, 2005, p. 6).

Para Diniz (2001, 18-19) a crise de governabilidade<sup>13</sup> do Estado não estaria ligada ao excesso de demandas, mas ao enclausuramento na cúpula burocrática do poder decisório das elites que fortaleceu desproporcionalmente o Poder Executivo, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia. Segundo a autora o padrão tecnocrático de formação de políticas e o insulamento burocrático – justificado pelo risco que o ambiente democrático coloca para a racionalidade econômica – engendraram um déficit democrático e de *accountability*.

No que tange à crise de governabilidade, Diniz (2001, p.21) argumenta que o problema estava na escassa capacidade de fazer valer decisões e não na capacidade decisória como tal. Para a autora implementação exige cooperação, coordenação e legitimidade, chamando atenção para a necessidade de um enraizamento social por meio de arenas de negociação.

Num primeiro momento, Tatagiba (2005, p. 7-8) demonstra que as receitas que sucederam o diagnóstico de ingovernabilidade e que seriam seguidas pelos países do Terceiro Mundo, especialmente a América Latina, não contemplaram a necessária coordenação com a sociedade destacada por Diniz, mas eram baseadas em quatro princípios básicos: 1) estabilidade macroeconômica; 2) abertura comercial; 3) alívio da pobreza e 4) redução do papel do Estado.

No caso brasileiro é possível perceber a presença destes princípios na pauta da reforma do Estado, que constitui a pauta dos governos na década de 80 e posteriores, visando fazer com que este “se pareça mais com um tigre jovem e ágil do que com um elefante velho e balofo” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.22). Era nítido o esgotamento de um certo estilo de atuação estatal, porém, para alguns autores tal retração não foi compatibilizada com um projeto mais amplo para o país. (BARRETO, 2000, p. 33).

No plano nacional a necessidade de mudança se impunha pela seqüência de planos de estabilização mal sucedidos que prometiam uma saída fácil para a inflação e uma rápida recuperação do crescimento, tendo o Plano Cruzado no final de 1986, representado um divisor de águas na percepção dos agentes econômicos sobre a possibilidade de manutenção do desenvolvimento.

---

<sup>13</sup> Governabilidade, para a autora, refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade (DINIZ, 2001, p. 21)

No plano internacional, o país se encontrava vulnerável desde a crise da dívida externa de 1982. Diversos países em desenvolvimento sofreram as conseqüências do segundo choque do petróleo em 1979, que provocou uma aceleração da inflação nos países industrializados e aumento na taxa de juros internacionais, tendo em vista a política fiscal de Reagan que adicionou cerca de US\$ 3 bilhões ao pagamento de juros externos (SOLOMON, 2001, p. 24). A onda de reformas neoliberais de Thatcher no Reino Unido e de Reagan nos Estados Unidos, nas palavras de Erber (2003, p. 31) “se tornou um mapa para a estabilização e o crescimento dos países em desenvolvimento”.

Para Erber (2003) o mito do liberalismo tinha a pretensão de desconstruir o mito do desenvolvimento. Partindo desta idéia, o Consenso de Washington pode ser então apresentado como a materialização deste mito que identificou no Estado regulador, protetor e ineficiente, o inimigo a ser combatido.

Assim, a discussão sobre a necessidade de uma reforma do Estado brasileiro no que tange às suas competências, financiamentos e gastos entra na pauta política do país. O primeiro presidente eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Melo, foi responsável por encaminhar o país na reforma pregada pelo Consenso de Washington e os demais presidentes continuaram a seguir o receituário. As medidas a serem adotadas para o início das reformas políticas orientadas para o mercado compreendiam: disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades de gastos públicos para as áreas de saúde, educação e infra-estrutura, reforma fiscal (ampliando a base fiscal e reduzindo impostos marginais), estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, garantia dos direitos à propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira (BAUMAN, 1999, p.13).

De acordo com Erber (2003, p. 34-35) as orientações do Consenso de Washington foram reforçadas por alguns elementos retóricos: sua pretensão à cientificidade, à universalidade e pela ênfase nos “fundamentos” da economia. A validade das proposições do Consenso logo começaram a entrar em xeque, quando as possibilidades de recuperação em médio prazo do crescimento auto-sustentado e de melhora crônica na desigualdade de renda dos países em desenvolvimento não se realizaram.

As orientações relativas à condução da política econômica, fortemente centrada no ajuste fiscal, já na década de 90, começaram a ser revistas pelos próprios formuladores do Consenso, acenando uma mudança de postura em relação à necessidade de crescimento sustentável. No final dos anos 90, o Banco Mundial adota um novo paradigma e define como sua missão a redução da pobreza e a melhoria nos padrões de vida por meio do crescimento

sustentável e do investimento em pessoas. O desenvolvimento econômico passa a ser viável através da parceria entre Estado, mercado e sociedade civil, dando ênfase aos aspectos sociais, políticos, culturais e ambientais que ficaram relegados em nome da estabilização econômica (PULCINA, 2004, p. 2).

A temática da governança surge nos projetos levados a cabo pelo Banco Mundial nos países da África e nos países em transição (antigos países socialistas). As chamadas “reformas de segunda geração” surgem num contexto de tentativa de lidar com os fracassos acumulados na década de 80. Elas incluem:

A geração de novas capacidades administrativas e regulatórias (montagem ou modernização de sistemas de coleta e tratamento de informações estatísticas, por exemplo); criação de dispositivos legais visando reforçar a disciplina fiscal, incentivar o profissionalismo na administração pública e punir a utilização da mesma para fins de enriquecimento pessoal (a ‘transparência’ como prioridade); mudanças no sistema judiciário com vistas a torná-lo mais eficiente, de mais fácil acesso e mais impessoal; e por fim o reforço da sociedade civil – tecido de grupos e organizações modernas, i. e., fundadas no princípio da convergência de interesses e valores, e não nos laços comunitários (VELASCO E CRUZ, 2004, p. 47-8 *apud* TATAGIBA, 2005, p. 9)

A mudança proposta no paradigma da reforma do Estado, que trará conseqüências para a democracia, está na concepção de que a governabilidade do Estado depende da sua capacidade de diversificar os espaços de negociação e a inclusão de diferentes atores, o que representa um aumento da participação. É importante ainda o reforço das instituições representativas através do fortalecimento dos instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar (DINIZ, 2001, p. 21).

Especialmente no que tange ao tema da participação, verifica-se uma inflexão no ideário neoliberal, em que a questão social passa a ser valorizada, tendo em vista que o crescimento da pobreza se traduz num risco à governabilidade e à instabilidade política. A participação aparece como uma saída ao problema de equacionar políticas eficientes de combate à pobreza com baixa capacidade de investimento na área social.

Num contexto de níveis decrescentes de investimentos na área social e exigência de eficiência e eficácia no combate à pobreza, a reestruturação do arcabouço institucional das políticas sociais se dá baseada em três estratégias conservadoras de ajustes econômicos implementados na América Latina: a focalização, a privatização e a descentralização. De acordo com Wanderley (2000, p. 122), a focalização significa o redirecionamento do gasto e concentração em setores de maior pobreza; a privatização pode ser entendida como resposta à crise fiscal, que evita a irracionalidade dos gastos públicos e aumenta sua progressividade, e a

descentralização pensada como uma forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto ao aproximar problemas e gestão.

A participação da sociedade civil, na década de 90, é associada à governabilidade num contexto de escassez de recursos públicos. Neste sentido, vai ao encontro do debate sobre privatização, uma vez que esta requer o envolvimento na política social na produção e/ou distribuição de bens e serviços sociais dos setores privados lucrativos e não lucrativos. A privatização envolve as organizações sociais, entidades, movimentos etc., no atendimento aos segmentos mais pobres da população, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos existentes (TATAGIBA, 2005, p. 13).

Ao longo dos anos 90 foi se consolidando a noção de que a participação é indispensável à execução de políticas públicas eficientes, o que aproximou dois conceitos historicamente conflitivos: participação e eficiência. A discussão sobre descentralização muito contribuiu para esta idéia, uma vez que atendeu às expectativas tanto de ajuste macroeconômico do Estado, quanto de mais participação por parte dos atores da sociedade civil.

Na seção a seguir, serão abordados o contexto de mudança dos movimentos sociais e sua contribuição para a democratização do sistema político, bem como a congruência entre o projeto de ajuste e reforma do Estado com o projeto de maior influência nas decisões políticas por parte da sociedade. Tratará também as relações teóricas e práticas entre descentralização e participação.

## **2.2 – Novos atores sociais e novos espaços de participação**

É preciso considerar que se por um lado a participação se insere na perspectiva de ajuste econômico do Estado, por outro, sua defesa reflete as demandas apresentadas nas mobilizações da sociedade civil que reclama um espaço de reconhecimento e de efetiva influência nas decisões políticas.

O processo de revitalização da sociedade surge no final da década de 70 com a chamada “terceira onda de democratização”<sup>14</sup> que trouxe consigo o afloramento de atores políticos dispostos a limitar e controlar as ações do Estado. Desse processo emergiu uma sociedade civil mais autônoma, que incorporou a noção de “direito” ao processo de democratização. Verificou-se, então, a necessidade de se reformar as instituições formais e

---

<sup>14</sup> Assim chamada por Samuel Huntington, tendo em vista os acontecimentos do século XX, que se desencadearam de forma simultânea em diversos países. A 1ª ocorreu após a Primeira Guerra Mundial. A 2ª após a Segunda Guerra Mundial e a 3ª inaugurada com a Revolução dos Cravos em Portugal em 1974. HUNTINGTON, Samuel. 1994. *A terceira onda*. Editora Ática. 1994.

criar alternativas viáveis para absorver a demanda de participação e suprir o crescente déficit democrático.

Avritzer (1997, p. 162) ressalta alguns elementos que contribuíram para a pluralização das formas de ação coletiva. Neste movimento, destaca a renovação nas práticas do movimento sindical, a introdução de movimentos sociais de auto-ajuda, tendo em vista a desproteção produzida pelos regimes autoritários, bem como a constituição de um espaço público plural, na medida em que a classe média passa a atuar em tal esfera, levando à formação de um conjunto de movimentos culturais, corporativos e de associações comunitárias. Há ainda o surgimento de associações temáticas como grupos de direitos humanos, ecológicos e relativos a questões de gênero.

O conceito de sociedade civil, nesta época, foi definitivamente introduzido no vocabulário político e associado à idéia de mobilização contra o regime militar, para alterar o *status quo* no plano estatal e lutar por um regime democrático que visasse políticas públicas que atendessem a grande maioria da população. De acordo com Tatagiba (2005, p. 17-8) valores como “cidadania ativa”, “soberania popular”, “autogoverno”, “emancipação” e “autonomia da sociedade em relação ao Estado” qualificavam a participação como ação contestatória dos “sem-voz”, representados em especial, pelos movimentos trabalhistas e/ou pelos movimentos populares urbanos. O núcleo central da concepção de prática política está no reconhecimento da existência e legitimidade do conflito.

Gohn (2005, p. 71) observa que o eixo articulador da sociedade civil foi dado pela noção de autonomia em relação ao Estado, mas que o princípio de autodeterminação, componente fundamental num processo de autonomia, era exercido contraditoriamente. Argumenta que, embora os movimentos se apresentassem como entes autônomos em relação ao Estado e a sociedade mais geral, internamente havia diferenças entre lideranças, suas bases e suas assessorias externas, resultando numa autonomia relativa e bastante dependente das assessorias.

É indubitável, porém, a influência que a sociedade civil, guiada pelo ideal de democracia direta e participativa, exerceu sobre o sistema político e o processo de abertura ao se organizar contra o Estado autoritário, enfrentando o projeto dos segmentos da cúpula dirigente de serem os únicos condutores do processo. Neste embate, não houve a primazia de nenhuma força social, mas um processo dialético em que a estratégia distensionista foi obrigada a ser elaborada e redefinida gradualmente. Assim, o “projeto” de abertura distinguiu-se do “processo” de abertura, uma vez que aquele sofreu um impacto permanente do conjunto de forças sociais e políticas em jogo (DINIZ, 1985).

O ativismo da sociedade civil brasileira também foi sentido na Assembléia Nacional Constituinte de 1986/87. Apesar da permanência de alguns problemas intocados<sup>15</sup>, a Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, representou um alargamento do pacto republicano sob condições democráticas. Os procedimentos que nortearam sua elaboração deram margem para trabalhos descentralizados, com ampla abertura para a sociedade, grupos sociais organizados de forma direta e indireta, além de ser permeável às pressões dos diferentes interesses de grupo (KINZO, 2001, p. 9).

Estas inovações no campo da sociedade civil afloram numa época em que está em xeque a forma de organização política, social e econômica do país. O processo de descentralização supracitado, pauta da segunda geração de reformas, no Brasil representou a transferência para as esferas subnacionais da responsabilidade de prover infra-estrutura e serviços sociais.

A descentralização político-administrativa adotada na Constituição de 1988 teve grandes conseqüências para a Federação brasileira e para a criação de novos arranjos de participação. O artigo 18 afirma: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”. A inovação da Carta de 1988 está na menção do Município como parte integrante e autônoma da Federação, o que significou a transferência para a esfera municipal da prestação de serviços que antes não lhe eram afetos.

É importante lembrar que a descentralização, por um lado, atendia à demanda da sociedade para entrar no aparelho do Estado e direcioná-lo e, por outro, respondia à crise fiscal e à necessidade de racionalizar os gastos e compartilhá-los com as esferas subnacionais. Adicionado a isto, existiam as pressões externas por reformas institucionais, inclusão de novos atores e reformulações organizacionais. De acordo com Nogueira (2004, p. 55): “não se tratava, portanto, de mera opção programática ou preferência ideológica, mas de imposição da realidade”.

Uma série de medidas foi responsável por consagrar o princípio da participação, para além do direito do voto. Essas se deram através do seu artigo 1º, parágrafo único, do artigo 14 que incluiu mecanismos como o plebiscito, *referendum* e iniciativa popular, entre outros, responsáveis pela introdução do controle social na produção de políticas públicas. Nas palavras de Benevides (1991, p. 129) a Constituição instituiu por meio destes mecanismos,

---

<sup>15</sup> Alguns analistas, como Maria D’Alva Kinzo, apontam para a convivência do “velho com o novo”, questões como a questão agrária, a prerrogativa do poder de intervir dos militares e a estrutura corporativa de representação de interesses permaneceram sem mudança. KINZO, M. D’Alva G. 2001. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *Revista São Paulo em Perspectiva*, nº 4.

princípios da democracia semidireta – combinação dos procedimentos da democracia representativa com os de democracia direta.

Os resultados deste novo arranjo federativo foram positivos no que concerne à participação no processo decisório. Durante o processo de redemocratização e após a Constituição de 1988 surgiram uma variedade de espaços de participação da sociedade civil, de reivindicação, conscientização, prestação de serviços e de influência nos processos decisórios de políticas públicas.

É relevante ressaltar que o pano-de-fundo dessa iniciativa está nos debates sobre a viabilidade de efetivação da democracia diante de um processo decisório descentralizado. Estabeleceu-se umnexo causal em que a descentralização foi fortemente aproximada da idéia de democratização.

Os efeitos positivos da relação entre descentralização e participação foram apontados por diferentes círculos políticos. A concepção existente entre círculos políticos de esquerda da América Latina era que “(...) mais próxima de formas da democracia direta, a vida democrática em âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa” (ARRETCHE, 1996, p. 46). É possível citar a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre que tem servido de exemplo para outros Municípios. Outra corrente de defesa da descentralização é o modelo político norte-americano apoiado em princípios liberais e que vê na descentralização uma oportunidade de rompimento com o passado, e com a forma centralizadora do Estado responsável pelo atraso latino-americano e pela grande dependência das comunidades em relação ao governo.

Segundo Borja e Castells (1996, p.161) “o princípio da proximidade é um elemento essencial da legitimação democrática”. Para os autores os processos de democratização política e descentralização do Estado na década de 80, na América Latina, revalorizaram o papel dos governos locais. Em outro momento declaram:

(...) a cidade, entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior) converte-se num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época. Citemos (...) a configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e administrados e promovam a organização dos grupos sociais. (BORJA & CASTELLS, 1996. p. 161, grifos meus)

Entretanto, a relação entre participação e descentralização pode assumir a forma de uma “complementaridade, por assim dizer instrumental”. Essa se dá por uma “confluência perversa” entre um projeto participatório pela cidadania e democratização e um Estado mínimo em relação à garantia dos direitos. “A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2002, p. 288, grifos da autora).

A crença de que a descentralização viabilizaria necessariamente a participação dos cidadãos nas decisões políticas requer algumas considerações. A argumentação de Arretche (1996, p. 47) é significativa para delimitação dos objetivos desta investigação. Sua posição é de que a realização do ideal democrático depende da possibilidade de que tais princípios e valores políticos possam se realizar em instituições políticas concretas, mais do que do âmbito de abrangência delas. Arretche percebe um limite à efetivação da democracia à medida que essa depende da instauração de instituições que viabilizem a propagação dos ideais democráticos de forma concreta e não apenas de sua realização no aspecto formal.

De acordo com autores que procuram trabalhar o tema da descentralização, existem algumas dissonâncias neste processo que comprometem sua efetividade. Dentre estas, alguns fatores econômicos e políticos são apontados, como por exemplo, uma posição que denuncia que o Estado desconsiderou a heterogeneidade econômica e institucional dos Municípios em relação à sua capacidade de executar políticas sociais, assim como a opinião de que a descentralização foi centrada no ajuste fiscal (Souza & Carvalho, 1999). Em outro momento Souza (1998, p.16), argumenta que essa foi uma forma encontrada para acomodar conflitos, em vez de promover a harmonia, reforçando um traço da história da política brasileira.

Rezende e Afonso (2003) sustentam que apesar da descentralização política e fiscal, a autonomia dos estados e Municípios foi prejudicada pela deterioração das condições econômicas:

De um lado, uma taxa média baixa de crescimento econômico não permitiu que se concretizassem os ganhos de um aumento da competência para tributar e das transferências recebidas da União. De outro, a necessidade crescente de implantar a disciplina fiscal, a fim de evitar problemas macroeconômicos, acarretou restrições à despesa, de tal modo que um instrumento dos mais importantes para o exercício do poder político nos estados e Municípios – o orçamento – foi severamente afetado (REZENDE & AFONSO, 2003 , p. 314)

Os governos subnacionais tiveram grandes dificuldades no início da década de 90 para assumir a responsabilidade dos serviços sociais, uma vez que, principalmente na área de saúde e educação, a maior parte dos recursos financeiros vinham de contribuições sociais, arrecadadas pelo governo federal, sujeitos a revisões anuais e a decisões políticas. No entanto,

o gasto com serviços sociais aumentou 7% em 2000, devido ao incremento de transferências federais, já que estes governos haviam assumido crescentemente a responsabilidade por sua provisão.

Alguns problemas na área social, como saúde e educação, foram equacionados ainda na década de 90. Na área de saúde ocorreu uma das grandes mudanças com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), art. 198 da Constituição Federal. Apesar de ser uma norma constitucional com vigor na data de sua promulgação, foi durante a década de 90 que o processo de municipalização da saúde foi se consolidando.

De acordo com Arretche (2002, p. 96) a partir do estabelecimento de regras universais via portarias ministeriais reduziu-se o caráter incerto e politizado das transferências fazendo com que os governos aderissem maciçamente ao sistema – 99% dos Municípios estavam habilitados ao SUS no ano de 2000.

Na área de educação uma inovação importante foi a Emenda Constitucional nº 14/1996 que criou o FUNDEF<sup>16</sup>, além da obrigação dos governos subnacionais gastarem 25% de suas receitas de impostos e transferências em ensino. Tanto as áreas de saúde, quanto educação, se constituirão em importantes arenas decisórias, que deverão incorporar a participação do cidadão na formulação, implementação e fiscalização de suas políticas. Esta participação se dará, principalmente, através dos conselhos de políticas públicas, criados a partir de leis federais específicas, que materializam os artigos da Constituição Federal que estabelecem a participação da sociedade civil na gestão e no controle de política sociais: na saúde, como “participação da comunidade” (art. 198, III) e na educação como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, VI).

Além da crescente participação da sociedade no processo decisório de políticas públicas, a sociedade tem sido “chamada” para a produção de bens e serviços coletivos, dentro do contexto do Estado Pós-ajuste. Esta foi a grande inovação no que tange à resolução de problemas coletivos e à própria reforma do Estado: a busca de parcerias com o setor público

---

<sup>16</sup> (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), uma minirreforma no âmbito estadual que implicava que, a cada ano, 15% das receitas de impostos de Estados e Municípios seriam retidas e contabilizadas neste Fundo e redistribuídas, no interior de cada Estado, entre governos estaduais e municipais proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas anualmente. Obrigava que 60% deste fundo fossem aplicados exclusivamente no pagamento de professores no efetivo exercício do magistério. ARRETCHE, Marta. 2002. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Revista Dados*, v. 45, nº 3. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/11/2004.

não-estatal; um espaço de participação cidadã nos assuntos públicos, conhecido como “terceiro setor”, “setor não-governamental” ou “setor sem fins lucrativos”<sup>17</sup>.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, a propriedade pública não-estatal é concebida como uma terceira forma de propriedade, além da pública e da privada, constituída por organizações sem fins lucrativos, orientadas para o interesse público. Bresser Pereira e Grau (1999, p. 41) distinguem dois tipos de institucionalidades, uma baseada na solidariedade e na cooperação voluntária e outra constituída pelas organizações de serviço público (Ospnes) que não são auto-sustentadas e carecem de recursos públicos e privados.

Estas instituições, que não pertencem nem à esfera do Estado nem à do setor privado, têm sido responsáveis por uma participação expressiva nos serviços sociais, com uma diversidade de atuação e público, nas áreas de educação, saúde, assistência social e cultura. No entanto, sua missão não se restringe à administração de serviços sociais e financiamento de tarefas caritativas. Vieram disputar e articular exigências políticas que não foram adequadamente representadas pelas instituições formais do governo, tampouco mediadas pelos partidos políticos.

A participação na prestação de serviços sociais também tem se dado por meio de empresas privadas. Baumann (1999, p. 44) destaca que o processo de privatização das empresas públicas, as mudanças de regulamentação e a quebra do monopólio público em vários setores, fizeram com que as atividades do capital privado dessem um salto de qualidade. No entanto, para o autor, o investimento no setor social ainda permanece limitado, ficando o governo federal com a maior parte da responsabilidade. Além do processo de privatização, a ampliação de transferências de responsabilidade de investimento para o setor privado, também tem se dado por meio das Parcerias Público-Privadas defendidas por diversos autores.

Uma inovação na área de parcerias público-privadas é a Lei Federal n.º 11.079<sup>18</sup>, de 30 de dezembro de 2004. Esta Lei busca superar os problemas de infra-estrutura que são um entrave ao desenvolvimento, instituindo a concessão patrocinada, ou seja, a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, envolvendo a cobrança de tarifa aos usuários e a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Há também o estabelecimento da concessão administrativa – o contrato de prestação de serviços de que a

---

<sup>17</sup> Existe uma diferenciação de categorias conceitual e funcional destes espaços públicos não-estatais que não me deterei neste trabalho. Ver: MORALES, Carlos Antônio. 1999. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. In: PEREIRA, L. C. Bresser & GRAU, Nuria Cunnil (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 51-85.

<sup>18</sup> Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 14-01-2005.

Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Ainda não é possível avaliar o impacto das parcerias público-privadas para a democracia e para a resolução dos problemas sociais e de infra-estrutura que entravam o desenvolvimento do país. Até o momento sabe-se pouco sobre estas experiências, mas o suficiente para apontar alguns pontos que merecem aperfeiçoamento, uma vez que não é mais possível voltar ao modelo de desenvolvimento anterior: a necessidade de complementaridade dos projetos, melhoria no âmbito do contrato, da prestação dos serviços, da fiscalização e regulação, da prestação de contas e do equilíbrio entre as parcerias.

### **2.3 – O papel da sociedade civil na consolidação da democracia**

Esta seção terá o objetivo de mapear as diferentes visões de uma vasta literatura sobre a participação da sociedade civil no país, apontando suas contribuições e limites para a consolidação da democracia.

Avritzer (1995) em contraposição aos pressupostos das teorias de transição para a democracia demonstra a contribuição dos novos atores sociais para a democratização brasileira com base no conceito de esfera pública de Habermas. Neste sentido, recupera como parâmetros para a democratização a incorporação de uma cultura política democrática pelos atores políticos, posição adotada por Taylor (1985) e a inserção da democracia no interior do processo de mudança do repertório da ação social, mudando o foco das teorias da transição que relacionaram a democracia apenas com a operação das instituições e do sistema político.

Para Avritzer (1995, p. 118) a democratização envolve a convivência de duas culturas políticas: “uma semidemocrática e predominante no nível do sistema de instituições políticas; e outra democrática, predominante no nível do mundo da vida e da sociedade civil”. Apesar de destacar os limites da teoria habermasiana de esfera pública para compreensão da realidade dos países em desenvolvimento tardio<sup>19</sup>, a ênfase permanece na sociedade civil como portadora da cultura política democrática e terreno para a instauração de um sistema

---

<sup>19</sup> Existem dois limites apontados pelo autor. O primeiro consiste na impossibilidade de supor a precedência do processo moral e político de racionalização sobre sistêmico, já que no Brasil as estruturas do Estado moderno são anteriores a um movimento societário de democratização. O segundo estaria relacionado à forma como os direitos são introduzidos nestas sociedades, de maneira apenas funcional. O processo de demanda por direitos é posterior à introdução do Estado moderno e à institucionalidade democrática. Para Habermas a democratização requer uma sociedade autônoma e com capacidade de limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo (AVRITZER, 1995, p. 117-8).

democrático. O seu insucesso estaria diretamente relacionado aos vetos das forças econômicas e políticas tradicionais patrocinadoras da modernização.

Estudos sobre os movimentos sociais vêm destacando sua capacidade de ampliação do político, possibilidade de transformação de práticas políticas dominantes, aumento da cidadania e inserção na política de atores sociais historicamente excluídos da cena política. A chave conceitual para estes estudos também tem sido a concepção de esfera pública de Habermas. De acordo com Avritzer e Costa (2004) é possível utilizar a concepção discursiva de espaço público para se pensar a democratização da América Latina, a partir de algumas correções no modelo.

Destacam quatro elementos constitutivos do contexto latino-americano de democratização. Primeiro, a emergência de *new publics*, que associam com a emergência de uma multiplicidade de novos atores urbanos, novas subculturas e novas etnicidades, bem como uma heterogeneidade no campo social, cujos modelos de famílias, relações de gênero e opções de sexualidade vem dando lugar a novas formas de vida e comportamento. Segundo, a relevância dos *subaltern counterpublics*, composto por atores sociais tradicionalmente excluídos do espaço público e que reivindicam a ampliação do espaço político e seu direito de participar. Terceiro, o surgimento de *diasporic publics*, os quais são representados pelos novos públicos que partilham do espaço nacional, e ao mesmo tempo, compartilham redes transnacionais e se constituem como agentes permanentes de inovações sociais no contexto nacional. Por fim, os *deliberative* ou *participatory publics*, que, diferentemente da separação entre sociedade civil e sociedade política presente na teoria habermasiana, requerem uma articulação entre deliberação pública e tomada de decisão. Na América Latina, onde os mecanismos de controle do Estado pelos cidadãos e os partidos políticos não funcionam, é imprescindível que os temas trazidos pelos novos atores sociais na esfera pública encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o mais acessível ao controle dos cidadãos (AVRITZER E COSTA, 2004, p. 16).

A possibilidade de que novos atores sociais venham exercer o controle democrático sobre o Estado também é destacada por Dagnino (2000, p. 81-7). Ela sustenta que os movimentos sociais no Brasil contribuíram para dar novo significado às relações entre cultura e política em suas lutas pela democratização. Neste sentido, desenvolveram uma concepção de democracia que transcende os limites das instituições políticas e busca a democratização da sociedade como um todo. O instrumento fundamental dos movimentos sociais em sua luta pela democratização foi a apropriação da noção de cidadania, como busca por direitos iguais, o que garantiu a operacionalização de sua visão ampliada de democracia.

A diferença do novo conceito de cidadania em relação ao empregado em outros contextos históricos, como a versão liberal de cidadania, pode ser expressa em cinco pontos: a redefinição de direitos, cujo ponto de partida é a concepção do direito a ter direitos; que não está circunscrita aos direitos formais, mas inclui a invenção de novos direitos que surgem de suas lutas políticas e práticas concretas; a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando por seu reconhecimento, ou seja, se distancia da noção de cidadania como incorporação política gradual dos excluídos via Estado e classes dominantes; a busca por participação na própria definição desse sistema para transformação da sociedade e das relações de poder, que tem mudado os modos de tomada de decisão dentro do Estado e o relacionamento deste com a sociedade; um novo projeto de sociabilidade, num formato mais igualitário de relações sociais, inclusive novas regras para viver em sociedade; e, por fim, a cidadania não está restrita às relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da sociedade (DAGNINO, 2000, p. 86-9).

Dagnino (2000, p. 73) aponta que: “definir a sociedade civil como arena e alvo de luta política pela hegemonia significa necessariamente reconhecer sua natureza contraditória e heterogênea e recusar sua mistificação como pólo virtuoso contra um Estado diabólico”. Ao mesmo tempo, deixa claro que a ênfase na sociedade não pressupõe uma recusa da institucionalidade política e do Estado, pelo contrário, implica uma reivindicação radical de sua transformação.

A partir do conceito de política cultural, Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) mostram como as políticas culturais dos movimentos sociais ajudaram na transformação da cultura política dominante e redefiniram o que conta como político, o que poderá aprofundar a democracia na América Latina. A proliferação de públicos alternativos dos movimentos sociais é positiva para a democracia por colocar em xeque o poder do Estado, dar expressão a “interesses populares”, ao mesmo tempo em que permite a re/construção desses interesses.

De acordo com estas visões de atuação dos movimentos sociais, pode-se dizer que o papel da sociedade civil na consolidação da democracia, está em consonância com a idéia de democracia deliberativa, elaborada por Avritzer e Costa (2004), apresentada no primeiro capítulo, que congrega debate da esfera pública com transformações no processo decisório e nas relações entre Estado e sociedade.

Outro ponto destacado pelos autores que trabalham a democratização da América Latina a partir de conceitos habermasianos é a recuperação da importância da argumentação

na teoria democrática, rompendo com a dicotomia participação X procedimentalismo democrático.

Esta interpretação está presente na análise de Santos e Avritzer (2003) que sintetiza os resultados encontrados num estudo empírico de experiências de participação local em seis países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique, e Portugal. A análise destas experiências aponta para os limites da teoria hegemônica<sup>20</sup> da democracia que propunha uma solução elitista e a supervalorização do papel dos mecanismos de representação sem a combinação com mecanismos societários de participação.

De acordo com Avritzer e Santos, ao longo do século XX o debate sobre a democracia ficou limitado a duas formas complementares de hegemonia:

Uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática; uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a conseqüente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (SANTOS & AVRITZER, 2003, p. 43).

Santos e Avritzer (2003, p. 49) propõem um itinerário contra-hegemônico da democracia, que também estará presente no século XX, e irá contemplar a necessidade de ampliação do político e da democracia representativa, uma vez que esta não é capaz de abordar duas importantes dimensões da representação: a prestação de contas e a representação de múltiplas identidades. Os autores ressaltam o processo de democratização iniciado no Sul da Europa, nos anos 70, e ocorrido na América Latina, nos anos 80, que recolocou na agenda de discussão algumas questões a respeito da democracia.

Em primeiro lugar, a relação entre procedimento e participação social. A teoria hegemônica da democracia reduziu o procedimentalismo ao processo eleitoral, sem responder se este esgotava o processo de autorização por parte dos cidadãos e se esgotava a representação da diferença. Há a necessidade de se introduzir uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade que possibilitem mudar as relações de privatismo no acesso aos recursos públicos (SANTOS & AVRITZER, 2003, p. 46 e 54).

---

<sup>20</sup> O conceito de hegemonia utilizado pelos autores está baseado em Gramsci que o relaciona à capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso, a questão da democracia. Este processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico de forças econômicas, políticas e morais alternativas.

Em segundo lugar, a redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local. Por muito tempo defendeu-se a substituição dos mecanismos de exercício da soberania por parte dos cidadãos pelo aumento do controle da burocracia sobre a política. Estes novos movimentos mostram que o conhecimento detido pelos atores sociais pode ser apropriado pela burocracia para a solução de problemas de gestão: “A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo” (SANTOS & AVRITZER, 2003, p. 54). Neste sentido, pode-se dizer que os autores propõem um rompimento com a visão inaugurada por Weber e Schumpeter de impossibilidade de uma participação política ampliada diante da complexidade da sociedade moderna.

Por fim, Santos e Avritzer (2003, p. 50 e 54) colocam o problema entre representação, diversidade cultural e social e a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. A articulação entre democracia representativa e democracia participativa pode contribuir para defesa de identidades e interesses dos setores sociais menos favorecidos. Para os autores a democracia participativa é considerada um dos campos sociais e políticos em que está sendo reinventada a emancipação social.

É preciso ressaltar, no entanto, que a participação ampliada de atores sociais de diversos tipos, em processos de tomada de decisão, tendem a ser objeto de intensa disputa política. Estes movimentos estão sujeitos à vulnerabilidade e ambigüidade, quando são descaracterizados por via da cooptação por grupos sociais superincludos e por via da integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder (SANTOS E AVRITZER, 2003, p. 60).

A possibilidade destas novas experiências de participação ampliarem os espaços de influência do cidadão nos negócios públicos, superarem a tese elitista da indispensabilidade da burocracia e apresentarem uma alternativa aos limites da representação, reforça a defesa vigorosa dos autores pela democracia participativa. Mas é preciso ser mais cauteloso em relação às possibilidades de se alcançar por meio desta participação a emancipação social preconizada pelos autores. Esta representaria uma oposição a qualquer forma de dominação, principalmente a dominação paradigmática da ciência moderna, visando a uma ciência multicultural, que incluísse a diversidade de conhecimentos rivais e fosse contrária a paradigmas científicos hegemônicos.

Entretanto, não fica claro como se daria a emancipação social, uma vez que as experiências contra-hegemônicas ocorridas em países semiperiféricos, intrinsecamente

relacionados ao contexto histórico e cultural de cada localidade, precisariam ser transpostas para o nível mais global a fim contrapor o modelo hegemônico.

Não obstante as críticas dos autores às formulações de democracia de Bobbio (1986) como um conjunto de regras para a formação de maiorias, é possível perceber similaridades em suas formulações sobre a complementaridade de democracia representativa e direta ou participativa.

Para Bobbio (1986, p. 52-4) não se trata de fazer uma escolha entre as alternativas, mas perceber que as duas formas de democracia são necessárias e que podem se integrar reciprocamente. O processo de democratização consiste na extensão do poder ascendente – quer dizer, o poder político que vai de baixo para cima – que antes ocupava apenas o campo da sociedade política, para o campo da sociedade civil nas suas diferentes articulações e movimentos. Ou seja, ocorre a ocupação da democracia representativa de novos espaços de democratização de relações sociais.

Contudo, Bobbio (1986, p. 57) não vislumbra a passagem da democratização da sociedade, na esfera da família, escola e empresa para sua incorporação na esfera política. Para ele, os dois grandes blocos de poder descendente – o poder político que desce do alto para baixo, identificado com o controle burocrático do Estado moderno – a grande empresa e a administração pública, não passaram pelo processo de democratização.

Certamente, as grandes mudanças na relação Estado e sociedade ainda não estavam bem delineadas na época em que Bobbio escreveu este livro. Por isso, o antagonismo entre participação do cidadão e formas burocráticas de ação do Estado era tão forte em seu pensamento.

As análises presentes nesta seção confluem na idéia de que a participação da sociedade civil pode contribuir para democratização do sistema político, das relações sociais e para uma visão de democracia ampliada que supere os limites dos mecanismos de representação política. Por se tratar de um processo inovador na sociedade brasileira, esta participação não está livre de tensões e limites. Como sugere Dagnino (2002, p. 300), o retrato da participação da sociedade civil nos espaços públicos no Brasil, de acordo com a pesquisa reunida nos artigos de seu livro, revela que o processo de construção democrática no Brasil “não é linear, mas contraditório e fragmentado”.

Apesar dos problemas apontados em relação aos limites dos novos contornos da participação nestas experiências que vem se consolidando no cenário brasileiro, deve-se ressaltar a importância destes mecanismos de participação, que estão permitindo tematizar questões que antes nem sequer eram pensadas. Atentando para os riscos de supervalorização

da ação autônoma dos movimentos sociais, uma vez que existe o risco de cooptação e manipulação, tendo em vista a inserção no contexto institucional e a relação que estabelecem com outros grupos sociopolíticos, como descrevem Santos e Avritzer (2003).

#### **2.4 – Sociedade civil e a relação com o sistema político: os limites da participação**

Boschi (1987, p. 18-9) é um dos autores que oferece uma visão alternativa à literatura sobre a questão democrática que passou a considerar os movimentos sociais como o domínio da liberdade por excelência, ou local de virtudes, a partir de uma ênfase na inovação que presumia uma autonomia da ação coletiva em relação à burocracia e influência do Estado. Demonstra que a dimensão institucional é intrínseca à lógica da ação coletiva e que “o problema consiste em levar devidamente em conta o momento em que a dinâmica institucional passa a afetar o impulso autônomo de atuar coletivamente”.

As instituições têm o caráter de organizar a experiência diária dos indivíduos, definir as demandas e metas de ação. Para Boschi (1987, p. 23) o impacto dos movimentos sociais, principalmente em longo prazo, só se efetivará via mediação institucional, ainda que o seu potencial de inovação venha a ser moldado pelas normas e valores dominantes.

De acordo com Boschi (1987, p. 24-27), os movimentos sociais não escapam à necessidade de organização e estruturação que em certo sentido os tornam até burocratizados. A organicidade permite considerar um conjunto de manifestações coletivas como movimento. Além de expressarem suas reivindicações, os novos atores coletivos precisam que os direitos que defendem sejam regulados pela esfera política. É claro que esta relação dos movimentos sociais com o sistema político por meio da institucionalização de suas demandas, traduz-se numa tensão entre burocratização e diminuição das prerrogativas democráticas. Uma vez atingido o estágio organizacional, necessário para canalizar as mobilizações, a tendência dos movimentos de atingir um componente institucional é intensificada pela lei de ferro das oligarquias<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> MICHELS, Robert. 1979. *Los partidos políticos: um estúdio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu editores, vol I. Michels apresenta uma visão pessimista da democracia moderna. Para o autor a demanda por organização conduz, necessariamente, a uma oligarquização das relações, isto acontece porque a organização tende a substituir os fins que motivaram sua criação por estratégias eficientes de sobrevivência natural. Esta é a chamada “lei de ferro das oligarquias”, difícil de ser refutada, mas que pode ser relativizada dada suas contradições internas. Parece surgir de sua teoria uma visão implícita de que os líderes e as massas são de natureza diferente, uma vez que não existe nenhuma tensão entre estes. O sucesso da lei de ferro depende de uma certa passividade das massas, uma vez que a formação da liderança é por estas desejada, sem nenhum tipo de questionamento ou tentativa de tentar auferir também postos de liderança.

Diante do exposto, o estudo dos movimentos sociais deve atentar para a possibilidade de manutenção de processos e procedimentos democráticos e as possíveis concessões à ordem política, para uma análise menos idealista de seu impacto político. Segundo Boschi (1987, p. 31) “ocorre que, embora os movimentos possam de fato promover alguma democracia interna e expressar os anseios de liberalização em determinado ponto de sua trajetória, a democratização das relações sociais não leva necessariamente à democratização ao nível institucional da política”.

O autor analisou os movimentos de associação de moradores de favelas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, as associações de bairros de classe média do Rio de Janeiro, as associações profissionais, sindicalismo de classe média e a mobilização de alguns setores da sociedade civil no processo de transição para a democracia. Esta variedade de movimentos sociais que compõe o cenário do final dos anos 70 é um bom exemplo da efervescência destes anos que presenciaram importantes transformações estruturais e na relação Estado/sociedade.

As mudanças, entretanto, foram limitadas pelas características do processo de redemocratização, de constante interação entre o projeto político autoritário de abertura e as demandas da sociedade civil. O autor destaca que os movimentos que envolviam as classes mais baixas apresentaram diferenças significativas em relação aos setores médios no que tange à ação coletiva. As associações de moradores de favela apresentaram uma presença mais constante, já que emergiram desde a década de 40 e mantiveram suas atividades mesmo no período autoritário. As variações contextuais destes movimentos relacionaram-se diretamente aos padrões de relação estabelecida com o setor público e das características políticas locais.

A despeito das diferenças, Boschi (1987, p. 164) ressalta que os movimentos dispõem de repertórios similares de ação coletiva, na medida em que: “Estes incluem um tipo específico de manifestação, caracterizada pela tentativa de incorporação política via canais tradicionais, mas que certamente mantêm com eles uma relação de tensão”. Eles compartilham a possibilidade de se constituírem uma alternativa política, em áreas que o Estado não consegue abranger.

Mas se por um lado, estes movimentos são muito politizados e exercem uma grande pressão sobre o sistema político a partir de uma permanente mobilização coletiva que contrapõe os padrões institucionais vigentes, por outro, eles também se enquadram nestes padrões. Isto acontece devido à natureza de suas demandas que requer freqüentemente a regulação do Estado, impedindo a consolidação de uma base autônoma e a institucionalização

de canais intermediários duradouros entre Estado e sociedade. Ainda, a dinâmica destes movimentos abrange a aquisição do monopólio de representação, que é próprio ao contexto brasileiro, fazendo com que haja um maior controle do Estado (BOSCHI, 1987, p. 166).

Esta constante tensão entre democratização e permanência de antigas práticas de controle está presente em todo processo de redemocratização. Dois dilemas são expostos por Boschi (1987, p.197-71) na relação entre Estado/sociedade no Brasil. Em primeiro lugar, apesar de representarem uma alternativa ao monopólio do Estado sobre as formas de participação política, estes movimentos incorporam em suas reivindicações a ação regulatória do Estado. Há também a dificuldade de manutenção dos níveis de participação e mobilização na rotina dos movimentos e a tendência à burocratização e ao faccionalismo no interior destes, obstáculo apontado por Offe (1985)<sup>22</sup>.

O segundo dilema refere-se à potencialidade dos movimentos sociais de disseminar práticas associativas democráticas e as consolidarem no plano das instituições políticas. Para o autor, o sucesso de tal empreendimento só poderá ser percebido em longo prazo, à medida que estes diversificarem suas formas de mobilização.

Outras interpretações se somam à tentativa de explicar a lógica de ação coletiva dos movimentos sociais urbanos neste período, seu impacto na democratização das relações políticas e as possibilidades de complementaridade entre participação e representação. Azevedo & Prates (1991), de forma inovadora, apresentam uma diferenciação entre as formas de participação e sua abrangência, caracterizando os tipos específicos de ação coletiva, que será útil para a análise de como os novos espaços de participação vão interagir com o sistema representativo.

Em primeiro lugar, para melhor compreensão do assunto, resta apresentar uma definição sobre o que está sendo definido como movimento social:

---

<sup>22</sup> OFFE, Claus. 1985. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 56-118. O autor faz uma distinção entre as organizações do trabalho – sindicatos – e as empresariais, relacionando-os às duas lógicas de ação coletiva. No caso dos sindicatos, estritamente calcados na lógica dialógica da ação coletiva, dependem da participação e de um comprometimento coletivo, o comportamento *free rider*, destacado por Olson (1999), costuma ser adotado pelos participantes, enfraquecendo o poder de mobilização. Já nas organizações empresariais se aproximam de um exemplo puro da lógica monológica da ação coletiva, a motivação “privatista” ou a participação por interesses individuais não interfere na capacidade geral desta de alcançar seus objetivos (Offe 1985, p. 95).

Há também a contradição entre maior burocratização dos sindicatos e democracia interna, em que o primeiro levaria a um padrão mais monológico de ação coletiva. A institucionalização de modos alternativos, não associacionistas, da representação de interesses da classe operária dentro de órgãos do Estado e/ou conselhos de empresas restringe o espaço para lutas pelos interesses dos representados e o aumento de estatutos e regulamentos dificultam a ação dos sindicatos em relação a seus membros (OFFE, 1985, p. 100).

O termo movimento social refere-se, na literatura sociológica contemporânea, àquelas manifestações de organização coletiva que buscam assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade, como por exemplo, “direitos de cidadania”, “ecologia”, “critérios fundamentais de distribuição de bens na sociedade”, enfim, todo e qualquer movimento coletivo orientado primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica (AZEVEDO & PRATES, 1991, p. 125).

Não obstante a ênfase sobre o caráter “não-negociável” dos bens coletivos que requer um compromisso normativo de seus membros, os autores destacam que os movimentos sociais podem se envolver em atividades coletivas voltadas para ganhos instrumentais. No entanto, o argumento é que esta distinção terá conseqüências teóricas para a análise da ação coletiva em relação ao “dilema olsoniano”<sup>23</sup> e à articulação da mobilização social com o sistema de representação institucionalizado na sociedade.

No primeiro caso, as conseqüências do “dilema olsoniano” são minimizadas, uma vez que o compromisso dos membros com a organização e com os bens buscados apresenta-se como incentivos à participação. A ação dos movimentos sociais também pode significar uma crise de legitimidade do sistema institucionalizado.

Já os movimentos reivindicativos terão uma grande dificuldade de manter a mobilização dos indivíduos, tendo que criar os “incentivos paralelos” previstos por Olson. Sua articulação com o sistema institucionalizado pode ser entendida apenas como pressão sobre o sistema político, conformando um padrão associativo mais voltado para integração, via interação com as agências governamentais, do que para a contestação do sistema político (AZEVEDO & PRATES, 1991, p. 125-6).

Boschi (1987, p. 47) aponta, em seu trabalho sobre as associações de moradores de bairros e de favelas, que o objetivo principal destes movimentos é a busca de melhorias urbanas por meio do desenvolvimento de estratégias junto ao poder público. Neste sentido, mantêm uma relação contínua com o Estado, que poderia apresentar maior ou menor conflito, participação mais ou menos intensa: “indo de um extremo de rejeição às políticas estatais à aceitação em outro, os movimentos não obstante se mostravam sempre dispostos a negociar, evidenciando uma clara compreensão dos interesses fundamentais em jogo”.

A diferenciação entre movimentos sociais e organizações reivindicativas, proposta por Azevedo e Prates (1991, p. 135-6) tem o objetivo de compreender os diferentes tipos de

---

<sup>23</sup> O dilema da ação coletiva apontado por M. Olson (1999) foi apontado no primeiro capítulo deste trabalho e se refere à dificuldade de se manter níveis de participação na busca de bens de natureza inclusiva, uma vez que mesmo não participando os indivíduos terão acesso aos bens. Assim, a lógica do *free-rider* tenderia a prevalecer sobre a orientação coletiva, a não ser que os indivíduos recebessem ‘incentivos paralelos’ que os motivassem além da expectativa de retorno gerada pelo acesso ao bem coletivo.

envolvimento comunitário, nos chamados planejamentos participativos<sup>24</sup>, que começou a ganhar força na década de 80 no Brasil. Para isso, os autores apresentam dois conceitos importantes que terão implicações distintas para o formato de relacionamento Estado/sociedade.

O primeiro denomina-se “participação instrumental”:

(...) caracteriza-se pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica (AZEVEDO & PRATES, 1991, p. 135).

O segundo tipo é chamado de “participação ampliada ou neocorporativa” que está relacionada: “à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas” (AZEVEDO & PRATES, 1991, p. 136).

Para Azevedo e Prates (1991, p. 145-6), a maioria das experiências de planejamento participativo no Brasil estão relacionadas à “participação restrita ou instrumental”. Da parte dos setores governamentais, este tipo de planejamento visa: a superação do modelo compreensivo de planejamento<sup>25</sup>; a divisão de responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas; o aumento dos recursos disponíveis, por meio da substituição do capital por mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada; o aumento na eficácia na alocação de recursos; uma maior legitimação do governo ou de burocracias públicas, entre outros. Por parte dos movimentos de populações de baixa renda, interesses bastante pragmáticos motivavam a participação: a obtenção de recursos adicionais do Poder Público.

Este tipo de relacionamento pode ter efeitos perversos como a sobrevivência de práticas clientelistas tradicionais diante de um discurso modernizador e tentativas de controle e

---

<sup>24</sup> Os autores estão se referindo à relação estabelecida entre os movimentos sociais, canais de mediação da população periférica, e as diversas agências públicas, no período de redemocratização. “Desta forma, generalizou-se no país a prática do chamado planejamento participativo. Onde existiam ‘associações comunitárias’ tentava-se criar mecanismos institucionais de interação com os programas públicos; onde não existiam, induzia-se à sua criação. O fato é que ‘programa público que se prezasse’ não se iniciava sem o respaldo real ou ritual de associações comunitárias” (AZEVEDO & PRATES, 1991, p. 135).

<sup>25</sup> O modelo compreensivo de planejamento, utilizado nas décadas de 60 e 70 no Brasil, sob grande influência do pensamento “cepalino”, baseava-se na idéia de que os desequilíbrios sociais e econômicos deveriam ser superados a partir de reformas estruturais implementadas pelo Estado. Este tipo de planejamento compreensivo, globalizante e integrado, superestimou a capacidade do Estado e subestimou o papel do mercado e redundou em entraves institucionais dentro da própria máquina pública. Alguns motivos para o seu abandono: fim do milagre econômico, agravamento da crise e impossibilidade de governar com ênfase em grandes projetos.

manipulação por parte de burocracias públicas. Entretanto, estes constrangimentos não devem anular os ganhos obtidos pela população de baixa renda.

No que concerne à “participação ampliada”, que geralmente ocorre em órgãos colegiados do tipo “conselhos” – objeto de estudo deste trabalho – ou “comitês”, na época do artigo de Azevedo e Prates (1991) não estava muito difundida. Este tipo de participação apresenta algumas dificuldades de enquadramento diante das inúmeras possibilidades de arranjos envolvendo os atores da sociedade e da esfera governamental, entre elas: composição dos atores que devem participar; processo de seleção dos participantes; escolha de temas que serão priorizados e definição do caráter consultivo ou deliberativo.

Azevedo e Prates (1991, p. 143-6) ressaltam o pequeno interesse que este tipo de participação desperta em organizações reivindicativas de âmbito limitado e movimentos sociais que priorizam outros temas que estão na pauta destes órgãos, além das resistências do Poder Público. Contudo, este pode ser um mecanismo com um grande potencial de democratização do Estado e incorporação dos setores populares mais bem organizados no processo decisório de política urbana.

Para Tatagiba (2005, p. 16-17) é preciso considerar que a democracia está em construção e que os significados da participação na década de 90, adquiriram novos contornos com a sua acomodação na agenda conservadora da reforma do Estado. Seu argumento é que, concomitante à aproximação da idéia de participação e governabilidade pela retórica conservadora, ocorre um deslocamento nos significados da participação, restringindo-a a uma “ferramenta de gestão”, com potencial reduzido para politização dos temas da agenda pública: “A participação não ameaça a estabilidade, a ordem, a governabilidade, porque resta limitada aos contornos de uma democracia de baixa intensidade”.

Esta “nova participação” estaria fortalecendo uma democracia gerencial<sup>26</sup> e se caracterizaria pela despolitização dos conflitos e por uma atuação em prol de um melhor desempenho dos governos:

Atuando como “parceira” do Estado, a sociedade amplia a capacidade de intervenção do governo, potencializando os recursos existentes – por meio do aporte de novos recursos e informações – e criando as condições para a sustentabilidade de programas e projetos. Nesse diapasão, o tom fortemente contestador que compunha a retórica participacionista se dissolve no discurso técnico e supostamente neutro da moderna gerência, num evidente deslocamento do tema do conflito em favor da temática da eficiência e eficácia das políticas (TATAGIBA, 2005, p. 19).

---

<sup>26</sup> A idéia de democracia gerencial contrapõe-se aos modelos de democracia elitista e participativa, numa tentativa de dar novos significados à participação no contexto do Estado Pós-ajuste. Está presente em sua tese de doutorado em Ciências Sociais, Campinas-SP, IFCH/UNICAMP, 2003.

Gohn (2005, p. 78-83) também observa que a autonomia deixa de ser o eixo estruturante da sociedade civil e que a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Na segunda metade da década de 90, houve uma reformulação dos movimentos, novas pautas foram introduzidas e algumas organizações deslocaram sua atuação para o leque dos programas sociais institucionalizados. Criou-se uma nova gramática, na qual a mobilização deixou de ser sinônimo de desenvolvimento de uma consciência crítica e de protestos nas ruas e passou a ser vista como meio de organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia a pequenas parcelas da população. “O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais” (GOHN, 2005, p. 83).

É importante destacar que estas experiências são profundamente ambivalentes, uma vez que realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas e mantêm práticas tradicionais, por meio de limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que tange à democratização da decisão. A retórica conservadora dos anos 90 adotou o discurso da participação como importante para a governabilidade, utilizando-se desta, para a execução de políticas sociais, mas buscando valer-se da apatia política (TATAGIBA, 2005, p. 21).

Este tipo de participação, voltado para eficiência dos serviços sociais, está presente, principalmente, nas ONG's ou Terceiro Setor. O que não significa que este formato pode atribuir outros significados à participação, mas que a possibilidade de se estabelecer uma relação democrática com o sistema político vai depender do vínculo que mantêm com este. Teixeira (2002, p. 110-112) distingue três tipos de vínculos dessas entidades com o Estado. No primeiro não existe um contrato formal, as organizações se caracterizam pelo seu aspecto propositivo às políticas governamentais exercendo uma certa pressão para sua adoção. O segundo é caracterizado pelo “encontro prestação de serviço”, na qual o Estado se relaciona com a ONG como contratante de um serviço por meio de relações burocratizadas e avaliações. Apenas no terceiro tipo de encontro ocorre a consolidação de projetos elaborados conjuntamente entre poder público e ONG.

Existem alguns problemas, nas parcerias com o Terceiro Setor, já levantados por estudos empíricos que devem ser superados. Dagnino (2002), num balanço da natureza destas relações, observa que estes encontros apresentam alguns problemas intrínsecos à ordem social brasileira, de continuidades autoritárias e conservadoras, presentes tanto no aparato estatal como enraizados na sociedade. Daí a natureza de encontros permeados por tensões e conflitos.

O primeiro conflito é a dificuldade de partilha efetiva do poder e isolamento em relação ao conjunto da estrutura administrativa do Estado. Existem empecilhos para a democratização das decisões por parte do Estado como:

“(...) o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de ‘papelada’, a lentidão, a ineficiência, a ‘falta de sensibilidade e o despreparo’ da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc.” (DAGNINO, 2002, p. 283).

Apesar do medo de perda de autonomia, cooptação e manipulação dos governos, estas organizações mantêm os projetos em conjunto com os órgãos governamentais, acreditando que as políticas públicas precisam ser feitas em parceria, pois o seu conhecimento adquirido precisa ser socializado (TEIXEIRA, 2002, p. 121).

Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 39-41) destacam três constatações dos autores presentes no livro sobre a atuação da sociedade civil, não obstante a visão positiva que apresentam desta como única esfera disponível ou a mais importante para organizar a contestação cultural e política. Em primeiro lugar, ressaltam que a sociedade civil não é uma “aldeia global” homogênea e feliz, mas um terreno de luta, minado às vezes por relações de poder não-democráticas e que sua capacidade de promover mudanças radicais pode se enfraquecer, por suas características de sujeito político fragmentado e descentrado. Segundo, a visão ingênua da sociedade civil como terreno de virtudes tende a obscurecer a noção de que ela é um terreno minado, de relações desiguais de poder e acesso diferenciado a recursos materiais, culturais e políticos. Em terceiro lugar, os autores demonstram que a fronteira entre sociedade civil e Estado fica, muitas vezes, nas práticas dos movimentos sociais latino-americanos. Tem ocorrido a transmigração de ativistas para a esfera do Estado, a estruturação das relações no interior da sociedade civil pelo próprio Estado e conexões que fogem ao confronto de idéias e da relação de autonomia entre as entidades.

Se por um lado a análise acima denuncia a pontualidade das demandas dos movimentos comunitários, especialmente as associações de moradores, e a dificuldade de operar sob outra lógica política que a tradicional, por outro há um grande volume de estudos que pontuam a capacidade destes movimentos de transitarem dos seus problemas locais para preocupações mais amplas de maneira a influenciar as instituições do governo local.

Qual a possibilidade destes novos arranjos participativos superarem a lógica gerencial e darem novos significados para a participação que não se limitem ao tema da eficiência e eficácia das políticas? Passado uma década de experiências de participação, teriam estes

experimentos ultrapassado a lógica instrumental de participação e de integração no caminho de contestação do sistema político e democratização do Estado? Quais seriam as variáveis que explicam o sucesso ou o fracasso de tais experiências?

### Capítulo 3 – Novos desenhos participativos: limites e possibilidades

#### 3.1 – A dinâmica de funcionamento dos espaços deliberativos municipais

Nos anos 90, o Brasil experimentou a emergência de fóruns participativos que colocaram os cidadãos como atores ativos e decisivos no processo decisório em diversas áreas e níveis da administração pública. A literatura sobre o assunto tem ressaltado as experiências de Orçamento Participativo (AVRITZER, 2002/2003; BOSCHI, 1999; DIAS, 2002; DAGNINO, 2002, FEDOZZI, 2001<sup>27</sup>) e de conselhos gestores de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001; SANTOS JR., RIBEIRO & AZEVEDO, 2004; CÔRTEZ, 2002 TATAGIBA, 2002; FUKS, 2002/2004; PERISSINOTTO, 2002/2004) em diversas áreas de políticas sociais e setoriais como saúde, trabalho e emprego, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, e os conselhos de direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, dos portadores de deficiências e do idoso<sup>28</sup>. Além destes dois mecanismos, pode-se apontar outros vários, previstos nas leis orgânicas municipais ou construídos de modo informal de acordo com as circunstâncias e oportunidades. Se algumas experiências são ininterruptas e desiguais nos resultados obtidos, outras são permanentes e regulares (PAOLI & TELLES, 2000, p. 113).

Sem considerar o Estado e a sociedade a partir de posições antagônicas, em que o primeiro representa as forças tradicionais de uma cultura não-democrática e a sociedade é concebida como a portadora de uma cultura política democrática, importa aqui mapear as interações destes encontros e identificar as variáveis que podem contribuir para a democratização da sociedade e do sistema político.

Este trabalho se concentrará na análise dos mecanismos de participação que possuem uma relação com o sistema político e adquirem formas institucionalizadas no plano local, buscando dar um salto da análise empírica para a teórica, procurando levantar as variáveis que influenciam na sua dinâmica.

---

<sup>27</sup> FEDOZZI, Luciano. 2001. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª edição.

<sup>28</sup> Além das centenas de experiências de participação da sociedade civil em orçamentos participativos municipais e estaduais, havia, em 2001, 22.828 conselhos municipais organizados, nas áreas de saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente, trabalho e emprego, turismo, e cultura. Nas áreas de saúde e de assistência social estavam organizados em 98% e 93% dos Municípios, respectivamente (IBGE, 2002).

A introdução de arranjos participativos no plano municipal ou da noção de democratização local ganhou força com o processo de mudança institucional, de iniciativa federal, que emergiu com a discussão de reforma do Estado e redemocratização do país. No entanto, o estudo das possibilidades democratizantes dos espaços de participação deve atentar para as condições políticas locais de influenciar a sua dinâmica. Nas palavras de Santos Jr., Ribeiro e Azevedo: “Dito de outra forma, se a institucionalidade democrática refere-se fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional, o exercício efetivo da cidadania política encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica democrática municipal” (SANTOS JR., RIBEIRO & AZEVEDO, 2004, p. 16).

Segundo Santos Jr. (2001, p. 66) a noção de governança democrática passou a ser utilizada para identificar o surgimento nos Municípios brasileiros de novos padrões de governo e um novo regime de ação pública, baseados em formas de interação entre governo e sociedade, por meio da participação desta na gestão pública. Ao estabelecerem canais intermediários entre associações e organizações representativas dos interesses dos cidadãos e as instituições clássicas do sistema representativo, os Municípios têm contribuído para diminuir o hiato entre instituições políticas e a sociedade.

A partir da noção de democracia proposta por O'Donnell (1999)<sup>29</sup>, que inclui como requisitos para a efetividade do regime democrático a realização de eleições competitivas associada a um conjunto de liberdades e direitos fundamentais que determinam a cidadania política, Santos Júnior (2001, p. 96) formula sua concepção de democracia local. Para o autor as possibilidades de se exercer uma governança democrática dependem do vínculo entre o arcabouço legal e a realidade institucional dos Municípios. Os problemas surgem do baixo grau de entrelaçamento entre esses sistemas, seja pelos frágeis mecanismos locais de garantia dos direitos ou pelo alto nível de desigualdades sociais, seja pelos padrões de cultura cívica existente, que podem bloquear a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade. Além das barreiras materiais e legais, a democracia requer uma mudança cultural na sociedade que lhe dê sustentação.

É necessário saber se as novas arenas de debate público e os novos mecanismos decisórios implantados, principalmente no nível municipal, têm propiciado um novo padrão de interação entre governo e sociedade, bem como superado a estreita função gerencial das políticas sociais, para a qual foi pensada nas políticas de descentralização e ajuste fiscal.

---

<sup>29</sup> O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. Rio de Janeiro: *Revista Dados*, vol. 42, nº 4, 1999.

Passado alguns anos de experiência dos modelos participativos, surgem análises que podem elucidar as variáveis que explicam os limites e potencialidades destes arranjos para o aperfeiçoamento da democracia. Não obstante, as grandes diferenças da área de políticas envolvidas, dos participantes, da dinâmica e condições de seu funcionamento, serão priorizadas as análises sobre o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos de políticas públicas. Diante de uma multiplicidade de espaços de participação e da inviabilidade de se analisar neste trabalho a totalidade destas dinâmicas, a opção pelos dois arranjos participativos se dá pela importância que têm assumido nas cidades brasileiras e por adquirirem formas institucionalizadas no relacionamento com o sistema político.

O OP foi implantado pela primeira vez na cidade de Porto Alegre (RS) em 1989 e identificado com o Partido dos Trabalhadores, apesar de não constar no plano nacional legal, como no caso dos conselhos municipais, tornou-se uma forma de participação local presente em 103 Municípios no Brasil, passando também a inspirar diversas formas de participação internacional. Segundo Avritzer (2003, p. 13-15) o OP pode ser definido como uma forma de participação baseada em quatro elementos: todos os cidadãos têm o direito de participar das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação sobre os serviços públicos; os métodos de participação local se dão por meio das assembleias e de delegação, tais como ocorrem nos conselhos municipais; as regras de deliberação são determinadas pelos próprios participantes, baseando-se num princípio de auto-regulação soberana e a distribuição de recursos públicos se dá por meio de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade), privilegiando setores mais carentes da população.

Além dos problemas práticos de implantação deste desenho participativo em outras regiões com características sociais, econômicas e políticas diferentes, o OP suscita algumas questões para o debate teórico: o debate entre sociedade civil e democracia, sobre o aprofundamento da democracia e sobre o desenho institucional. Para Avritzer (2003, p. 16) existem quatro características necessárias para a existência do OP: “as categorias de vontade política, densidade associativa, elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta”. A partir da variação destes elementos nos contextos locais, o autor cria uma tipologia dos casos de aprofundamento da democracia por meio do OP.

No primeiro caso, o OP é introduzido em algum nível administrativo, mas seus elementos deliberativos são relativizados, não alterando a forma hegemônica de articulação entre representação e participação. No segundo caso da tipologia, os elementos deliberativos são acentuados, porém, não é capaz de mudar a cultura política e a infra-estrutura associativa.

No terceiro, o OP acentua os elementos de deliberação e participação num contexto de forte tradição associativa, estabelecendo uma sinergia democratizante com os setores da sociedade organizados. Por fim, no quarto elemento da tipologia, representado pela experiência estadual do Rio Grande do Sul, do ponto de vista institucional, o OP tem acentuado os elementos deliberativos num ambiente de intenso conflito político. Por outro lado, não está claro se os elementos que viabilizam a democracia no plano municipal irão se viabilizar no plano estadual (AVRITZER, 2003, p. 55-6).

No terceiro caso, no qual as quatro características estão presentes, pode-se verificar o sucesso das experiências, como é o caso de Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Chapecó e atualmente Recife. Poder-se-ia dizer que, na existência destas quatro características, o OP teria ultrapassado a lógica instrumental de participação e de integração no caminho de contestação do sistema político e democratização do Estado.

É possível perceber que a categoria vontade política é relevante, principalmente em desenhos institucionais como o OP, que não se baseiam numa exigência legal, como os conselhos de políticas. O potencial democratizante destes fóruns participativos vai depender da sinergia que o sistema político estabelece com a sociedade organizada e do nível de comprometimento do governo local com este projeto, não limitando o seu potencial deliberativo. As análises de políticas públicas também atentam para as variações das elites locais em relação ao grau em que estão comprometidas com as mudanças políticas. Para Almeida e Carneiro (2003, p. 2) o desempenho das instituições públicas e a capacidade para atender o interesse coletivo não dependem apenas de arranjos institucionais e dos incentivos que elas criam, mas também das atitudes da elite e da população.

O posicionamento dos gestores municipais quanto à participação também aparece na pesquisa de Côrtes (2002, p. 181-3) como um dos fatores que contribui para a dinâmica de funcionamento dos conselhos. Foram importantes as medidas de descentralização da Prefeitura, a existência de uma Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde que contribuiu para moldar o funcionamento posterior do conselho municipal, a regionalização que resultou da constituição de conselhos locais de saúde, bem como o estímulo aos servidores da secretaria para que participassem das atividades dos conselhos locais e à participação dos representantes dos usuários desde a década de 70.

No que tange à densidade associativa, há uma significativa unanimidade nos relatos das diversas experiências estudadas em relação ao reconhecimento da importância da cultura política e do associativismo para conformação de espaços participativos democráticos e com potencial deliberativo. Uma das análises é de Santos Jr., Ribeiro & Azevedo (2004), baseada

num estudo comparado dos conselhos nas regiões metropolitanas (RM's) do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém e posteriormente em Curitiba e Porto Alegre. A cultura associativa aparece como um fator importante para a participação “conselhistas” na esfera municipal e suas evidências apontam para uma forte correlação entre capacidade organizativa e participação. Principalmente se considerarmos que os conselhos não dispõem de mecanismos seletivos de incentivos à participação como no caso do OP, cuja distribuição de recursos requer a participação da comunidade.

Quanto ao desenho institucional, o OP teria superado o “dilema olsoniano” em algumas cidades no que se refere à dificuldade de se manter níveis altos de mobilização dos cidadãos, na medida em que o acesso aos recursos estaria diretamente vinculado aos níveis de participação e a critérios objetivos, impessoais e universais<sup>30</sup> (AZEVEDO & GUIA, 2005, p. 84). Ainda, seria capaz de transpor as práticas associativas democráticas para o plano das instituições políticas. O objetivo de Avritzer e Wampler (2004, p. 215) é demonstrar como estas novas formas de articulação entre Estado/sociedade civil afetam a mudança e renovação institucional.

Com a emergência de novas formas de participação pautadas pela deliberação face a face e pela formação de associações no final da década de 70 no Brasil, as associações voluntárias passaram a ser um espaço alternativo que permitiu a inovação em termos de novas instituições democráticas. Para Avritzer e Wampler (2004, p. 218-9) as associações voluntárias inventaram novas práticas democráticas e formatos institucionais que confrontam a exclusão social e política, à medida que passam a reivindicar novos direitos de cidadania e a participação direta no processo orçamentário e na produção de políticas públicas. Para além da divisão teórica entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade<sup>31</sup>, o OP em Porto Alegre surgiu da estratégia dos novos atores sociais que transitaram de seus problemas locais para preocupações mais amplas sobre como as instituições do governo local poderiam acomodar demandas para a participação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas. Assim, atores da organização da sociedade civil propuseram formatos institucionais juntamente com a administração municipal.

---

<sup>30</sup> A distribuição de recursos é feita com base em critérios de justiça distributiva, para possibilitar que as regiões em piores condições de desenvolvimento sejam beneficiadas. Além disso, para aumentar a participação política foi estabelecida uma quota de presença mínima na segunda rodada de assembleias.

<sup>31</sup> Para Avritzer e Wampler (2004, p. 213-5) a maior parte dos cientistas políticos vêm utilizando os dois campos teóricos: institucionalismo e sociedade civil, para analisar um conjunto de mudanças políticas. O primeiro mantém a ênfase sobre a sociedade política formal e as instituições formais, enquanto o segundo deslocou sua atenção para os esforços estratégicos por parte dos movimentos sociais para o aprofundamento da democracia existente.

A mudança e a renovação institucional foi possível tendo em vista o formato deliberativo do OP que permite “ampliar a *accountability*, combater a corrupção e dar fim à alocação arbitrária de recursos públicos, além de superar o legado de clientelismo, que não contribui para a percepção do cidadão como portador de direitos e capaz de atuação política” (AVRITZER & WAMPLER, 2004, p.221). Em outros lugares que não se têm assegurado o formato deliberativo deste espaço, as experiências são limitadas no que concerne à mudança institucional.

No caso dos conselhos de políticas públicas, as diferenças no formato institucional exercem uma grande influência no peso político atribuído aos atores. Côrtes (2002, p. 179) demonstra como a regra que orienta a composição dos conselhos nas áreas de saúde e assistência social expressa o peso político diferenciado dos usuários das duas áreas. No conselho de saúde os usuários têm uma participação paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos, o que pode fazer com que tenham mais influência neste fórum do que os da assistência social que, do lado de prestadores, trabalhadores e profissionais, compõem a metade do número de representantes. A outra metade é composta por representantes do governo.

A última característica apontada por Avritzer (2003), a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta, foi alvo das considerações de Boschi (2005) num estudo comparado entre as cidades de Belo Horizonte e Salvador. Para pensar os diferentes graus de sucesso ou fracasso de experiências distintas o autor analisa a influência de fatores contextuais como diferentes graus de complexidade administrativa em função do tamanho e população, características da plataforma de governo e orientação partidária das administrações municipais.

Diferenças importantes foram apontadas em relação às experiências do OP e da elaboração do Plano Diretor nas duas cidades. Belo Horizonte conseguiu institucionalizar práticas de governança por meio de arranjos que permitiram contrapor ou neutralizar a captura clientelista. Primeiro pelos vínculos associativos no âmbito local, ou mesmo pelas estruturas representativas capazes de propiciar o controle das relações de troca entre os atores envolvidos. Um dos fatores que contribuíram foi a maior presença de capital social expressa pelo conjunto de mobilizações coletivas e pelos graus de descentralização que ali se verificaram.

As políticas de descentralização foram mais efetivas em Belo Horizonte por sua estrutura social mais homogênea do ponto de vista social e pelos graus de autonomia desfrutados pela administração municipal. Já Salvador, apresentou um cerco clientelista que,

favorecido pelo contexto de extremas desigualdades sociais, anulou a autonomia da administração municipal, por meio de bloqueios e boicotes, desarticulando as esferas de poder no nível local e o plano de políticas que dependem do envolvimento da população nos mecanismos de representação. O resultado foi a impossibilidade de coordenação entre as secretarias de governo e a Câmara Municipal, inviabilizando um planejamento como estratégia de governo (BOSCHI, 2005, p. 193-4). Além disso, o autor salienta o fato de que em Belo Horizonte havia uma coalizão de governo mais bem articulada do que em Salvador.

Estas são algumas variáveis que explicam o sucesso ou fracasso de experiências participativas. A leitura destes espaços de interação entre governo e sociedade, conformando um espaço de democracia deliberativa (em sua ênfase às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa na construção de consensos políticos coletivos), merece considerações.

Lüghman levanta as críticas de alguns autores que evidenciam as limitações para se dar um novo significado a esta participação:

Os riscos de populismo, elitismo – caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos -; o risco de coerção da maioria; a força dos interesses privados ou egoístas (Elster, 1997); a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (Przeworski, 1998; Stokes, 1998), entre outras (LÜGHMAN, 2005, p. 11)<sup>32</sup>.

A autora apresenta duas considerações gerais acerca da participação nos espaços de decisão política (OP e Conselhos). Em primeiro lugar as possibilidades deliberativas devem ser avaliadas a partir de diferentes correlações de força e interesses. Lembrando que estas experiências estão inseridas em um ambiente político competitivo que envolve diferentes atores, órgãos, setores (públicos e privados), entidades, etc. Em segundo lugar, atentar para as desigualdades sociais que subjazem às experiências institucionais e podem contaminar os ambientes deliberativos, chegando estes a reproduzirem as diferenças de recursos (individuais, organizacionais, etc) existente entre os atores sociais.

Navarro descreve esta situação de conflito de interesses no OP de Porto Alegre. Para ele este modelo suscita algumas dúvidas em relação à sua dimensão de esfera pública:

---

<sup>32</sup> ELSTER, J. 1997. The Market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REGH. W. *Deliberative democracy. essays on reason and politics*. Massachusetts. Institute of Technology.  
 PRZEWORSKI, A. 1998. Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press.  
 STOKES, S. C. 1998. Pathologies of deliberation. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: University Press.

Quase sempre não tem considerado que esta inovação, ao longo dos anos, foi sendo apropriado por uma deformação do poder político, com a qual tal esfera pública se relaciona, qual seja, o governo municipal e o bloco político que lhe oferece sustentação. Conforme antes indicado, os espaços de mobilização social do OP, particularmente a partir de meados da década passada, passaram gradualmente a ser vistos como espaços privilegiados de reprodução política, aproveitando-se da intensa imbricação de operadores partidários-governamentais com lideranças comunitárias e, por extensão, como os cidadãos [e eleitores] (NAVARRO, 2003, p. 119).

Para o autor, o OP tem sido utilizado instrumentalmente por uma orientação partidária, o que impede que outros interesses adentrem tais espaços. E ainda, “a mecânica de funcionamento, as formas de recrutamento de operadores comunitários, as escolhas realizadas nas reuniões, com inquietante freqüência, expressa menos uma ‘potencialidade universal’ inscrita nas regras e procedimentos, e mais os interesses políticos em jogo” (NAVARRO, 2003, p.121).

Neimar Azevedo (2005, p. 121) sustenta que o OP não pode ser caracterizado como cessão de soberania e auto-regulação, como apontado acima por Avritzer. “O que existe é um compartilhamento do poder decisório, que constitui um avanço em termos democráticos, mas não significa autonomia da sociedade para tomar todas as decisões”. É preciso destacar que seu contorno institucional foi desenhado, ao longo dos anos, pelo Executivo, além de influenciar no ciclo, na agenda e nos prazos. Esta influência, de acordo com Neimar Azevedo (2005, p. 122) é legítima diante dos limites financeiros e operacionais, que reclamam pelo debate e criação de regras para aprimorar o processo decisório.

Ou seja, o que se pretende demonstrar aqui, é que estas transformações na forma de se conceber o planejamento de políticas públicas e políticas distributivas no Brasil, estão relacionadas a um processo de mudança tanto da sociedade civil quanto do Estado. Assim as novas mudanças em curso e a participação da sociedade não devem ser concebidas como uma ruptura com as instituições da democracia liberal, mas de interação que depende também da vontade governamental de mudança. Como sugere Boschi (2005, p. 195) as iniciativas que introduzem a participação ampliada do cidadão, não substituem, no vazio, o poder de coordenação por parte do Estado, pelo contrário, devem recuperar o papel do Estado a partir de uma ótica descentralizada.

Nas próximas seções, serão ressaltados as peculiaridades da participação nos conselhos municipais e os desafios para uma participação com real influência no processo decisório de políticas públicas.

### 3.2 – Conselhos: sua história e os novos formatos

Os conselhos não são uma novidade na história, embora tenham adquirido múltiplos sentidos ao longo dos anos. De acordo com Tótora e Chaia (2004, p. 194) a primeira aparição histórica dos conselhos deu-se logo após a Revolução Francesa, quando a Comuna de Paris organizou o Conselho Revolucionário Municipal. Ao lado e independente dela, constituíram-se as Sociedades Populares cujo objetivo era a discussão política.

Com base na análise de Hannah Arendt em “*Da revolução*”<sup>33</sup>, as autoras destacam as aparições históricas desses últimos dois séculos e as peculiaridades da atuação política dos conselhos. As experiências foram: a Comuna de Paris (1871); os *soviets* na Rússia (1905-1917); na Alemanha (1918-1919); Hungria (1956); Revolução Espanhola e os conselhos de operários em Turim, na Itália (1919-1920)<sup>34</sup>. Tótora e Chaia (2004, p. 195) apontam duas dimensões na análise de Arendt acerca da emergência dos conselhos. A primeira diz respeito ao “sentido do agir político como experimentação, imprevisibilidade e do seu potencial de criação de uma nova forma política”. A segunda relaciona-se ao advento da República, que dá oportunidade dos cidadãos participarem dos negócios públicos. Para Arendt, a representação era estranha à idéia republicana, porque limitava o direito à liberdade política a uns poucos privilegiados.

A liberdade para Arendt revestia-se de um sentido de autonomia e de participação no poder. Ela se exerceria nos espaços públicos municipais, pois eram espaços tangíveis onde a liberdade poderia aparecer, permitindo aos cidadãos atuar com independência e participar dos negócios públicos sem um controle central. Desse modo a república arendtiana se filia ao federalismo.

Nos anos 80, os conselhos entram na cena política brasileira, porém a avaliação destas experiências tem revelado mudanças no seu significado. Eles se inscrevem numa nova ordem política que culmina com a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica dos Municípios de 1990, por meio da combinação de mecanismos de participação direta da sociedade civil com as formas tradicionais de participação. Surgem como veículos de articulação política para gerir direitos sociais coletivos nos níveis municipal, estadual e federal.

A criação dos conselhos municipais está intrinsecamente relacionada à luta dos movimentos sociais que imprimiram à participação um sentido político estratégico de

---

<sup>33</sup> ARENDT, Hannah. 1988. *Da revolução*. São Paulo: Editora Ática.

<sup>34</sup> Os casos da Revolução Espanhola e dos conselhos de operários em Turim não estão presentes na análise de Arendt devido sua separação rígida entre as atividades políticas e as de caráter econômico (TÓTORA & CHAIA, 2004, p. 195).

construção do poder popular, a partir de espaços políticos autônomos, além de pressionarem o poder constituído para conquista de seus direitos. Santos (2004a, p. 41) observa que o surgimento dos conselhos municipais foi posterior às experiências geradas pelos movimentos sociais urbanos na interação com o Poder Executivo municipal e estadual no final da década de 70 e ao longo da década de 80. As formas mais freqüentes eram os Conselhos Populares – espaços autônomos da sociedade civil que pressionavam o governo para que atendesse às suas demandas –; os Conselhos Comunitários – criados por iniciativa do Executivo e os Conselhos Administrativos – direcionados ao gerenciamento de órgãos e serviços como escolas, creches, hospitais etc. Existiam ainda em alguns Municípios os Conselhos de Políticas Setoriais, nos quais prevaleciam os Conselhos de Saúde ou os Conselhos Comunitários de Saúde.

Tendo em vista que a análise empírica que norteará a análise da participação nos conselhos municipais será feita com base em dois estudos de caso, os Conselhos Municipais de Saúde e Educação, importa aqui mapear o contexto de surgimento destes conselhos e os significados que produziram à participação.

Quanto ao Conselho de Educação, apesar de ter origem no período imperial no Brasil, sua criação teve significados bastantes diferentes em relação à história. Diferentemente dos experimentos da Revolução Russa ou dos conselhos de fábrica de Turim, não surgem como auto-organização de sujeitos sociais para o exercício direto do poder político, mas como política de governo. Os registros apontam que a primeira tentativa de criação de um Conselho de Educação, incluído na estrutura da administração pública, ocorreu na Bahia em 1842. Já em 1911 é criado pelo Decreto n.º 8.689/11 o Conselho Superior de Ensino. Reis (2004, p. 45) traça a seguinte trajetória: pelo Decreto n.º 16.782-A/25 o conselho superior converte-se em Conselho Nacional de Ensino, a seguir em Conselho Nacional da Educação (CNE) pelo Decreto n.º 19.850/31, e, finalmente, promulgados pela Lei n.º 4.024/61 surgem o Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselhos Estaduais de Educação (CEEs).

Promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 4.024/61, foi constituído o Conselho Federal de Educação (CFE) e os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), materializando uma concepção descentralizada da educação. No entanto, Reis (2004 p. 48) sugere que as teses de municipalização do ensino já encontravam eco em políticas anteriores à LDB, com Anísio Teixeira na Bahia em 1925, autor da primeira proposta de criação dos conselhos municipais. A partir da Lei n.º 5.692/71, os Conselhos Estaduais deveriam delegar algumas de suas atribuições a conselhos de educação organizados na esfera municipal, desde que apresentassem condições propícias para isto.

Entretanto, somente após a criação de sistemas municipais de ensino, pela Constituição de 1988, passou a se estimular a criação de conselhos locais em todos os Municípios da Federação, garantindo à sociedade civil a participação na gestão e definição das políticas públicas em espaços próprios de autonomia municipal. Para Assis (2004, p. 63), não obstante a exigência constitucional, foi depois da aprovação da Lei n.º 9.394/96 que efetivamente se constitui a maioria dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs). O atrelamento da existência de conselhos municipais ao desembolso dos recursos federais do FUNDEF e a implantação dos Conselhos de Acompanhamento das Verbas são fatores que contribuíram para esta proliferação.

Os Conselhos de Saúde existentes em alguns Municípios brasileiros podem ser considerados os embriões do formato de conselhos municipais que se disseminou no Brasil Pós-Constituinte. Santos (2004a, p. 42) destaca que a força do Movimento Sanitarista no Brasil garantiu que a saúde fosse a primeira política social a ser regulamentada após a Carta de 1988. Os sanitaristas organizaram o Movimento pela Reforma Sanitária, responsável pela sistematização e mobilização em torno do projeto do Sistema Único de Saúde (SUS), que garante direito universal à saúde a partir de um sistema descentralizado, hierarquizado e integrado. Defenderam também com entusiasmo o projeto dos conselhos locais de gestão de políticas públicas, trabalhando ativamente para garantir a criação, a partir dos anos 90, de uma extensa rede de Conselhos de Saúde Municipais, Estaduais e Nacional.

O Movimento Sanitarista já havia realizado uma primeira experiência de gestão compartilhada, em 1981, através do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), de composição mista entre sociedade civil e Estado. Contudo, é a VIII Conferência Nacional de Saúde que estabelece o marco para a criação dos conselhos, seja no seu próprio regimento, que prevê a inédita participação da sociedade civil na Conferência, seja na recomendação número 24, resultante da Conferência, que trata da constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde, de composição mista entre Estado e sociedade civil<sup>35</sup>.

A intensa luta da sociedade civil organizada em torno da política de saúde influenciou no arranjo participativo destes conselhos. Como observa Santos (2004a, p. 42) não é à toa que é o único conselho composto, em sua maioria, por membros da sociedade civil. Eles seguem o princípio da paridade entre, por um lado, representantes da sociedade civil, que ocupam 50%

---

<sup>35</sup> CUNHA, Eleonora Schettini Martins & JARDIM, Laura Silva. Conselhos de políticas. Mimeo. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org>> Acesso em 30/07/2005.

das cadeiras, e, por outro, de representantes do governo, trabalhadores da saúde e instituições prestadoras de serviços, que perfazem os outros 50%. Já os Conselhos Municipais de Educação são constituídos por uma representação paritária dos poderes públicos e da sociedade civil e conseqüentemente com uma maior participação dos representantes do governo. Diferentemente dos Conselhos de Saúde que surgem de um movimento reivindicativo da sociedade civil, durante sua longa trajetória política, os Conselhos de Educação foram concebidos como órgãos de assessoramento ao MEC, variando apenas quanto ao foco conferido às suas funções normativas, consultivas e deliberativas (REIS, 2004, p. 45).

Não obstante o reconhecimento dos atores sociais como interlocutores legítimos dos poderes estabelecidos, é preciso levar em conta que nos anos 90 os conselhos foram definidos como estratégia de modernização do Estado e ampliação da legitimidade política. A partir daí, a participação não colocava mais em questão a ordem política vigente, mas se inseria num projeto de partilha da responsabilidade para gerir os bens públicos (TÓTORA, CHAIA, 2004, p. 200).

Os conselhos não se constituem como órgãos autônomos do poder instituído, mas como um projeto de modernização política tradicional, em um contexto de redução das políticas públicas e escassez de recursos. Para Tótora e Chaia, o fato dos conselhos canalizarem suas forças menos para promoção de políticas sociais e mais para legitimação da ordem vigente seria uma explicação para os limites da atuação destes espaços. Apesar das virtudes propagadas da descentralização, os conselhos se inserem numa hierarquia administrativa, na qual o governo monopoliza os recursos e aparatos burocráticos.

Os conselhos atuais ainda se distinguem pela função de controlar e fiscalizar o poder instituído. Exemplo disso são os Conselhos Municipais de Saúde que passaram a ser exigência para repasse de recursos e gerenciamento do SUS. De acordo com a Lei n.º 8.080/90 que regula e dá providências sobre tal serviço: “Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS), serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização do Conselho de Saúde” (Lei n.º 8.080/90, art. 33).

A importância da participação popular neste espaço pode ser entendida ao considerar a amplitude do atendimento na área de saúde pública e o número de cidadãos que dependem dos seus serviços. Embora cerca de 42,3 milhões de brasileiros utilizem serviços de saúde ambulatoriais e hospitalares financiados com recursos próprios ou de convênios privados, o restante da população depende de serviços do SUS, principalmente no caso de emergências ou

de alta complexidade e muito dispendiosas que não têm a cobertura dos planos privados (CÔRTEZ, 2002, p. 177).

De acordo com Côrtes, 70% a 80% dos procedimentos hospitalares no país e mais de 90% dos relacionados a casos de alta complexidade e custo são financiados com recursos públicos. Diante da importância do SUS no atendimento à saúde e da transferência para os Municípios da provisão dos serviços, o estudo dos Conselhos Municipais é imprescindível para se conhecer como estão operando estas esferas responsáveis pela fiscalização dos recursos.

A importância do atendimento público na área de educação também é expressiva. Dados de 2002 do INEP<sup>36</sup> mostram do total de alunos aprovados, reprovados e concluintes do ensino fundamental, 24.693.262 (vinte quatro milhões, seiscentos e noventa e três mil, duzentos e sessenta e dois) alunos pertencem à rede pública nacional (federal, estadual e municipal), enquanto 3.083.953 (três milhões, oitenta e três mil, novecentos e cinquenta e três) alunos pertencem à rede privada de ensino.

O crescimento do protagonismo dos Municípios também pode ser sentido nesta área. Após a criação do FUNDEF, criado via emenda constitucional, o oferecimento de vagas ao ensino fundamental pelos Municípios foi excepcional. Arretche (2002, p. 7) destaca que entre 1997 e 2000 ocorreu uma significativa redistribuição das matrículas do ensino fundamental em que os Municípios experimentaram um crescimento de 34,5% no período e os governos estaduais um crescimento negativo (-12,4%).

Percebe-se que a presença tanto dos Conselhos de Saúde, quanto de Educação no âmbito dos Municípios esteve fortemente associada à criação de uma política pública no plano federal que garantisse acesso ao fundo público para o desenvolvimento de tal política. No caso da saúde, pela adesão ao SUS que transferiu recursos para as esferas subnacionais para provisão destes serviços e, na educação, por meio da política do FUNDEF.

Atualmente existem mais de 5.000 Conselhos de Saúde Municipais, dos quais participam cerca de 100.000 pessoas. São responsáveis pela aprovação de planos anuais de saúde apresentados pelas respectivas esferas de governo, atuam como corpos consultivos, deliberativos e fiscalizadores. Apesar do poder legal residir principalmente nas esferas técnica e administrativa, são espaços significativos na discussão de políticas (COELHO, 2004, p. 256). Os Conselhos de Educação também estão presentes na quase totalidade dos Municípios brasileiros. São responsáveis pela aprovação, em primeira instância, do Plano Municipal de

---

<sup>36</sup>Disponível em <[http://www.inep.gov.br/download/estatisticas/sinopse\\_estatistica\\_2003/censo-miolo3-2003.pdf](http://www.inep.gov.br/download/estatisticas/sinopse_estatistica_2003/censo-miolo3-2003.pdf)> Acesso em 24/11/2004.

Educação (PME), elaborado pela secretaria da área, também estabelecem critérios para a destinação de recursos e são responsáveis pela avaliação de serviços do Sistema Municipal de Educação.

Dados do IBGE em 2001 da Pesquisa “Perfil dos Municípios brasileiros”, mostrados no quadro 1 e no gráfico 1 a seguir, permitem visualizar a dimensão desse processo de expansão dos conselhos nos 5.560<sup>37</sup> Municípios brasileiros. Quanto à dinâmica de funcionamento, constatou-se que em 98,7% dos Municípios que possuem Conselho de Saúde este se reuniu algumas vezes no ano. Em 69,7% as reuniões foram muito freqüentes e em 17,6% freqüentes. A paridade não é respeitada em apenas 6,3% destes. Na área de educação, 93,4% dos Municípios afirmaram ter realizado reuniões no ano, (52,8%) com muita freqüência e (23,3%) com freqüência. Em 89,1% a paridade é respeitada. É preciso lembrar que alguns conselhos não têm caráter deliberativo, mas sim consultivo.

**Quadro 1 – Número de conselhos municipais por tipo**

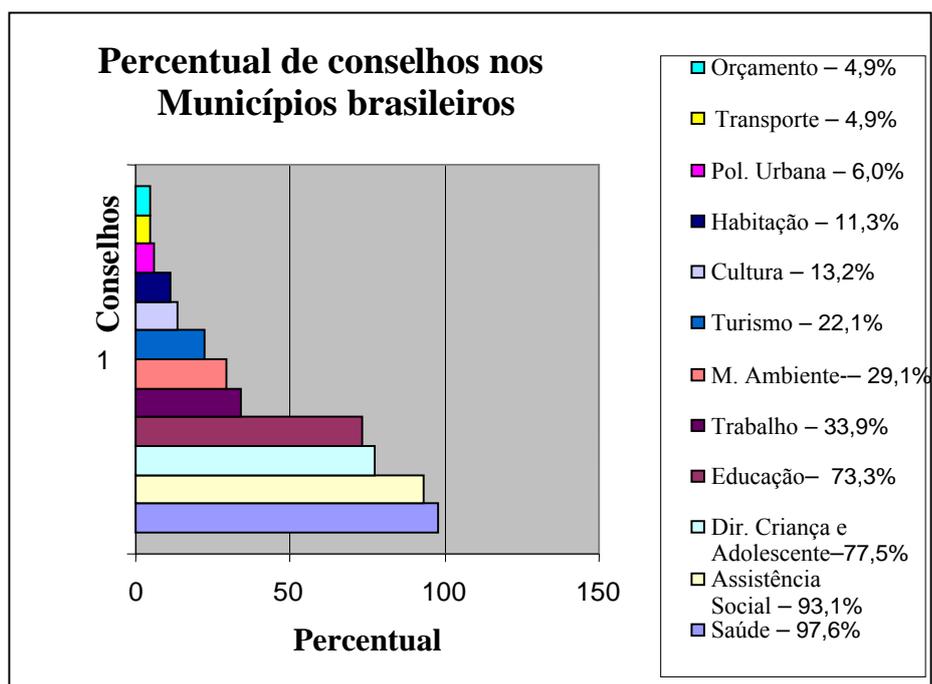
<b>Tipos de conselhos</b>	<b>Número</b>
Saúde	5.426
Assistência social	5.178
Educação	4.072 <sup>38</sup>
Criança adolescente	4.306
Trabalho / emprego	1.886
Meio ambiente	1.615
Turismo	1.226
Promoção Des. Econômico	924
Cultura	734
Habitação	628
Política urbana	334
Outros	1.346

FONTE: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais.  
Pesquisa 2001: Perfil dos Municípios brasileiros.

<sup>37</sup> De acordo com dados do IBGE em 01/07/2005 o total de Municípios brasileiros é de 5.563.

<sup>38</sup> Os conselhos de educação apresentaram um decréscimo em relação ao ano de 1999 (5.010/31,1% dos Municípios) pela mudança na metodologia da pesquisa. Em 1999 indagou-se sobre a existência de qualquer conselho na área de educação, inclusive os conselhos de Programas, já em 2001 foram priorizados os conselhos de educação responsáveis pela política mais geral.

Gráfico 1



A obrigatoriedade dos conselhos gestores para formulação de políticas públicas transformou tais espaços em indispensáveis para o repasse de recursos federais para estados e Municípios. “Pela lei esses fóruns devem participar do estabelecimento de estratégias, decidir sobre a alocação de recursos financeiros e monitorar a implementação de políticas” (CÔRTEZ, 2002, p. 169). O Estado perdeu o monopólio sobre a discussão e as decisões de políticas públicas, dando oportunidade para a população participar mais de perto do debate e da formulação de diretrizes de políticas que irão afetá-la diretamente. Não obstante a grande maioria dos conselhos serem criados por exigência federal para repasse de recursos, a sedimentação dos conselhos obrigatórios abriu espaço para demandas de novos conselhos, ligados à defesa de direitos de grupos específicos.

Tatagiba (2002, p. 49) utiliza a classificação proposta pelo estudo “Conselhos Municipais e Política Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997) que divide os conselhos em três tipos principais para caracterizar a multiplicidade destes espaços. *Os conselhos de programas* estão vinculados a programas governamentais concretos e geralmente estão associados a ações emergenciais delimitadas quanto a seu escopo e clientela. São exemplos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação e de Emprego.

*Os conselhos de políticas* “são em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições

legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações”. Eles estão relacionados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais e representam um espaço de captação das demandas e negociação dos diferentes grupos sociais, de universalização dos direitos sociais e garantia ao exercício desses. Fazem parte desse grupo os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação (...).

*Os conselhos temáticos* aparecem na esfera local por iniciativa municipal ou mesmo por estímulo estadual e se associam a temas gerais, peculiares ao perfil político ou social do Município. O formato de tais conselhos é variável e na maioria dos casos incluem a participação de representantes da sociedade, bem como acontece nos conselhos de políticas. São eles os Conselhos de Transportes, os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes etc.

Ainda na tentativa de caracterização dos conselhos gestores, Tatagiba (2002, p. 53-4) os diferenciam dos três tipos de conselhos destacados acima: os comunitários, os populares e os administrativos. “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”.

Tatagiba (2002, p. 54-5) ressalta características que transformam “os conselhos gestores em arranjos institucionais inéditos” os diferenciando de outras experiências de conselhos. Em primeiro lugar são espaços públicos com composição plural e paritária. Supondo que a pluralidade é completamente compatível com a deliberação, o desafio é a construção de mecanismos – procedimentais e não-procedimentais – que permitam aos diferentes atores envolvidos nos processos deliberativos, especialmente aqueles em situação de desvantagem, expressar e sustentar publicamente sua diferença, de forma que todos tenham influência nos resultados da deliberação.

Em segundo lugar, o processo dialógico é o instrumento privilegiado de resolução de conflitos próprios à diversidade dos interesses em jogo. Em contraposição às práticas de troca de favores, clientelistas e de cooptação, a publicidade é o elemento que diferencia os conselhos na construção de acordos nos processos deliberativos.

Por fim, funcionam como instâncias deliberativas com competência legal para formulação e fiscalização de políticas, apontando no sentido de democratização da gestão. “A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado”.

É preciso refletir sobre o sentido dos conselhos municipais nos anos 90, já que se constituem em espaços públicos de intervenção da sociedade dentro de um sistema estatal. Buscando compreender até que ponto estas características inovadoras se efetivaram nas experiências conselhistas analisadas até o momento, ou seja, é preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que estes princípios inovadores se traduzam em suas práticas.

### **3.3 – Quem participa dos conselhos gestores?**

Os conselhos gestores representam uma expressão da “nova institucionalidade” brasileira pós-constituente e se inserem no processo de descentralização que transferiu para as unidades subnacionais – Estados e Municípios – a responsabilidade decisória sobre políticas públicas e serviços, que antes não lhes eram afetos, e numa perspectiva participativa, possibilitando o controle da sociedade sobre sua elaboração e fiscalização (PERISSINOTTO, 2004, p. 48).

Estas experiências de práticas participativas se intensificaram nos anos 90 e passaram a ser objeto de pesquisas no campo das Ciências Sociais. Nesta tendência, o livro organizado por Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004) apresenta uma avaliação sistemática e global do impacto da participação “conselhistas” sobre a esfera municipal a partir dos resultados da pesquisa<sup>39</sup> realizada nas regiões metropolitanas (RM’s) do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém e posteriormente em Curitiba e Porto Alegre. Antes de analisar se as características inovadoras destes novos arranjos participativos estão presentes em sua dinâmica, é preciso caracterizar quem são os atores que fazem parte deste processo. A pesquisa dos autores nos oferece boas pistas sobre o perfil dos conselheiros.

Vejam-se os resultados... Quem participa dos conselhos? O retrato da participação revelou uma relativa uniformidade no perfil dos conselheiros que difere da heterogeneidade da sociedade brasileira<sup>40</sup>. Não obstante a diversidade dos segmentos – instituições governamentais, sindicais, patronais, sociedade civil organizada e usuários – a representação social está atrelada a segmentos com capacidade de organização e presença na cena pública.

---

<sup>39</sup> Esta pesquisa fez parte do projeto Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, coordenado pelo IPPUR/UFRJ, FASE, PUC/BH e PUC/SP, no âmbito do Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex).

<sup>40</sup> A RM de Porto Alegre não está representada nestes dados relativos ao perfil dos conselheiros, tendo em vista que o foco da autora Soraya Côrtes foi o arcabouço institucional dos conselhos.

Os conselheiros apresentam em geral média (ensino médio completo) ou alta escolaridade (curso superior e pós-graduação). Nesse particular, os segmentos da sociedade civil apresentam níveis educacionais mais baixos que os conselheiros governamentais. A mesma diferença entre os segmentos se percebe em relação à renda. O rendimento médio, dos segmentos representados no conselho, acima de cinco salários mínimos, também é superior ao da população, porém, há diferenças regionais: São Paulo (86%), Rio de Janeiro (66%), Belo Horizonte (58%), Recife (50%) e Belém (39%). Em Curitiba este índice é de 70% no segmento governamental.

Os próprios critérios de elegibilidade dos membros dos conselhos obrigam que boa parte deles seja membro de pelo menos uma associação. A cultura cívica e associativa se manifesta por meio da participação em atividades de caráter social e político e de forma substantiva, comprovada pelo alto engajamento sociopolítico nos setores da sociedade organizada (56%) e também governamental (64%)<sup>41</sup>.

A cultura cívica e associativa também se reflete na significativa filiação a partidos políticos em todos os segmentos (47%) e em Curitiba o índice foi muito próximo (42,8%) enquanto o contingente da sociedade brasileira filiada é de 3%. Esta é uma sociedade que está altamente informada dos fatos sociais em geral, principalmente por meio de jornais. O associativismo se nutre também da capacitação técnica e política por meio de atividades como seminários, cursos e oficinas.

A literatura sobre o assunto em geral ressalta este perfil dos participantes dos conselhos que muito difere dos dados da população brasileira em relação à escolaridade, renda, perfil associativo e engajamento político (FUKS, 2002 e 2004; SOUZA, 2004; PERISSINOTTO, 2004; COELHO, 2004). De acordo com dados do IBGE em cinco capitais brasileiras, os conselhos estudados apresentam-se como verdadeiras “comunidades cívicas” (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003, p. 7).

Apesar de ser uma “elite social” que participa destes espaços, Santos Júnior, Ribeiro & Azevedo (2004, p. 28) não assumem como pressuposto o argumento elitista de incapacidade das massas e superioridade das elites. A escolha pelos extratos médios da população parece refletir a extrema carência e desigualdade da nossa estrutura social em que os cidadãos ou preferem escolher os mais capazes, ou não se envolver ou simplesmente permanecerem alheios à participação cívica por não terem condições de reconhecer as oportunidades.

---

<sup>41</sup> Todos os dados percentuais agregados apresentados representam as RM's de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Belém.

O problema do déficit de representação social nos conselhos pode ser superado por meio de incentivos à associação cívica e de investimentos neste modelo participativo. De acordo com Gohn (2004, p. 61) a inclusão de setores diferenciados, ou seja, a participação dos indivíduos e grupos sociais em termos qualitativos e não somente quantitativos, é essencial para a democracia participativa.

Incluir a diversidade dos segmentos sociais no debate das políticas públicas, sem dúvida, é imprescindível para garantir a pluralidade democrática dos conselhos, mas este parece ser um desafio que está relacionado à sua própria dinâmica institucional. Santos (2004b, p. 139) visualizou esta tensão ao reconhecer que o formato dos conselhos é menos propício à apresentação de demandas e está voltado para a luta pela obtenção de bens de segundo nível – que visa à garantia de direitos que possuem uma dimensão normativa ou ideológica –, atraindo com maior intensidade movimentos neocorporativos. A participação nos conselhos se insere na perspectiva adotada por Azevedo & Prates (1991) de “participação ampliada” ou neocorporativa.

Algumas alternativas para o aperfeiçoamento da representação social nos conselhos são discutidas por Santos (2004b, p. 131-160) a partir do estudo nos conselhos da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro. Os limites relacionados à dimensão institucional da participação podem ser superados pela atuação responsável do conselheiro através da interlocução com sua base social, pela capacidade das organizações sociais representarem interesses mais amplos e pela aproximação com a sociedade divulgando suas ações ou descentralizando as atividades.

É preciso considerar que não obstante ser uma “elite social” que participa dos conselhos não significa que existe uma homogeneidade entre os segmentos ali representados no que tange à cultura política. Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003, p. 9) vão salientar a importância de se atentar para as diferenças entre os segmentos em termos de cultura política e as conseqüências de uma distribuição de recursos desigual para a participação política dos indivíduos que compõe os conselhos. De acordo com os autores quando o foco da investigação volta-se para a política como arena de conflito, é imprescindível considerar a distribuição da cultura política entre os grupos estudados.

Para entender a relação de poder que se estabelece nos conselhos de Saúde, Assistência Social, Trabalho e Criança e Adolescente de Curitiba analisam as variáveis que costumam se apresentar de forma agregada – interesse por política, ativismo eleitoral, associativismo, filiação partidária, competência política subjetiva em geral e dentro do conselho – tendo em

vista os diferentes segmentos – prestador, trabalhador, usuário e gestor (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003, p. 9-17).

No que concerne aos prestadores, verifica-se a autonomia do interesse em relação ao envolvimento com a política. Apesar de ser o segundo segmento com maior nível de escolaridade e o que mais se informa sobre política, apresenta menor engajamento eleitoral e filiação partidária. Por serem, na maioria dos casos, oriundos de entidades filantrópicas que buscam nos conselhos recursos públicos destinados a ações assistenciais, estão mais voltados para seus interesses corporativos do que para questões mais amplas de política. São os atores que apresentaram um grau maior em relação à competência política subjetiva, ou seja, a influência que acreditam exercer nas decisões do conselho.

Os trabalhadores juntamente com os gestores possuem recursos de cultura política de forma equilibrada. Os dois segmentos apresentam um alto índice de informação sobre política e engajamento político eleitoral. No caso dos trabalhadores, o grande número de filiação sindical e o ativismo político que, normalmente, está associado a essas entidades explicam, em parte, a participação eleitoral. Já os gestores, a própria natureza do segmento, formado por quadros do funcionalismo público que mantêm uma relação de confiança com o Executivo local, os obriga a ter uma participação ativa nos momentos eleitorais. O índice de filiação a partidos políticos também é muito parecido – 30,8% dos trabalhadores e 33,3% dos gestores. E quanto à competência subjetiva prevalece a opção “média influência” sobre a opção “grande influência”.

Os usuários assim como os prestadores apresentam o desempenho menos uniforme em relação às dimensões da cultura política. Ocorre uma completa inversão quando se passa do interesse por política para o ativismo eleitoral. Este segmento manifesta um intenso envolvimento emocional pela política como atividade, mas o seu interesse por política é o menor entre os demais, confirmado pela menor frequência em que se dedicam à leitura de notícias políticas no jornal. Para Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003, p. 13) a pouca procura por informação política pode estar associada à diferença em relação à renda e escolaridade dos usuários, menor que os demais segmentos, e, em associação com estes dois fatores, menor tempo disponível.

No que tange à filiação partidária, a proeminência do usuário é enorme (77,8%) em relação aos demais segmentos. Esta para os autores apresenta-se como a variável-chave para explicar a capacidade diferenciada de atuação política dos segmentos. Outro dado importante

refere-se à diferença no tipo de associação<sup>42</sup> a que pertencem e a relação com o engajamento político. Quanto ao engajamento eleitoral – atividades de comparecimento a comícios e engajamento voluntário a favor de uma candidatura ou partido – parece ser mais importante pertencer a associações de bairro (tipo de associativismo que predomina entre os usuários) do que estar vinculado a outra entidade.

Estas diferenças da cultura política entre os segmentos devem ser consideradas ao analisar o processo decisório dos conselhos e a influência que exercem na fiscalização, no debate e na formulação de políticas. Para Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003, p. 24) é possível perceber uma causalidade existente entre instituições e cultura política e, ao mesmo tempo, o papel ativo que fatores externos às instituições analisadas exercem sobre a intensidade desses efeitos. Mas para análise de pequenos grupos, como os conselhos, é preciso considerar “a cultura política como um recurso desigualmente distribuído entre os grupos que compõem as comunidades analisadas e que, portanto, pode ser uma das bases da desigualdade política”.

Na próxima seção ao analisar o processo decisório dos conselhos serão abordados de forma detalhada os fatores internos e externos que influenciam na dinâmica dos conselhos na desigualdade política entre os segmentos.

### **3.4 – Retrato da participação nos conselhos**

Apesar de a própria existência de conselhos ser um indicador de avanço na luta pela democratização dos processos decisórios, os estudos têm demonstrado a persistência da centralidade e do protagonismo do Estado na elaboração da pauta de prioridades sociais e definição de políticas. E a dificuldade de reversão desse quadro na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos.

A partir de uma análise comparada da bibliografia secundária sobre os conselhos gestores de políticas na área de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente, Tatagiba (2002) recupera alguns obstáculos já apontados na literatura sobre o assunto, destacando que os motivos que impedem os conselhos de assumir efetivamente suas atribuições legais se expressam de diferentes maneiras dependendo da cultura política ou da conjuntura local. Em relação à primeira característica inovadora deste arranjo participativo,

---

<sup>42</sup> Este dado é importante para caracterizar e diferenciar o engajamento político, uma vez que todos os segmentos apresentaram um alto índice de associativismo. Ou seja, trata-se de romper com a lógica de que aqueles que possuem o maior índice de associativismo são, necessariamente, os mais engajados. “Diferentes associações podem produzir efeitos distintos sobre os membros dos diversos segmentos” (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003, p. 15).

espaço público com composição plural e paritária, a autora observa como a obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos tem se revelado na prática. Para ela a igualdade numérica não é suficiente para garantir a simetria entre Estado e sociedade civil, na medida em que os principais constrangimentos à existência de tal relação estão relacionados com as seguintes variáveis: “(a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções” (TATAGIBA, 2002, p. 57).

No que tange ao reconhecimento do “outro” e da pluralidade, o princípio de equivalência entre as esferas envolvidas envolve uma disputa contínua pela hegemonia no interior dos conselhos, o que significa que o equilíbrio na representação de interesses deve ser construído nas práticas cotidianas e articulações internas.

Considerando a heterogeneidade de interesses de participação nos conselhos tanto dos atores não-governamentais, quanto dos atores estatais, o princípio da paridade deve estar relacionado “(...) não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do ‘outro’, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas”. (TATAGIBA, 2002, p. 59).

A composição heterogênea dos conselhos não aparece assim como obstáculo à eficácia de suas ações, mas juntamente com o respeito à diferença e a capacidade de construir acordos em torno de projetos específicos, pode ampliar seu potencial democratizante. A consolidação da democracia requer a ampliação de graus de publicidade dos espaços de discussão e negociação, que se dá através da argumentação e da tentativa de diálogo entre grupos com interesses divergentes, para que um número cada vez maior de interesses se faça representar.

Outro ponto de destaque na pluralidade dos conselhos diz respeito ao “(...) lento, porém contínuo, processo de gestação do que se poderia chamar de uma ‘contratendência’, na direção da conformação de uma cultura política democrática” (2002, p. 62). Nesse sentido Tatagiba ressalta a importante “função pedagógica” dos conselhos, a despeito de suas limitações, no caminho da construção de uma cidadania e reinvenção dos padrões democráticos.

Quanto ao item relacionado à relação dos conselheiros com suas entidades a literatura aponta um fraco vínculo entre representantes do governo e seus órgãos de origem. Diante de um Estado que atribui pouca importância à participação dos conselhos em seu planejamento, enviando para as reuniões pessoas pouco preparadas e sem poder de decisão, os conselhos ficam enfraquecidos e sem condições de evitar que questões continuem a serem decididas no insulamento dos gabinetes. Os compromissos assumidos por representantes do governo,

muitas vezes são considerados compromissos pessoais sem qualquer garantia de serem cumpridos pela instituição. Esse ponto ressalta mais uma vez a necessidade de engajamento entre o planejamento do governo e as decisões emanadas do conselho.

A relação conselheiro não-governamental e entidades também carece de ser pautada numa via de mão dupla, uma vez que na posição de representante o membro do conselho tem a obrigação de discutir as pautas das reuniões com suas respectivas entidades, ou seja, com seus representados. Esse problema acarreta uma baixa visibilidade social dos conselhos. A falta de debate prévio das questões faz com que os segmentos acabem aderindo às visões dos grupos com maior influência e poder de argumentação.

Como sugere Perissinotto (2002, 175) o que legitima o representante são as “bases” do movimento. “A representação substantiva introduz a noção de que as ‘bases’ devem escolher seus representantes, os quais, por sua vez, serão responsáveis por seus atos políticos”. Assim se não perseguirem objetivos que os representados percebam como de seu interesse, poderão ser substituídos.

Tatagiba (2002) ressalta a importância dos conselhos criarem redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos, fortalecendo a relação entre o público e os conselheiros. Isso poderia se dar através de uma intensificação dos fluxos de comunicação e informação à sociedade sobre o trabalho e história dos conselhos via *Internet*, ou outra forma de informativo. Além da promoção de eventos e/ou conferências relativas aos temas específicos desses espaços visando romper o isolamento político.

Quanto à qualificação dos conselheiros, terceiro empecilho a uma relação simétrica entre Estado e sociedade civil apontado pela autora, o questionamento gira em torno da dificuldade de se estabelecer um diálogo em pé de igualdade entre esses segmentos. Diante da dificuldade de assumir uma postura de negociação com o Estado é preciso que os conselheiros sejam capacitados através de treinamentos ou câmaras técnicas a fim de minorar o problema do desconhecimento técnico. Essas câmaras, segundo Tatagiba (2002), teriam a função de produzir estudos e pesquisas que pudessem assessorar os conselheiros e ajudá-los a intervir junto ao governo com conhecimento ampliado da questão.

Fuks (2002, p. 266) sustenta que o fato das questões de ordem técnica assumirem um papel central na dinâmica dos conselhos, torna o conhecimento técnico-científico um dos recursos mais valiosos e, talvez, mais escassos. No entanto, se a tecnificação da política inicialmente se apresenta como um obstáculo à participação política, ela também estimula a qualificação técnica dos grupos da sociedade civil e contribui para mudança de perfil de

setores organizados da sociedade que, tradicionalmente, se limitaram à atividade política de encaminhamento de demandas.

A segunda característica inovadora dos conselhos, serem espaços públicos dialógicos, tem sido limitada por alguns elementos que inibem a fala e excluem certos assuntos do espaço de discussão dos conselhos. Entre eles os que mais se destacam são: a definição de assuntos pertinentes ou relevantes, o controle dos Executivos sobre a agenda temática dos conselhos e a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão.

De acordo com Tatagiba (2002, p. 77) está em jogo nos conselhos uma disputa em torno dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes”, seja nas tentativas de definir o que significa formular políticas públicas, seja nos debates acerca das “verdadeiras” atribuições dos conselhos. As diferenças se expressam na posição dos diferentes segmentos sobre o que significa a formulação de políticas públicas. Para os usuários o interesse é discutir questões que afetam diretamente sua vida cotidiana e a de milhões de brasileiros que sentem na pele a falta de qualidade dos serviços prestados pelo SUS. Já para os demais segmentos importa traçar as grandes diretrizes norteadoras da área para que o conselho exerça seu papel deliberativo.

A análise de Fuks (2004a, p. 41) no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba expressa esta diferença no encaminhamento de demandas por segmento. Seus dados mostram que também em relação aos temas específicos apresentados, cada segmento propõe deliberações referentes aos assuntos que mais debate. Neste sentido, o gestor dá ênfase no tema “participação” tanto na apresentação de propostas quanto no debate, o trabalhador e o usuário encaminham, com maior frequência, propostas referentes à elaboração e discussão de políticas públicas, como atores externos se preocupam com deliberações relativas ao controle social.

O controle do Executivo sobre a agenda temática tem sido um grande obstáculo à efetivação do conselho como um espaço público dialógico. Isto porque, em vários conselhos analisados, o regimento interno garante ao presidente a prerrogativa de elaborar a pauta de discussões. Em alguns casos em que há a regulamentação de uma “mesa diretora” composta paritariamente por presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários, escolhidos por meio de votação dentre o plenário do conselho, é possível estabelecer uma pauta mais clara que exige que as discussões se esgotem e que seja elaborada de forma mais democrática. Este é o caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora, que será analisado no próximo capítulo.

Outra medida para aumentar o controle das entidades sociais sobre os assuntos tratados são as atas das reuniões. As atas podem transformar-se em importantes aliadas, uma vez que

muitos conselheiros podem ter dificuldades para acompanhar os assuntos apresentados (Krüger, 1998 *apud* Tatagiba, 2002, p. 78).

Além de controlar a pauta o Estado tem recusado partilhar o poder de decisão nos conselhos com os representantes da sociedade civil. A resistência dos governos aos novos espaços de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção de políticas públicas é mais acentuada no nível municipal, tendo em vista a carência de recursos financeiros, infra-estruturais e humanos na maioria dos Municípios brasileiros. Esta carência reflete-se no funcionamento dos conselhos e reforça o controle das Prefeituras sobre estes espaços. Ao lado de estratégias de esvaziamento, quando não conseguem compor um conselho de “aliados”, os Executivos Municipais utilizam práticas de cooptação e manipulação como estratégia de desarmamento dos conflitos (TATAGIBA, 2002, p. 86-7). Pesquisas vêm apontando o grande número de funcionários públicos municipais e ocupantes de cargos comissionados na composição dos conselhos. O que pode caracterizar uma centralização do poder e uma estratégia de cooptação das lideranças por parte da Prefeitura (MACHADO, BAPTISTA & KORNIN, 2004, p. 233)

Em pesquisa que está sendo desenvolvida por Fernandes e Bonfim (2005) de modo comparado em 6 capitais brasileiras (Salvador, Recife, São Paulo, Porto Alegre e Fortaleza), com o objetivo de observar o comportamento dos Conselhos Municipais de Educação e Saúde, as primeiras análises mostram que a hipótese de prevalência da liderança política, determinando o papel e a dinâmica dos conselhos municipais, constitui-se, até o estágio presente da pesquisa, num indício muito forte.

Os processos de formação e estímulo a um papel mais ativo do conselho têm forte relação com os interesses pessoais do líder do governo. Além disso, os conselhos por se constituírem em esferas de nomeação do executivo pouco deliberam, que seria sua função precípua, e muito mais subsistem enquanto tal, pois a secretaria municipal decide quase todas as matérias passando ao largo do conselho municipal. Evidente que podem existir grandes e até médias cidades em que este quadro não seja repetido, mas por enquanto o indício é de que os conselhos se constituem em organismos protocolares às secretarias municipais (FERNANDES & BONFIM, 2005, p. 21).

Côrtes (2004) ressalta que há uma literatura cética – denominação adotada por ela – sobre o assunto, baseada nos trabalhos de Skocpol (1999) e Fiorina (1999)<sup>43</sup>. Apesar de

---

<sup>43</sup> FIORINA, Morris P. 1999. A dark side of civic engagement. *In*: Theda Skocpol e Morris P. Fiorina (orgs). *Civic engagement in American democracy*. Washington, Brookings/Sage, p. 395-425.  
SKOCPOL, Theda. 1999. Advocates without members: The recent transformation of American civic life. *In*: Theda Skocpol e Morris P. Fiorina (orgs). *Civic engagement in American democracy*. Washington, Brookings/Sage, p. 461-509.

retratar a vida política norte-americana, para a autora as questões que formulam em relação a fóruns participatórios daquele país também poderiam ser feitas para os fóruns brasileiros. No Brasil, destaca o trabalho de Pinto (2004)<sup>44</sup>.

O ceticismo dessa literatura em relação aos fóruns participativos e às propostas de democracia participativa fundamenta-se na desconfiança sobre sua capacidade de democratizar o sistema político através da inclusão das demandas dos setores sociais mais frágeis econômica e socialmente.

Tendo em vista o caráter da vida cívica dos países e o desenho institucional dos fóruns, na visão desses autores, seriam limitadas as possibilidades de competição universal por participação ou de evitar a captura do processo de decisão por atores com maiores recursos de poder (CÔRTEZ, 2004, p. 9).

Não obstante o enorme controle dos governos sobre os conselhos, Tatagiba (2002, p. 88) destaca que alguns estudos vêm demonstrando os “resultados pedagógicos” da participação e dos seus efeitos na construção de novos sujeitos políticos, contrariando o padrão prevalecente de referências autoritárias e apontando para uma nova tendência, embora ainda frágil, de democratização das relações sociais e políticas no Brasil.

Para ela o exercício da participação nos conselhos tem levado ao questionamento de alguns aspectos de nossa tradição política, a saber:

Tem exigido que o Estado dê publicidade de suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizaram acordos etc., e da sociedade tem exigido que se qualifique para esse embate, que busque construir relações mais simétricas que parecem partir, em primeiro lugar, do rompimento da passividade, da cumplicidade com os desmandos, com as trocas de favores, com a cooptação (TATAGIBA, 2002, p. 90).

Neste sentido, os conselhos são espaços em que se gesta um aprendizado de convivência democrática, tanto por parte da sociedade quanto do Estado, indo de encontro à tendência de privatização dos espaços e assuntos públicos.

A pesquisa de Fuks (2004b) no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMSC) de certa forma corrobora com a análise de Tatagiba quanto ao aprendizado político nestas arenas e a possibilidade de mudança na relação Estado/sociedade. Fatores externos aos conselhos como a posse de recursos convencionais e não-convencionais e relativos aos contextos nos quais os conselhos se inserem contribuem para a formação de distintos padrões de ação e interação e ajudam explicar a influência política no processo decisório. Desta maneira, fogem

---

<sup>44</sup> PINTO, Celi R.J. 2004. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº. 54, p. 97-113.

de um “determinismo” que tem caracterizado os estudos sobre conselhos de total controle por parte do Executivo Municipal e de impossibilidade de influência dos demais segmentos.

Como apontado na seção anterior, a simples posse de recursos individuais – renda, escolaridade, informação – e coletivos que são de natureza organizacional – financeiros, materiais e humanos – não explicam a influência política dos atores. Considerando a posse destes recursos, a distribuição de influência no conselho deveria seguir a seguinte ordem: gestor, prestador, trabalhador e usuário. No entanto, o ativismo do usuário e a passividade do prestador não podem ser totalmente explicados pela posse de recursos.

Os autores recorrem a dados como engajamento político e eleitoral, a rede de apoio político e a ação reiterada junto às instituições estatais para explicar a dinâmica do conselho. Analisando a atuação dos segmentos no processo decisório, constatou-se que os atores governamentais têm o controle, tanto na elaboração da pauta, tendo em vista que o gestor é o presidente, quanto na iniciativa do debate, por meio do gestor ou do apoio técnico estatal. No entanto, existe um relativo equilíbrio de influência política no interior desta arena pela atuação do usuário que aparece como o principal interlocutor no debate. Além disso, o usuário é o maior formulador de propostas alternativas em relação à proposta original e de resoluções. Lembrando que o trabalhador também apresenta uma atuação equilibrada no processo.

A explicação para o bom desempenho dos usuários, segundo Fuks (2004b, p. 25) está no engajamento eleitoral e na militância partidária “a motivação para ação política pode estar compensando a fragilidade dos usuários em relação a outros recursos”. Outros fatores que parecem compensar a desvantagem nos recursos convencionais é o apoio recebido por organizações da sociedade civil (partido político, instituições religiosas, universidade) e a prática associativa, especialmente, a de bairros.

No caso do prestador, apesar de reunir as melhores condições para influência política no conselho, este não é o espaço que ele elege como arena privilegiada de ação política. De acordo com entrevistas, os prestadores afirmam contar mais com o apoio do Legislativo e do Executivo no encaminhamento de suas demandas.

Fuks (2004b, p. 30) conclui que o estudo da influência política no interior de uma determinada arena deve levar em conta o peso de tal instituição no sistema mais amplo de arenas públicas, bem como a percepção dos diferentes atores envolvidos a respeito de tal arena.

A última característica inovadora dos conselhos apontada por Tatagiba (2002, p. 92): a sua capacidade deliberativa também apresenta alguns limites à sua efetivação. As avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação

deliberativa. Dentre os vários motivos apontados, a maioria relaciona com a “baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que esta participação assume contornos mais reativos que propositivos”. As constatações feitas acima em relação à dinâmica de funcionamento dos conselhos também contribuem para a baixa capacidade associativa.

Para além desses motivos, Tatagiba (2002, p. 94) destaca a baixa inserção institucional, ou seja, a frágil divisão de funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas no âmbito da legislação pertinente. Desta “institucionalização incompleta” dos conselhos, resultam as dificuldades em definir a dimensão em que suas deliberações possuem poder vinculante.

Esta incerteza quanto às “reais” funções e poderes deliberativos dos conselhos é um dos fatores que explica a falta de interesse de alguns segmentos por este espaço de ação política. Fuks (2004b) ao analisar a apatia do segmento prestador de serviços no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMSC), sustenta que parece prevalecer entre os prestadores o entendimento de que as decisões reais são tomadas em outras arenas, ou seja, “o conselho não é percebido como um real espaço de tomada de decisão política na área de saúde”. A influência do conselho no sistema político local parece limitada, considerando:

1) a inexistência de uma clara definição jurídica quanto a sua atribuição deliberativa no campo da definição de políticas públicas; 2) a inexistência de mecanismos institucionalizados de controle social, por meio dos quais o CMSC possa impor sanções; 3) que as resoluções do CMSC têm de ser homologadas pelo Executivo, antes de serem publicadas como normas públicas e estatais (FUKS, 2004b, p. 28).

Por fim um ponto em comum na literatura diz respeito às características das áreas de políticas sociais. Côrtes (2002, p. 190-1) observa como a dinâmica de funcionamento dos Conselhos de Saúde e Assistência Social é influenciada pelas características institucionais de cada área, que definem o modo como se organizam e são financiados os serviços. No Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre “sua principal função tem sido cartorial e administrativa, concedendo e cassando registros, definindo critérios e classificando entidades para orientar o repasse de recursos públicos a prestadores de serviços privados”.

Enquanto a Assistência trabalha com projetos e programas específicos, a Saúde trabalha com tabelas fixadas nacionalmente e uma vez fixadas entram na rotina do setor administrativo da Secretaria Municipal de Saúde que trata da relação com os prestadores contratados. A luta política em torno da saúde também influenciou na história do conselho. No caso da Saúde, o

conselho se constituiu na cidade, ao longo dos anos, em lugar de articulação das forças sociais favoráveis ao aprofundamento do processo de reforma do sistema e no qual os usuários apresentam demandas aos setores públicos. Ou seja, o Conselho Municipal de Saúde apenas institucionalizou a participação do usuário que já existia previamente.

Já o Conselho de Assistência Social constitui uma instância de participação completamente nova, num cenário de ausência de tradição de participação dos usuários. Nos conselhos de educação, Reis (2004, p. 47) também aponta como predominante entre suas atribuições a do contencioso escolar, papel que coloca em sua pauta de ações as demandas cartoriais sob feição credencialista.

Este capítulo buscou algumas generalizações possíveis a respeito destes novos arranjos participativos, especialmente, os conselhos gestores, de forma a contribuir para o debate acerca do seu funcionamento. Muitos são os constrangimentos e limites do potencial democratizante destes espaços, o que não impede perceber os seus avanços já que os conselhos estão na contramão de uma cultura política tradicional, de privatização da esfera pública e de tomada de decisões a partir de acordos, em geral, não publicizáveis.

Só as experiências concretas serão capazes de dizer se os conselhos serão inviabilizados pelos constrangimentos ou constituir-se-ão importantes espaços de luta pela ampliação e aprofundamento da democracia. Ainda, se conseguirão ultrapassar os limites de uma participação voltada para a eficácia das políticas públicas e desoneração do Estado, no sentido de se estabelecer uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade. A análise da literatura revelou, até o momento, algumas variáveis que interferem na dinâmica dos conselhos: os elementos do desenho institucional, a densidade associativa, a vontade política das elites, o grau de heterogeneidade ideológica e de interesses em jogo, a posse de recursos diversos entre os segmentos, as características das decisões que predominam no seu interior, a distribuição interna de cargos, os critérios de composição e as diferenças nas áreas de políticas sociais.

À guisa de conclusão, deve-se considerar que em diferentes contextos locais estas variáveis vão apresentar características diversas, portanto, a tentativa de generalização destas experiências não é apenas impossível quanto irresponsável. Isso não significa desprezar o fato de que a simples explicitação das variáveis que influenciam a participação política nos conselhos gestores representa, nos dias atuais, um salto da análise empírica para a análise teórica.

## Capítulo 4 – A experiência participativa de Juiz de Fora

### 4.1 – Juiz de Fora: características contextuais

Como observa Boschi (2005) as características do contexto urbano são fatores importantes para se aferir o sucesso ou o fracasso de distintas experiências participativas. Certamente o grau de desenvolvimento socioeconômico – ou como sustenta Santos Jr. (2001) o vínculo entre o arcabouço legal e a realidade institucional dos Municípios – é um fator que ajuda a explicar as diferenças de práticas de participação nas cidades brasileiras.

Nesse sentido é preciso apontar as principais características da cidade pesquisada. Juiz de Fora, localizada na Zona da Mata mineira, ganhou *status* de Município em 1850 e transformou-se numa cidade que ocupa importância singular no Estado, por sua forte presença na indústria, agropecuária e comércio, além de intensa vida cultural. De acordo com pesquisa do IBGE de 2000, do total de pessoas ocupadas por setor econômico na cidade o setor de serviços emprega 53,3%, a indústria 25,1%, o comércio 19,5% e a agropecuária, extração vegetal e pesca 2,1%.

Dados atualizados do IBGE de 2005 apontam uma população de 501.153 habitantes, a quarta do Estado. Juiz de Fora apresentou um elevado crescimento populacional de 1980 a 1991 de aproximadamente 25%, de 1991 a 2000 de 15% e de 2000 a 2005 de 12%, indicando uma tendência de crescimento acelerado da população. Como sustenta Costa (2002, p. 93) o processo de urbanização acelerado e desordenado ocorrido em Juiz de Fora não permitiu a transmissão através de gerações diversas de um acervo orgânico de valores e tradições territorialmente referenciadas. Assim, são nos espaços de convivência constituídos em torno dos locais de moradia que as esferas de sociabilidade são vitalizadas e que se constroem espaços de comunicação e convivência “marcados pela formação de laços de solidariedade e pela construção, no próprio cotidiano urbano e em espaços curtos de tempo, de efetivo envolvimento com o entorno social e territorial”.

Estes espaços de comunicação interpessoal fundamentados nos locais de moradia apresentam níveis variados de complexidade, desde as interações mais simples como os encontros casuais até os encontros mais duradouros vinculados à auto-ajuda ou à ocupação do tempo livre comum. A estrutura organizacional mais elaborada corresponderia aos grupos especializados funcionalmente e munidos de alguma institucionalidade como grupos de jovens e associações de moradores. Em Juiz de Fora a participação das associações de

moradores manteve ao longo dos anos uma certa continuidade e regularidade estando presente nas principais mobilizações em prol das melhorias na infra-estrutura dos bairros.

O começo da história das associações de moradores na cidade de acordo com relatos de lideranças comunitárias descritos por Teixeira (2003, p. 15) surgiu de um encontro casual entre cidadãos da cidade com um professor, natural do Rio Grande do Sul e descendente de italianos, que teria trazido de um período em que permaneceu na Itália a experiência de bons resultados que a organização comunitária teve por lá na conquista por melhorias das condições de vida da população. A primeira Sociedade Pró-Melhoramento de bairro (SPM) surgiu no bairro São Mateus, em 1947, e estas experiências logo se espalharam pelos bairros da cidade na década de 1950.

A expansão das SPM's teria sido motivada pela falta de serviços públicos em Juiz de Fora entre as décadas de 1940 e 1950. Este movimento estava em sintonia com o que acontecia no Centro-Sul do país e provavelmente tenha se dado como um reflexo do período de redemocratização e fim do Estado Novo (1937-1945). Já na segunda metade da década de 1950, o movimento comunitário por meio da criação da Federação de Bairros de Juiz de Fora, em 1955, tentou se articular no nível Municipal. Por divergências políticas, dois anos depois, em 1957, algumas lideranças partiram para a criação da União Juizforana de Sociedades Pró-Melhoramentos de Bairros. Após disputarem a influência sobre os movimentos de bairros na cidade, atualmente é a União que tem atuação expressiva entre as SPM's e em eventos estaduais e nacionais.

Assim como em todo o país, com o Golpe Militar de 1964, a atuação das SPM's sofreu um refluxo e algumas lideranças chegaram até a ser perseguidas pelo exército. Neste período, o movimento assumiu um papel mais associativo, desenvolvendo atividades de cunho recreativo, cultural ou assistencial. A retomada do movimento, a partir da segunda metade da década de 70, colocou em cena algumas das lideranças ainda hoje atuantes na cidade, voltando às atividades reivindicatórias de obras de melhorias nos bairros. A cidade conta hoje com um número expressivo dessas entidades. São cento e oitenta SPM's ou Associações de Moradores na cidade, de acordo com informações da União Juizforana, a entidade Municipal que congrega tais entidades.

Uma entidade importante na história do movimento comunitário da cidade foi o Unibairros, que unia jovens de várias paróquias da cidade, alguns com atuação em bairros. A partir do lançamento de um jornal que servia de veículo de comunicação entre eles, essa entidade tornou-se um canal para que os jovens ampliassem sua luta em favor dos bairros, procurando romper com a atuação mais assistencialista, que muitas vezes era desenvolvida

pela Igreja Católica. As eleições de 1982 inauguraram um novo período de contestação e ações políticas na sociedade brasileira. Neste contexto o Unibairros procurou se inserir buscando uma articulação maior entre as discussões locais e nacionais e até o final da década se engajou em articulações nacionais que se preocupava com a autonomia do movimento popular e em desenvolver um trabalho educativo junto às lideranças (TEIXEIRA, 2003, p. 23-9).

As eleições de 1982 tinham como plataforma de campanha a implantação de um modelo de gestão participativa. Em Juiz de Fora, não foi diferente. O Prefeito eleito pelo PMDB, Tarcísio Delgado, para o mandato de 1983 a 1988, fazendo jus ao programa do seu partido para 1982 criou o Conselho Comunitário Municipal (CCM) pela Lei n.º 6.413, de 9 de novembro de 1983, que reunia entidades da sociedade civil organizada e de qualquer movimento que pleiteasse a sua participação, desde que aprovado em plenário. O CCM funcionou ininterruptamente até abril de 1990, voltando a funcionar em março de 1997 com algumas reuniões até agosto de 2001. Tinha caráter consultivo, com funções de assessoramento aos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, pois os organizadores temiam o esvaziamento das funções do Legislativo.

Nesta mesma gestão foram implantados os Conselhos Comunitários de Saúde, que logo em seguida desmobilizaram-se. Outra tentativa de aproximação da administração local com as lideranças e moradores de bairros foi a criação do Grupo de Assessores Comunitários que por meio de mutirões que visavam à organização dos moradores de uma localidade em torno da satisfação de suas demandas. Este é um tema controverso entre as lideranças comunitárias e moradores. Muitos não se envolviam nas obras e argumentavam que nas áreas centrais e bem aquinhoadas os moradores não eram chamados para trabalhar nesse sistema (TEIXEIRA, 2003, p. 33).

A Constituição de 1988 abriu novos espaços para a participação política e ao dispor sobre os conselhos gestores criou as condições legais para um campo de atuação que passou a ser ocupado por muitas das lideranças locais que atuavam nos bairros. Esta nova institucionalidade participativa tem sido um desafio às lideranças comunitárias uma vez que exige uma maior qualificação, informação e uma atitude menos reivindicativa e mais propositiva. Na década de 90 foram criados vários conselhos gestores em Juiz de Fora, em 2004 havia 31 constituídos.

Outras medidas foram adotadas visando a incorporar a participação do cidadão na gestão das políticas públicas. De volta à Prefeitura em 1997 e reconduzido em 2001, Tarcísio Delgado retoma as políticas participativas, suspensas em 1989. Implantou o Orçamento

Participativo e o Planejamento Estratégico que culminou na Reforma Administrativa da Prefeitura em 2001, a qual adotou uma estrutura descentralizada com o discurso da reforma gerencial que impregnou o Brasil nesta época. O objetivo era “transformar a lógica burocrática lenta e pouco funcional da máquina administrativa em um instrumento ágil, transparente, eficaz e a serviço de toda a população”<sup>45</sup>. Não cabe aqui discutir a eficácia das políticas de descentralização da Prefeitura, mas situar que Juiz de Fora estava em conformidade com as mudanças ocorridas no país e com o discurso que associava descentralização e eficiência das políticas públicas.

As principais ações foram a extinção das Secretarias Municipais, passando a Prefeitura a funcionar com cinco Assessorias ao Prefeito e sete Diretorias, e a implantação dos Conselhos de Desenvolvimento Local, concretizados com os Centros Regionais. Neste novo desenho institucional os conselhos municipais passaram a fazer parte da sua estrutura organizacional sendo vinculados às Diretorias de suas respectivas áreas. A pretensão de tal reforma é engajá-los no planejamento municipal e na formulação de políticas setoriais.

Apesar da relação que o Prefeito Tarcísio Delgado – que administrou a cidade no período que abrange a pesquisa nos conselhos (2001/2004) – estabeleceu com as lideranças comunitárias por meio de canais participativos, não se pode assumir que esta era uma relação democrática.

Em estudo comparado entre as cidades de Uberlândia, Governador Valadares e Juiz de Fora, no período de 1983 a 1988, todas no âmbito de governos peemedebistas, Costa (2002, p. 82) observa que nas três cidades a prática participativa de governo revelou-se indutora de mudanças nos padrões de organização da população e nas formas locais de intermediação de interesses sociais. O principal instrumento que ele conceitua de “participação induzida” foi o incremento das relações do Governo Municipal com as associações de moradores. Nos bairros que não dispunham de uma associação a Prefeitura se encarregava de “induzir” sua criação.

Assim, as associações de moradores passaram a negociar diretamente com a Prefeitura melhorias urbanas para os bairros que formalmente representavam. Entretanto, as administrações passaram a hierarquizar as demandas encaminhadas, atendendo àquelas advindas de associações que prestavam efetivo apoio político ao grupo no poder. O distanciamento dos dirigentes das entidades de seus representados foi sentido, passando estes a serem percebidos como “uma instância de poder mais próxima deles, localizada no próprio bairro, mas sempre um *poder exterior*” (COSTA, 2002, p. 83). A partir de 1989, os

---

<sup>45</sup> Informativo da agenda de mudança. Publicação da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora distribuído à população como explicativo da Reforma Administrativa e da nova estrutura da Prefeitura.

vereadores voltam a ser os principais intermediários de interesses sociais, no âmbito local e as associações perdem o *status* de interlocutores privilegiados dos governos municipais.

Costa (2002, p. 95-8) apresenta algumas considerações sobre a esfera pública no Município de Juiz de Fora. Em relação à estrutura e formas de operação da mídia local, a despeito da concentração de sua propriedade e da sua utilização política, algumas possibilidades foram criadas no sentido de abrir espaço de divulgação e comunicação para os novos atores coletivos. Estes novos atores, com destaque para o movimento negro e de mulheres em Juiz de Fora, se inseriram também na esfera pública parlamentar. Mesmo que a participação seja restrita aos momentos de votação e discussão de projetos de seu interesse direto, a participação dos movimentos sociais na Câmara Municipal é importante para sua constituição em esferas públicas locais. Apesar da dificuldade em se manter com o rompimento dos canais de interlocução com o poder público, as associações de moradores e outros movimentos organizados da sociedade civil, mantiveram uma presença significativa na esfera pública por meio da mídia e da participação nas arenas políticas institucionalizadas.

Porém, em outros casos, principalmente no período de “participação induzida” a presença de atores da sociedade civil, particularmente as associações de moradores, apresentou-se divorciada dos processos comunicativos existentes na periferia dos núcleos decisórios. “(...) os atores mostraram-se extremamente vulneráveis a uma institucionalização imobilizadora e aos mecanismos de cooptação política”. A postura política do Executivo e Legislativo Municipal é percebida como uma via de mão dupla. Se por um lado, as medidas obedecem à dinâmica de tematização de demandas construídas publicamente como legítimas, por outro, envolvem critérios clientelistas, nos quais suas ações são o reflexo de interesses pessoais ou de grupos encaminhados sem a mediação pública (COSTA, 2002, p. 96). A evidência de que a prática de incorporação das demandas da sociedade civil no Executivo Municipal pautou-se pelo clientelismo e cooptação também foi analisada por Viscardi (1990)<sup>46</sup>. Isso pode sugerir que tal interferência ainda esteja realmente acontecendo nos dias atuais.

A atuação das associações de moradores para Costa (2002, p. 96-7) também é ambivalente. Algumas seguem os padrões de ação e interação com a esfera pública próprias ao estatuto de ator da sociedade civil, enquanto outras agem pela racionalidade político-partidária e seguem o modelo de encaminhamento de demandas, peculiar dos grupos de interesse. Para o autor, estes problemas apontam os “limites de um ‘projeto’ de

---

<sup>46</sup>. VISCARDI, Cláudia M. Ribeiro. 1990. *Diferentes atores em papéis diversos: a barganha política no palco da gestão participativa em Juiz de Fora (1983-1988)*. Dissertação de Mestrado pela UFMG.

democratização capitaneado pelo Estado e centrado, unicamente, nas transformações institucionais”. A existência de uma esfera pública não requer apenas a indução de atores formalmente delegados da sociedade civil, eles precisam ser co-responsáveis pela tradução e transmissão para a órbita político-institucional dos anseios difusos gestados no interior do tecido social.

#### **4.2 – Conselhos Municipais de Saúde e Educação: história e desenho institucional**

Não obstante as inovações do poder público local a história dos conselhos não pode ser contada apenas a partir de suas iniciativas. Sendo assim, cabe um breve histórico da trajetória política dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação de Juiz de Fora – objeto de pesquisa deste trabalho – que poderá ajudar a compreender a sua atuação no presente.

A trajetória do controle social na área de saúde iniciou-se em Juiz de Fora<sup>47</sup> no ano de 1983 com a implantação das Ações Integradas de Saúde (AIS) no Município, com a assinatura do convênio de intenções estabelecido entre a União, Estado e Municípios e do termo de adesão. A questão da participação na política de saúde começou a ganhar espaço nos discursos oficiais na gestão 1983-1989, oportunidade em que foram implantados os primeiros Conselhos Comunitários de Saúde.

A oportunidade para efetivação no nível local da perspectiva de descentralização político administrativa do setor de saúde deu-se em setembro de 1987 com a assinatura do convênio entre União e Estado que previa a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) no Estado de Minas Gerais.

A divisão da cidade em regiões sanitárias quando elaborado o Plano Municipal de Saúde, em maio de 1989, considerou as diretrizes discutidas na VII Conferência Nacional de Saúde. No plano começou a se considerar a necessidade da população ter acesso à informação e também aos dados relativos ao funcionamento do sistema, já que esse deveria sustentar-se a partir da realidade local e suas reais necessidades.

No ano de 1990 há um avanço nessa direção com a promulgação da Lei Orgânica Municipal de Saúde. Nesta a participação da população foi citada no artigo 121, inciso III, nos seguintes termos: “participação, em nível de decisão de entidades representativas de usuários e de profissionais de saúde, na formulação, gestão e controle da Política Municipal e das

---

<sup>47</sup> Esses dados estão disponíveis na página do CMS/JF: <<http://www.pjf.mg.org.br/consaude>>. Acesso em 10/10/2003.

ações de saúde, através do Conselho Municipal de Saúde” (Lei Orgânica Municipal de Saúde: 1990, p. 23).

O processo de implantação da municipalização da saúde em Juiz de Fora se deu no ano de 1991 e a Secretaria de Saúde passou, a partir de então, a gerenciar uma rede de serviços de atenção secundária (PAM's – Postos de Atendimento Médicos e Policlínicas), além das Unidades Básicas de Saúde (UBS's). Nesse ano sugeriu-se a formação de Conselhos Locais de Saúde (CLS's), definidos a partir da base, ou seja, das UBS's e de sua área de abrangência.

Nesse ano ainda teve início no Município o movimento “SOS Juiz de Fora”, de caráter suprapartidário, com o objetivo de elaborar propostas para as diversas áreas de atuação do setor público. Foi formada uma comissão de saúde composta por técnicos e lideranças comunitárias que deu início a discussões relativas à saúde. Essa comissão desencadeou o I Encontro Popular de Saúde de Juiz de Fora em 7 de julho de 1991 e deste originou-se o “Fórum Popular de Saúde” que passou a trabalhar e a elaborar documentos em prol da formação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (CMS/JF).

Posteriormente ocorreram mais dois encontros e no último foi apresentada uma proposta de lei de formação do CMS/JF. O relatório final da I Conferência Municipal de Saúde realizada em setembro de 1991 traduziu-se na proposta de criação do CMS/JF. Esse foi referendado pela Câmara Municipal, com apresentação de um substitutivo contrário à proposta original, e aprovado tornando-se a Lei n.º 8076, de maio de 1992, responsável pela criação do CMS/JF (Anexo 1).

Assim como na maioria das cidades do país, a criação do CMS/JF surgiu da articulação das lideranças comunitárias e dos profissionais da área em prol do aprofundamento do processo de reforma do sistema, no qual os usuários participaram ativamente na apresentação de demandas ao setor público. Estes fatores influenciarão no desenho participativo do Conselho de Saúde e conseqüentemente no processo decisório.

O CMS/JF representa uma instância máxima de planejamento, gerenciamento, avaliação e controle da política municipal de saúde, de natureza deliberativa, fiscalizadora e normatizadora. É formado por 54 membros efetivos e igual número de suplentes, divididos paritariamente em 50% de usuários e representantes de órgãos do governo; prestadores de serviço e entidades de profissionais de saúde perfazem os outros 50%. Os representantes do governo são indicados pelo Prefeito; os prestadores e profissionais são eleitos nas associações que previamente fazem parte da composição do conselho via legislação. Os usuários são escolhidos de duas formas: representantes de entidades da sociedade civil e de regiões sanitárias do Município. O critério para a definição do número de representantes é a relação

de uma vaga de representação para cada conjunto de 40.000 habitantes existentes na respectiva região. Esses representantes são escolhidos da seguinte maneira: cada CLS indica 6 membros para a eleição do Conselho Regional e nesta um ou dois representantes, se for o caso da região, são indicados para composição do CMS/JF. Nas entrevistas, 83,4% dos usuários confirmaram que foram escolhidos como representantes em assembleias com a participação da sociedade.

Em sua formação o Secretário Municipal de Saúde era membro nato do CMS/JF e obrigatoriamente o seu presidente, contudo, em 13 de maio de 1996, com a publicação da Lei n.º 8855 (Anexo 2) esse preservou apenas o caráter de membro nato, sendo a mesa diretora composta também paritariamente por 3 usuários e 1 representante de cada um dos demais segmentos e eleita pela plenária do CMS/JF para um mandato de 2 anos, assim como os demais membros.

Os conselheiros devem comparecer regularmente às reuniões plenárias para que possam fazer parte do conselho, pois após três faltas consecutivas sem justificativa o conselheiro é imediatamente desligado desse. O CMS/JF dispõe de recursos físicos, materiais e humanos para o desenvolvimento de suas atividades. Tem sede própria em área central na cidade, com espaço amplo para reuniões, salas para o trabalho administrativo e atendimento ao público, computadores, duas linhas telefônicas, fax, armários, arquivos, funcionários e um secretário executivo – eleito pelo plenário do conselho – que trabalha em tempo integral no conselho, todos remunerados pela Prefeitura Municipal. Ainda tem um orçamento próprio do Fundo Municipal de Saúde de R\$ 200.000,00, valor estimado para 2006, para eventos do conselho.

O Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora (CME/JF) foi criado em 1968 como parte da estrutura da Secretaria de Educação e Cultura e instalado em 1972 por meio do Decreto Municipal n.º 1231. Nesta época era denominado Conselho Municipal de Educação e Cultura (COMEC). Assim como os demais Conselhos de Educação no país, estava fortemente atrelado ao Poder Executivo na medida em que os doze membros que compunham o conselho eram nomeados para o mandato de quatro anos por ato do Prefeito Municipal, dentre pessoas de comprovado saber e experiência em matéria de educação e cultura. Estava previsto que sua composição deveria apresentar representantes de entidades públicas e privadas, educacionais e culturais, de maneira que não houvesse predominância de nenhum setor representado.

Visando se valer dos dispositivos da Lei n.º 5692/71 que estabelecia que os Conselhos Estaduais de Educação poderiam delegar competências aos Conselhos Municipais, em 1973 o Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora entra com o pedido de delegação de

competências junto ao Conselho Estadual de Minas Gerais, mas não obtém sucesso o que ajudou a enfraquecer o conselho culminando na sua dissolução.

Em seu lugar, no mesmo ano foi instituída, pelo Decreto Municipal n.º 1330, a Comissão Municipal de Educação também composta de “pessoas de notável saber em educação”. De acordo com Alves (2004, p. 27) esta Comissão ficou presa às atribuições e competências expressas na legislação sem possuir autonomia para tratar da educação no Município. Em 1984 por meio da Lei Municipal n.º 6603 a Comissão transforma-se em Conselho Municipal de Educação, passa a ser um órgão consultivo e, no mesmo ano, com o Decreto Municipal n.º 3168 o Conselho Estadual de Educação amplia suas atribuições e competências.

As novas atribuições do conselho refletem o momento político que o país está atravessando e as constantes lutas da sociedade civil para se inserir no processo de formulação das políticas públicas. Assim o CME/JF continua a orientar e assessorar o governo municipal na fixação de diretrizes e bases da educação nacional e estadual às necessidades e condições do Município, passando também a estudar e sugerir medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino local<sup>48</sup>.

Ao longo do tempo e com a exigência federal da criação dos conselhos com ampla atribuição sobre a formulação e fiscalização de políticas públicas e repasse de verbas, o CME/JF ampliou ainda mais suas atribuições e diversificou sua composição tirando das mãos do Prefeito a prerrogativa de escolha dos seus membros.

A Lei n.º 8898 de criação do CME/JF data de julho de 1996 e o apresenta como órgão consultivo da Administração no setor de Educação e tem por finalidade orientar e assessorar o governo do Município na fixação das diretrizes e bases da política educacional, na área de sua atuação, adequando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Estadual às necessidades e condições do Município (Anexo 3). Atualmente o conselho foi reformulado pela Lei n.º 9768/2000 e de acordo com o artigo 1º é órgão deliberativo, consultivo e normativo da administração no setor da educação. Outras mudanças importantes foram a ampliação do número de atribuições do conselho de cinco para dezenove; a exclusão do Prefeito como membro nato do conselho, restando o Secretário Municipal e os diretores do departamento de educação; a inclusão dos representantes de pais de alunos de escolas de cada uma das redes de

---

<sup>48</sup> As informações presentes até aqui sobre os decretos e leis de criação e mudanças no Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora fazem parte de uma pesquisa nos documentos da Secretaria Municipal de Educação, presentes em: ALVES, Danielle Maria Vieira. 2004. *Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora – MG: um olhar ao longo da história de sua formação*. Monografia (Bacharelado em Educação). Curso de Pedagogia, Universidade Federal de Juiz de Fora.

ensino e do Conselho da Criança e do Adolescente e das Câmaras Técnicas de ensino (Anexo 4).

Além dos mencionados, da parte do governo, são representantes a Câmara Municipal, a Superintendência Regional de Ensino e a Universidade Federal de Juiz de Fora. Os demais representantes da sociedade civil são escolhidos entre as instituições de ensino e associações representativas da categoria, sindicatos – inscritos na sua lei de criação, confirmado por 66,7% dos entrevistados – e representantes de pais de alunos de escolas municipais públicas e privadas, escolhidos em assembléia com a participação da sociedade.

Atualmente o CME/JF é composto por 23 membros efetivos e igual número de suplentes e de acordo com a compreensão dos conselheiros a composição obedece a uma divisão entre os representantes da sociedade civil: associações e sindicatos (10) e usuários (3) e da esfera governamental (10). Percebe-se uma polarização entre profissionais ligados a associações representativas da área de educação e representantes do governo.

A Lei n.º 9768/2000 estabelece que o CME/JF funcionará com a colaboração de secretaria executiva e assessoria técnica, recrutados do quadro de servidores públicos municipais da área educacional. A primeira escolhida em comum acordo entre o presidente do conselho e o Secretário Municipal, a segunda escolhida pela secretaria com respaldo do plenário. No momento, o CME/JF não dispõe de secretaria executiva, apenas de uma assessora técnica que exerce há muitos anos esta função juntamente com suas atribuições de funcionária da Secretaria Municipal de Educação.

O Conselho de Educação não possui sede própria nem funcionários administrativos. Dispõe de uma sala de reuniões no prédio da Diretora de Políticas Sociais no centro da cidade que é compartilhada pelos demais conselhos da área social.

Quanto à vida orgânica dos conselhos analisados, as reuniões são mensais, além das extraordinárias. No CMS/JF existem algumas comissões permanentes, como a de recursos que apresenta relatório no início de todas as reuniões ordinárias e as comissões temáticas organizadas paritariamente para analisar temas e dar parecer sobre questões que depois serão alvo de deliberação no plenário. No CME/JF existem as Câmaras de ensino – infantil, fundamental e médio – que contam com o apoio de assessoria técnica para emitir pareceres, bem como as Comissões especiais formadas para elaboração de atos especiais que serão submetidos ao plenário.

A definição da pauta é um passo fundamental para o andamento das plenárias, tendo em vista que são os assuntos considerados relevantes, por parte de quem a define, que entram em discussão para votação em assembléia. O procedimento previsto no estatuto prevê que no

final de cada reunião os conselheiros encaminhem à mesa diretora propostas para a próxima reunião ou peçam inclusão de pauta durante a mesma.

Tabela 1 – Definição de pauta em porcentagem– CMS/JF

<b>Ator que define</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Secretaria executiva	33,3	33,3	33,3	16,7
Presidente do conselho	-	-	-	8,3
Presidente e secretário	-	33,3	33,3	8,3
Qualquer conselheiro	-	-	-	8,3
Plenário	66,7	33,3	33,3	58,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 2 – Definição de pauta em porcentagem– CME/JF

<b>Ator que define</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Presidente do conselho	33,3	50,0	50,0
Assistente técnica	66,7	50,0	50,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

No CMS/JF, de acordo com a maioria dos representantes do governo e dos usuários, o estatuto está sendo cumprido e o plenário é o responsável pela definição da pauta. Os demais segmentos e uma proporção dos usuários e governo apontam que a secretaria executiva individualmente ou junto com o presidente tem escolhido a pauta das reuniões. De acordo com relatos do secretário executivo, em algumas reuniões por não haver sugestões do plenário a secretaria elabora a pauta, já que as demandas são encaminhadas diretamente para a sede do conselho.

No CME/JF o plenário nem sequer é citado, é a assistente técnica do conselho seguida da presidente que tem selecionado os temas das reuniões. Isso poderá ser analisado ao esclarecer quais são os temas que dominam as assembléias do Conselho de Educação.

Tabela 3 – Discussão da pauta com entidade que representa em porcentagem– CMS/JF

<b>Periodicidade</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Sempre	33,3	66,7	33,3	75,0
Às vezes	33,3	33,3	66,7	16,7
Nunca	33,4	-	-	-
Não sabe/não respondeu	-	-	-	8,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

A necessidade de uma via de mão dupla entre representantes e representados apontada por Tatagiba (2002) também foi alvo dessa investigação. Em sua maioria, os usuários e os

prestadores – 75% e 66,7% respectivamente – admitem sempre levar a pauta para discussão na entidade que representa para que decidam qual posição tomar. 66,7% dos profissionais responderam que “às vezes” utilizam tal procedimento e o governo apresentou respostas menos uniformes variando entre “sempre, às vezes e nunca”.

No Conselho de Educação a uniformidade dos dados, dispensa tabela. 100% dos segmentos responderam que “às vezes” discutem a pauta com suas entidades. Na pesquisa realizada no CMS/JF em 2004 a justificativa dos conselheiros era que a pauta da entidade já é grande e que muitas vezes não dá tempo para a discussão dos assuntos tratados no conselho. Outros disseram que só o fazem quando o assunto é pertinente à entidade. Isso pode estar relacionado à falta de tempo diante dos compromissos próprios dos movimentos em que estão inseridos. Mas também pode indicar a falta de compreensão do papel do conselheiro na formulação da política de saúde do Município, comprometendo a participação, já que passa a votar de acordo com os argumentos colocados na assembléia e não de acordo com os interesses sociais que representa.

Tabela 4 – Mandatos em porcentagem – CMS/JF

<b>Mandatos</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
1 mandato	33,3	33,3	-	8,3
2 mandatos	33,3	-	33,3	33,3
3 mandatos	-	66,7	-	-
4 ou mais mandatos	33,4	-	66,7	58,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 5 – Mandatos em porcentagem – CME/JF

<b>Mandatos</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
1 mandato	33,3	33,3	-
2 mandatos	33,3	33,3	100,0
3 mandatos	33,4	16,7	-
4 ou mais mandatos	-	16,7	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

A maior parte dos conselheiros não é principiante. Na saúde, o governo possui representantes no primeiro, segundo e quarto ou mais mandatos. Os prestadores (66,7%) possuem três. Os profissionais e usuários são veteranos – considerando que até 2004 o CMS tinha concluído 6 mandatos – apresentam os índices de 66,7% e 58,4% na opção 4 ou mais mandatos.

No CME com exceção dos usuários que possuem dois mandatos, os conselheiros da parte do governo e das associações e sindicatos distribuem-se entre as opções até três, com 16,7% dos últimos em quatro ou mais mandatos.

Tabela 6 – Participação em conferências, cursos e oficinas em porcentagem– CMS/JF

<b>Participação</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Conferência municipal	100,0	100,0	100,0	100,0
Conferência estadual	-	33,3	66,7	58,4
Conferência nacional	33,3	33,3	33,3	50,0
Fóruns	100,0	33,3	66,7	66,7
Cursos	66,7	33,3	100,0	58,4
Oficinas	66,7	33,3	33,3	25,0

Tabela 7 – Participação em conferências, cursos e oficinas em porcentagem– CME/JF

<b>Participação</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Conferência municipal	66,7	33,3	50,0
Conferência estadual	-	16,7	-
Conferência nacional	-	16,7	-
Fóruns	33,3	83,3	50,0
Cursos	-	83,3	50,0
Oficinas	33,3	-	-

Na saúde, todos os conselheiros já participaram de alguma atividade de qualificação e/ou discussão pública. As principais são a Conferência Municipal, os fóruns de discussões e cursos de qualificação. Entre os profissionais e usuários há uma expressiva participação em conferências estaduais, os últimos também se envolvem em conferências nacionais. O governo apresentou um maior índice, comparado aos demais segmentos, em oficinas. Com exceção da Conferência Municipal, os prestadores são os que menos se envolveram neste tipo de atividades.

Na educação, apenas um conselheiro do governo declarou que não participou destas atividades. Os demais representantes deste segmento participaram com maior intensidade das Conferências Municipais. As associações e sindicatos se envolveram mais nos fóruns e cursos de qualificação, surpreende, porém, a baixa participação deste segmento em Conferências Municipais responsáveis por elaborar as diretrizes da política de educação na cidade, uma vez que possui um grande peso numérico no conselho. A participação dos usuários se distribui entre Conferências Municipais, fóruns e cursos.

**Quadro 2 - Características da dinâmica de funcionamento do CMS/JF e CME/JF**

CME/JF	CMS/JF
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Antecedentes e criação</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Em 1968, criação do Conselho Municipal de Educação e Cultura de Juiz de Fora;</li> <li>- Em 1972 ocorre a instalação pelo Decreto Municipal nº 1231;</li> <li>- Em 1973 o Conselho é dissolvido e criado a Comissão Municipal de Educação pelo Decreto Municipal nº 1330 de 04/05/73;</li> <li>- Só em 1977, por meio do Decreto Municipal nº 1839, é aprovado o regimento interno da Comissão;</li> <li>- Em 1984 a Comissão transforma-se em Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora;</li> <li>- Em julho de 1996 a proposta tornou-se a Lei n.º 8898 responsável pela criação do conselho;</li> <li>- Em abril de 2000, ocorre uma mudança, vigorando a Lei n.º 9768.</li> </ul> </li>   <li>● <b>Infra-estrutura e apoio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assessora Técnica;</li> <li>- Câmaras de ensino infantil, fundamental e médio;</li> <li>- Comissões especiais (compostas de no mínimo 3 membros);</li> <li>- Sala de reuniões no prédio da Diretoria de Política Social, compartilhada pelos demais conselhos da área.</li> </ul> </li>   <li>● <b>Composição</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representantes do governo 10</li> <li>- Representantes de associações e sindicatos 10</li> <li>- Representantes de usuários 3</li> </ul> </li>   <li>● <b>Regularidade e publicidade das reuniões plenárias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordinárias mensalmente</li> <li>- Extraordinárias</li> </ul> </li>   <li>● <b>Instâncias decisórias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plenária</li> </ul> </li>   <li>● <b>Formação de pauta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principalmente assessora técnica e presidente</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Antecedentes e criação</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Em 1989, divisão da cidade em regiões sanitárias;</li> <li>- Em 1990, promulgação da Lei Orgânica Municipal de Saúde que considerava a participação da população;</li> <li>- Em 1991, processo de municipalização da saúde em Juiz de Fora;</li> <li>- Em setembro de 1991 realizada a I Conferência Municipal de Saúde com a proposta de criação do conselho;</li> <li>- Em maio de 1992 a proposta tornou-se a Lei n.º 8076 responsável pela criação do conselho;</li> <li>- Em maio de 1996 ocorre uma alteração na lei, entrando em vigor a Lei n.º 8855.</li> </ul> </li>   <li>● <b>Instâncias descentralizadas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- São 49 CLS na área urbana e 14 na área rural e 12 regiões sanitárias.</li> </ul> </li>   <li>● <b>Infra-estrutura e apoio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria executiva;</li> <li>- Comissão de recursos da Saúde;</li> <li>- Comissões temáticas (todas compostas paritariamente);</li> <li>- Sala de reuniões e atendimento ao público no centro da cidade com funcionários mantidos pela Prefeitura;</li> <li>- Ouvidoria Municipal de Saúde</li> </ul> </li>   <li>● <b>Composição</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Representantes do governo 9</li> <li>- Representantes de prestadores 9</li> <li>- Representantes de profissionais de saúde 9</li> <li>- Representantes de usuários 27</li> </ul> </li>   <li>● <b>Regularidade e publicidade das reuniões plenárias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordinárias mensalmente</li> <li>- Extraordinárias</li> </ul> </li>   <li>● <b>Instâncias decisórias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plenária</li> </ul> </li>   <li>● <b>Formação de pauta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Principalmente mesa diretora, além das indicações de conselheiros.</li> </ul> </li> </ul>

### 4.3 – O perfil dos Conselheiros Municipais de Saúde e Educação

A análise da participação política nos Conselhos Municipais de Saúde e Educação de Juiz de Fora se deu a partir da aplicação de um *survey* auto-administrado (Anexo 5) a um grupo de conselheiros presentes nas reuniões ordinárias dos conselhos, baseado na metodologia proposta por Babbie (1999, p. 247). Tendo em vista o período estudado (2001-2004), que corresponde a dois mandatos, foram selecionados apenas os conselheiros que participaram de pelo menos um dos mandatos<sup>49</sup>.

Importa aqui apresentar *quem* são os atores políticos que participam destes arranjos institucionais e como a posse de recursos individuais (renda, escolaridade), recursos políticos (interesse por política, associativismo, engajamento político e filiação partidária), além da “competência política subjetiva” – percepção de sua capacidade de influenciar a política do conselho – podem interferir na atuação política dos diferentes segmentos (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003). Aqui serão ressaltados não apenas a diferença dos segmentos dentro de cada conselho, mas as diferenças da participação inter conselhos e suas conseqüências para o processo decisório dos respectivos espaços.

No CMS/JF foram entrevistados vinte e um (21) conselheiros dentre os quais doze (12) representantes dos usuários e três (3) de cada um dos demais segmentos – governo, prestador e profissional. No CME/JF foram entrevistados onze (11) conselheiros: três (3) representantes do governo, seis (6) das associações de classe e sindicatos e dois (2) usuários.

O perfil dos conselheiros em relação ao gênero é completamente diferente nos dois conselhos. No CMS/JF predomina o sexo masculino (66,7%) sobre o feminino (33,3%), já no CME/JF 90,9% dos representantes são mulheres e apenas um do sexo masculino, representante do governo. A proeminência da participação das mulheres no Conselho de Educação se explica pelas características da área de política pública. A grande maioria é membro de associações de classe ou sindicatos ou representante da Secretaria Municipal de Educação e, principalmente, professoras do ensino fundamental e médio, setores nos quais há elevada participação das mulheres.

Apesar do crescimento da participação das mulheres na política, ainda não é possível dizer que se chegou a um equilíbrio da participação entre os gêneros. Dados do OP de Porto Alegre mostram que não obstante a participação das mulheres de 1998 a 2003 ser maior que a

---

<sup>49</sup> É importante ressaltar que pelo fato da pesquisa ser realizada em 2005, alguns conselheiros não faziam mais parte do conselho, por isso não foi possível entrevistar a totalidade dos membros. Apesar dos limites do questionário auto-administrado, a opção por esta técnica foi imprescindível, uma vez que também fazia parte da pesquisa a análise das atas dos dois conselhos, o que demandou um grande tempo.

dos homens nas plenárias regionais, esta experimenta um decréscimo em relação à participação no Conselho do OP, o que sugere que as próprias mulheres escolhem os homens como seus legítimos representantes<sup>50</sup>.

Quanto à faixa etária dos participantes, tanto os conselheiros do CMS/JF quanto do CME/JF na sua maioria tem mais de 40 anos. No Conselho de Saúde 23,8% tem idade entre 41 e 50 anos e 47,6% entre 51 e 60 anos. No de educação, os dados se invertem: 45,4% estão na faixa etária entre 41 e 50 anos e 27,3% entre 51 e 60 anos. A participação entre pessoas jovens é reduzida nas duas áreas: na educação não houve nenhum entrevistado com menos de 31 anos e na saúde apenas dois participantes tinham entre 21 e 30 anos. Nos dois conselhos, ocorreu um caso de participação acima de 60 anos.

Os dados dos conselhos estão em harmonia com o encontrado na população brasileira. De acordo com pesquisa do IBGE de 1996<sup>51</sup> sobre o associativismo no Brasil a participação em associações de moradores e de bairros, sindicatos e movimentos religiosos de indivíduos na faixa etária de 18 a 39 anos é menor do que entre os que se encontram na faixa de 40 a 59 anos.

Tabela 8 – Escolaridade em porcentagem – CMS/JF

<b>Escolaridade</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Fundamental (incompleto)	-	33,3	-	16,7
Fundamental (completo)	-	-	-	8,3
Médio (incompleto)	-	-	-	25,0
Médio (completo)	-	-	-	25,0
Superior (incompleto)	-	33,3	-	16,7
Superior (completo)	-	-	33,3	8,3
Pós-Graduação (incompleta)	33,3	-	-	-
Pós-Graduação (completa)	66,7	33,4	66,7	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 9 – Escolaridade em porcentagem – CME/JF

<b>Escolaridade</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc/sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Médio (completo)	-	-	50,0
Superior (incompleto)	-	-	50,0
Superior (completo)	-	33,3	-
Pós-Graduação (incompleta)	-	16,7	-
Pós-Graduação (completa)	100,0	50,0	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>50</sup> Cidade – Centro de Assessoria e Estudos urbanos. Fazendo política: Perfil das conselheiras e conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003. Porto Alegre, 2003.

<sup>51</sup> Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 25/11/2005.

Assim como destacado na literatura sobre os conselhos, os entrevistados apresentaram um alto grau de escolaridade. Considerando os segmentos, é possível constatar uma diferença significativa dos usuários no Conselho de Saúde em relação aos demais representantes. Estes apresentam o nível de escolaridade menos uniforme, dividido entre fundamental e médio, na sua maioria. Quanto ao governo e profissional todos têm, pelo menos, o nível superior completo. No caso do prestador, um entrevistado possui o fundamental incompleto, um o superior incompleto e o outro pós-graduação.

No Conselho de Educação a participação dos diferentes segmentos é mais uniforme. Apesar da diferença no grau de escolaridade dos usuários, este ainda pode ser considerado como um alto nível se comparado com o perfil da população brasileira. Os representantes do governo possuem pós-graduação completa e das associações e sindicatos pelo menos o superior completo.

Tabela 10 – Renda em porcentagem – CMS/JF

<b>Renda</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
De 1 a 5 SM	-	33,3	33,3	66,7
De 5 a 10 SM	33,3	-	-	25,0
De 10 a 20 SM	33,3	-	33,3	-
De 20 a 40 SM	33,4	-	-	-
Sem renda própria	-	-	-	8,3
Não sabe/não respondeu	-	66,7	33,4	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 11 – Renda em porcentagem – CME/JF

<b>Renda</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
De 1 a 5 SM	33,3	33,3	100,0
De 5 a 10 SM	33,3	33,3	-
De 10 a 20 SM	-	16,7	-
De 20 a 40 SM	-	16,7	-
Mais de 40 SM	33,4	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Entre os que responderam à questão relativa à renda, a maioria dos usuários, tanto no Conselho de Saúde quanto de Educação, possui renda entre 1 a 5 salários mínimos. Os representantes do governo, na maior parte dos casos, têm no mínimo uma renda de 5 a 10 salários mínimos. Os casos específicos são os dos prestadores e dos profissionais no CMS/JF – que apresentam uma irregularidade e um número de pessoas não-respondentes – e dos representantes de associações de classe e sindicatos no CME/JF em que a maioria recebe pelo menos 5 a 10 salários mínimos.

Tabela 12 - Interesse por política por segmento – CMS/JF

<b>Interesse</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Muito	66,7	66,7	100,0	91,7
Médio	33,3	33,3	-	8,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 13 - Interesse por política por segmento – CME/JF

<b>Interesse</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Muito	33,3	83,3	-
Médio	33,3	16,7	50,0
Pouco	33,4	-	50,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

A participação política também é influenciada pelos recursos políticos ou pela “cultura política” dos conselheiros. Comparando como se distribui o interesse por política nos diferentes segmentos do Conselho de Saúde, o profissional e o usuário são os que têm o maior interesse (100%) e (91,7%) respectivamente, o prestador e o governo apresentam o mesmo índice: 66,7% destes disseram ter muito e 33,3%, médio interesse. No Conselho de Educação os representantes das instituições educativas ou associações de classe e sindicatos são os que possuem maior interesse por política (83,3%) muito e (16,7%) médio. Seguidos do governo, uma resposta para cada uma das alternativas – muito, médio e pouco – e pelos usuários que diferentemente da área de saúde são os que apresentaram o menor índice.

Tabela 14 – Participação em processo eleitoral em porcentagem – CMS/JF

	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Sim	33,3	66,7	100,0	100,0
Não	66,7	33,3	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 15 – Participação em processo eleitoral em porcentagem – CME/JF

	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Sim	33,3	83,3	50,0
Não	66,7	16,7	50,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Há uma relativa coerência entre o interesse por política e engajamento no processo eleitoral na maioria dos segmentos. No caso da saúde, o grande interesse por política dos profissionais e dos usuários se traduz em participação em alguma atividade política, além do

direito ao voto (100%). Os prestadores apresentam também um equilíbrio entre interesse e engajamento. Já nos representantes do governo o interesse não vem acompanhado do mesmo nível de participação eleitoral. No Conselho de Educação os representantes de associações e sindicatos são também os que mais participam de atividades políticas eleitorais (83,3%). A baixa participação do governo nos dois conselhos surpreende, uma vez que pela própria natureza deste segmento formada por funcionários de órgãos públicos, a participação em momentos eleitorais é percebida quase como uma obrigação. Até porque a maioria não está no primeiro mandato e já passou pelo menos por uma eleição. O percentual de engajamento do usuário da educação diz respeito ao entrevistado que respondeu ter um médio interesse por política.

Tabela 14.1 – Ativismo eleitoral em porcentagem – CMS/JF

<b>Atividade</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Passeata	-	-	33,3	41,7
Compareceu a comício	33,3	66,7	100,0	91,7
Manifestação de protesto	-	-	33,3	50,0
Trab. gratuito p/candidato	33,3	-	33,3	50,0
Abaixo-assinado	-	-	33,3	58,3
Outro	-	-	66,7	50,0

Tabela 15.1 – Ativismo eleitoral em porcentagem – CME/JF

<b>Atividade</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Passeata	-	33,3	-
Compareceu a comício	33,3	16,7	-
Manifestação de protesto	-	16,7	-
Abaixo-assinado	-	16,7	50,0
Outro	33,3	66,7	50,0

As atividades políticas que predominam no caso dos profissionais e usuários do setor de saúde em ordem de importância são: o comparecimento a comício, os abaixo-assinados, as passeatas e, com o mesmo destaque entre os segmentos, as manifestações de protesto e o trabalho gratuito para candidato. No caso do prestador a sua participação se concentra no comparecimento a comícios. No Conselho de Educação, o ator que mais se envolve em atividades, representantes de associações educativas associações de classe e sindicatos, o faz em passeatas e em outras formas de ativismo que não foram descritas pelos entrevistados. A participação do governo se dá em comícios e dos usuários em abaixo-assinados.

Tabela 16 – Meio que utiliza para se informar dos acontecimentos políticos – CMS/JF

<b>Meio</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Jornal	100,0	33,3	100,0	91,7
Rádio	-	-	-	75,0
Televisão	66,7	66,7	100,0	100,0
Sindicato	-	-	66,7	-
Conversa com amigos	66,7	100,0	66,7	75,0

Tabela 17 – Meio que utiliza para se informar dos acontecimentos políticos – CME/JF

<b>Meio</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Jornal	100,0	83,3	100,0
Rádio	66,7	16,7	100,0
Televisão	66,7	100,0	100,0
Sindicato	33,3	66,7	-
Conversa com amigos	33,3	66,7	100,0

Em relação aos meios que utiliza para se informar dos acontecimentos políticos, todos os segmentos responderam, em sua maioria, jornais – com exceção dos prestadores da área de saúde – televisão e conversa com amigos – com exceção dos representantes do governo do Conselho de Educação que citaram em menor proporção este último meio. O rádio foi mais citado pelos usuários e os sindicatos pelos profissionais e representantes de associações educativas ou associações de classe, haja vista que a representação destes segmentos nos conselhos se dá em grande parte atrelada à participação nestes espaços. Chama atenção que a desigualdade em termos de recursos individuais (renda e escolaridade) dos usuários não representa um impasse na procura por informação política.

Tabela 18 – Participação em movimento em porcentagem – CMS/JF

<b>Atividade</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
SPM	33,3	-	-	33,3
Sindicatos	-	-	100,0	33,3
Mov. Religiosos	-	-	-	50,0
CLS	33,3	33,3	33,3	83,3
ONG	-	33,3	33,3	41,7
Outro	66,7	33,3	66,7	83,3

Tabela 19 – Participação em movimento em porcentagem – CME/JF

<b>Atividade</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
SPM	-	16,7	-
Sindicatos	33,3	66,7	-
Mov. Religiosos	-	50,0	-
Outro conselho	33,3	33,3	50,0
ONG	33,3	-	-
Colegiado de Escola	-	33,3	-
Outro	-	33,3	-

Ao contrário do engajamento eleitoral a atuação em movimentos sociais é alta em todos os segmentos, tendo em vista que os critérios de elegibilidade dos membros dos conselhos obrigam que boa parte deles, especialmente usuários e profissionais na saúde e associações e sindicatos na educação, sejam membros de pelo menos uma associação. No CMS/JF, apenas um prestador não se declarou pertencente a algum movimento social e no CME/JF um representante do governo.

No CMS/JF o governo está presente nas SPM's e CLS's; os prestadores nos CLS's e ONG's; os profissionais como era de se esperar, estão em peso nos sindicatos (100%), além dos CLS's e ONG's; por fim, os usuários estão vinculados sobretudo aos CLS's (83,3%), explicado pelo fato de que dezessete (17) dos vinte e sete (27) representantes dos usuários são escolhidos em Encontros de Saúde das Regiões Sanitárias, organizados e convocados pelos respectivos Conselhos Locais. Participam também de movimentos religiosos, ONG's, sindicatos e associações de moradores.

No CME/JF entre os representantes de associações representativas da sociedade civil predomina a filiação a sindicatos e a movimentos religiosos; no governo a participação se dividiu entre sindicatos, outro conselho e ONG e apenas um usuário respondeu à questão, se declarando participante de outro conselho.

Tabela 20 – Filiação partidária em porcentagem – CMS/JF

<b>Partido</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
PMDB	-	33,3	-	58,3
PT	-	-	66,7	25,0
PTB	66,7	-	-	-
Nenhum	33,3	66,7	33,3	16,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Uma variável importante do recurso político é a filiação partidária, para Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003, p. 15) o acesso a estruturas partidárias constitui-se em um dos

mais importantes recursos para o aumento da cultura cívica dos cidadãos. No Conselho de Saúde a proeminência do segmento usuário é significativa (83,3%) o que está em harmonia com o seu alto interesse e engajamento político eleitoral. Nos demais segmentos o índice também é expressivo, o mesmo percentual (66,7%) de filiação do governo, apesar do baixo engajamento eleitoral, e do profissional, contra 33,3% do prestador.

É importante destacar, que apesar do alto índice de filiação partidária do usuário, a maior parte está concentrada no PMDB (58,3), partido da coligação do Prefeito da gestão 2001/2004 na cidade. Como apontado na trajetória dos movimentos sociais da cidade, o Prefeito do período estudado sempre manteve relação com as associações procurando criar canais de interlocução e de expressão de suas demandas. Isto deve ser considerado na análise do processo decisório, procurando perceber até que ponto este fato limita ou não o potencial de contestação do usuário no conselho. Os demais usuários (25%) são filiados ao PT. Os profissionais são filiados em sua totalidade ao PT, os prestadores (1 caso de filiação partidária) ao PMDB e o governo ao PTB – partido do governo atual.

No Conselho de Educação a filiação partidária não é um recurso político priorizado pelos atores. Apenas um ator do segmento governo, representante da Câmara Municipal, é filiado ao PT, partido de oposição ao governo no período estudado.

Tabela 21 – Competência subjetiva em porcentagem – Influência nas deliberações do CMS/JF

<b>Influência no conselho</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Muita força	-	33,3	66,7	25,0
Média força	100,0	66,7	33,3	66,7
Pouca força	-	-	-	8,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 22 – Competência subjetiva em porcentagem – Influência nas deliberações do CME/JF

<b>Influência no conselho</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Muita força	33,3	33,3	-
Média força	66,7	66,7	100,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Um recurso intrinsecamente relacionado ao civismo “(...) é a atitude relativa à competência subjetiva, ou seja, o sentimento associado à capacidade de influenciar as ações do governo” (ALMOND & POWELL Jr., 1972 *apud* FUKS, 2002, p. 248). A sensação de que se tem muita ou média força nas deliberações do conselho predomina em todos os segmentos da saúde. Entre os profissionais prevaleceu a resposta “muita força”, enquanto nos

demais segmentos predomina a resposta “média força”. No CME/JF prevaleceu a sensação de que os conselheiros possuem uma força média de influenciar nas deliberações do conselho.

Em uma pesquisa realizada no mesmo Conselho de Saúde em 2004<sup>52</sup>, todos os conselheiros responderam que acreditam influenciar na política de saúde do Município e atribuem à participação popular a importância de tal espaço. No CMS/JF os conselheiros sentem que estão deliberando sobre a saúde, informando-se sobre o que acontece na cidade, lutando pela equidade no atendimento à saúde e exercendo o controle social e democrático do SUS. A exigência federal e a lei de criação do Conselho Municipal, bem como a legislação federal pertinente à atividade do conselho, foram citadas repetidas vezes como o arcabouço responsável pela sua abrangência, já que toda a política de saúde do Município, principalmente a relacionada à alocação e distribuição de recursos financeiros do SUS, deve necessariamente passar pelo aval do conselho, sem o qual não se consegue aprovação no Ministério da Saúde.

O mais interessante é que vai ao encontro de uma das afirmações da teoria da democracia participativa é a idéia de que a participação no conselho trouxe de certa maneira um aprendizado político e intelectual, e um senso de responsabilidade com a coisa pública. Nas palavras de um entrevistado: “Participar do conselho acabou virando um vício”. Os entrevistados citam a dificuldade de deixar o trabalho do conselho “de lado” apesar de todos os compromissos que a participação lhes impõem.

Tabela 23 – Impacto das deliberações na Secretaria Municipal em porcentagem – CMS/JF

<b>Impacto</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Alto	66,7	-	66,7	58,4
Médio	33,3	66,7	33,3	33,3
Baixo	-	-	-	8,3
Não sabe/não respondeu	-	33,3	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 24 – Impacto das deliberações na Secretaria Municipal em porcentagem – CME/JF

<b>Impacto</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Alto	33,3	50,0	-
Médio	66,7	50,0	100,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>52</sup> ALMEIDA, Debora Cristina Rezende. 2004. *Descentralização administrativa e participação popular: uma reflexão sobre a experiência de Juiz de Fora*. Juiz de Fora, 107 f. Monografia (Bacharelado em Ciência Política). Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora.

Tão importante quanto a percepção dos atores em relação à influência que exercem no processo decisório é a percepção do impacto que as deliberações tem nas respectivas Secretarias responsáveis pela implementação das propostas. No CMS/JF de acordo com a maioria dos representantes do governo, dos profissionais e dos usuários as deliberações do conselho têm um alto impacto na gestão da Secretaria Municipal, o que significa que para estes atores a Secretaria de Saúde está implementando as propostas votadas em plenário. A opinião dos prestadores é de que as deliberações têm um médio impacto sobre a gestão da saúde.

No CME/JF, com exceção das associações e sindicatos em que a opinião está dividida entre as opções alto e médio impacto, os demais segmentos acreditam que as deliberações do conselho têm um médio impacto sobre as decisões da Secretaria Municipal de Educação.

Tabela 25 – Compromisso do Governo Municipal com as deliberações do Conselho em porcentagem – CMS/JF

<b>Compromisso</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Alto	66,7	66,7	33,3	25,0
Médio	33,3	-	66,7	41,7
Baixo	-	-	-	25,0
Nenhum	-	-	-	8,3
Não sabe/não respondeu	-	33,3	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 26 – Compromisso do Governo Municipal com as deliberações do Conselho em porcentagem – CME/JF

<b>Compromisso</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Alto	33,3	33,3	-
Médio	33,3	66,7	100,0
Baixo	33,4	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Associado ao impacto das deliberações na gestão da Secretaria Municipal foi questionado aos entrevistados sobre o compromisso do governo com o processo decisório dos conselhos. Diferentemente da questão anterior, no Conselho de Saúde para o governo e os prestadores prevaleceu a resposta “alto compromisso”, para o profissional “médio” e os usuários apresentam as respostas menos uniformes: 41,7% acham que o governo tem um médio compromisso; 25,0%, alto; 25,0%, baixo e 8,3%, nenhum compromisso. No Conselho de Educação a opinião dos representantes da sociedade civil: associações, sindicatos e

usuários é que o governo tem um médio compromisso, mesma proporção atribuída ao impacto das deliberações. Já entre o governo as respostas são surpreendentes, o percentual é dividido igualmente entre alto, médio e baixo.

Uma análise possível para a diferença entre a percepção do impacto das deliberações na Gestão Municipal e o compromisso do Governo, principalmente entre os profissionais e usuários da saúde, é que estes atores políticos que possuem alto interesse e engajamento políticos estão conscientes do poder deliberativo destes espaços e das exigências legais que obrigam os governos a compartilharem seus projetos e a respeitarem as decisões que ali são tomadas. Mas também estão cientes de que o governo não tem um alto compromisso com o conselho.

Em entrevistas semi-estruturadas aos conselheiros de saúde em pesquisa anterior, foram recorrentes as respostas que apontavam a importância do aspecto deliberativo desta instância, mas reconhecendo a tentativa do governo de diminuir sua influência. As dificuldades para manter a eficácia deliberativa do conselho são o autoritarismo do Secretário Municipal, chegando muitas vezes a não cumprir as resoluções do conselho e a agir sem o respaldo do mesmo; a superposição de atribuições entre as deliberações do conselho e o Legislativo responsável pela formulação da legislação municipal; a cooptação de alguns conselheiros pelo Executivo por meio de cargos comissionados e a interferência na base do movimento ligado à saúde influenciando nas eleições dos conselheiros. Problemas já apontados pela literatura.

Apesar das interferências, os entrevistados acreditam na força do CMS/JF e na existência de um grupo que luta por sua autonomia. De acordo com os conselheiros, o poder público só passou a interferir quando se deu conta da importância e primazia de tal espaço na formulação da política de saúde, o que demonstra que o conselho se tornou uma peça chave para o planejamento municipal.

Esse é um problema que precisa ser superado, pois a existência de um espaço institucional propício à participação não é suficiente para sua efetividade se não houver por parte do poder público vontade política para que ela aconteça. Espaço institucional e vontade política são complementares e não excludentes.

Tabela 27 – Fiscalização da implementação das deliberações em porcentagem – CMS/JF

<b>Interesse</b>	<b>Governo</b>	<b>Prestador</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>
Sempre	-	66,7	66,7	91,7
Às vezes	66,7	33,3	33,3	8,3
Não sabe/não respondeu	33,3	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabela 28 – Fiscalização da implementação das deliberações em porcentagem – CME/JF

<b>Interesse</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc./sindicatos</b>	<b>Usuário</b>
Sempre	66,7	83,3	-
Às vezes	-	16,7	-
Raramente	-	-	50,0
Nunca	33,3	-	-
Não sabe/não respondeu	-	-	50,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Por fim um mecanismo importante para que as deliberações do conselho sejam acatadas pelo Poder Público Municipal é a fiscalização por parte dos conselheiros. No Conselho de Saúde a maior parte dos prestadores, profissionais e usuários diz fiscalizar sempre, com destaque para os usuários que apresentou o maior índice (91,7%). Na educação, os usuários demonstraram um baixo envolvimento com a tarefa de fiscalização, já os demais representantes da sociedade civil, maioria no conselho, são responsáveis por esta função neste espaço. O governo em 66,7% dos casos, respondeu que sempre fiscaliza.

#### **4.4 – O processo decisório dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação**

Após apresentar *quem* são os atores políticos que fazem parte dos Conselhos de Saúde e Educação de Juiz de Fora, nesta seção será analisado o processo decisório indagando sobre as possíveis relações com a cultura política dos conselheiros, a trajetória de luta e criação dos conselhos, o arcabouço institucional e o tipo de política pública analisada.

Um estudo minucioso dos conselhos em termos dos atores e temas dominantes pode esclarecer as variáveis que intervêm na sua dinâmica. Para levantar estes dados utilizou-se a análise documental como técnica de pesquisa e uma fonte secundária – as atas das reuniões dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação de Juiz de Fora. A técnica para o exame dos dados está fundamentada na análise de conteúdo com ênfase na análise temática que tem por objetivo descobrir os temas que compõe uma comunicação, cuja presença ou frequência significam alguma coisa para os objetivos analíticos visados (MATOS, 2005, p. 62).

O desafio agora é ampliar a análise a fim de visualizar *como* se dá a participação nos conselhos e *o que* ocupa espaço na pauta das reuniões, já que estas são variáveis essenciais para se aferir a qualidade da participação. Além da representatividade dos conselheiros, deve-se considerar a representatividade das decisões emanadas do conselho, em termos de práticas de negociação, deliberação e fiscalização de políticas públicas a partir de dados que ultrapassem a subjetividade do ator.

O objetivo é analisar as dinâmicas dos respectivos conselhos e as possibilidades de se constituírem em espaços democráticos, tendo em vista a participação política horizontal dos diferentes segmentos, no debate, nas proposições e nas deliberações dos conselhos. Avaliando igualmente a capacidade deliberativa e propositiva em relação às políticas públicas analisadas. A partir dos demais dados coletados e do arcabouço teórico utilizado verificar quais são os mecanismos que bloqueiam ou contribuem para esta dinâmica, atentando para as diferenças no processo decisório entre os conselhos.

Tendo em vista a natureza de um trabalho comparativo, esse apontará semelhanças e diferenças existentes, o que é pertinente considerando que se tratam de duas políticas públicas com o mesmo grau de importância e com uma legislação que garante os mesmos poderes deliberativos e normativos. No entanto, é preciso observar os obstáculos impostos pela fonte de dados utilizada. No CMS/JF o procedimento dos conselheiros de gravar as reuniões e só depois transcrever as atas possibilitou um material mais descritivo e minucioso da dinâmica das reuniões. Já no CME/JF não houve a preocupação em detalhar o debate com precisão e nos dois últimos anos a ata passou a ser feita concomitante à reunião.

Sendo assim, o estudo da participação no debate apresenta algumas limitações. Neste último, utilizarei nas considerações finais, informações pontuais presentes nas atas e nas declarações dos conselheiros nos questionários.

#### 4.4-1 – A influência dos atores no debate dos Conselhos Municipais

Uma das grandes inovações na cultura política brasileira no período de redemocratização foi o estabelecimento de práticas de negociação de políticas públicas envolvendo uma pluralidade de atores sociais e a quebra do monopólio da burocracia estatal. Entretanto, grande parte da literatura tem apontado os limites da participação democrática nestes espaços de deliberação e a dificuldade de se estabelecer uma relação simétrica entre Estado e sociedade civil, já que as práticas até então vigentes não se pautaram por este princípio.

Não obstante a existência de regras de participação, que tentam equilibrar pelo princípio da paridade as diferenças de recursos individuais e organizacionais como no caso de alguns conselhos de políticas, não há a garantia de que serão observadas. De acordo com Tatagiba (2002) o princípio de equivalência entre as esferas envolvidas, o reconhecimento do “outro” envolve uma disputa contínua pela hegemonia no interior dos conselhos, o que significa que o

equilíbrio na representação de interesses deve ser construído nas práticas cotidianas e articulações internas.

Esta seção visa a descortinar este aspecto relevante do processo decisório: o debate entre os segmentos e a potencialidade dos conselhos em representar interesses diversificados por meio da participação ativa de todos os seus segmentos. E posteriormente a capacidade destes de estabelecerem acordos em torno de questões importantes para as áreas de políticas públicas em questão.

Apesar do número expressivo de trabalhos sobre estas experiências de participação descentralizada nos conselhos de políticas públicas, a maioria tem se pautado por uma metodologia que prioriza as entrevistas como fonte de dados, o que deixa de contemplar a “real” dinâmica do processo decisório. Neste sentido, este trabalho segue, em parte<sup>53</sup>, a linha metodológica também proposta por Fuks, Perissinotto e Souza (2004) no estudo sobre os Conselhos do Paraná.

A utilização de fontes diversificadas de dados, permitirá inferir quais são as variáveis que permitem explicar o funcionamento destas esferas participativas, suas semelhanças e diferenças.

Em primeiro lugar, diferentemente de Fuks (2004a), o debate é contabilizado a partir do primeiro ator que se posicionou em relação à proposta apresentada. Neste sentido não foram considerados como “primeiro ator” as intervenções de atores convidados para esclarecimentos, pareceres e transmissão de informações aos votantes, uma vez que estes não se posicionavam em relação à matéria mas representavam uma continuidade da apresentação da proposta. O debate também só foi considerado quando houve no mínimo duas intervenções em relação à proposta inicial da pauta.

Do total de 230 assuntos colocados em pauta para discussão e deliberação no CMS/JF, 53% (122 casos) geraram debate. A participação dos diferentes segmentos do conselho na apresentação dos temas, esclarecimentos e pareceres foi distribuída da seguinte maneira: em 122 assuntos que geraram debate, 47 apresentaram tal procedimento (38,5%). Destes, a participação do ator externo como parecerista dos assuntos é de 51,1 % (sendo 38,3% de ator externo estatal e 12,8% de ator externo da sociedade). O governo tem 19,1% de participação, o usuário 17,0% e o prestador 8,5% e membros da comissão têm 4,3%.

Pode-se notar que o governo, por meio dos seus técnicos e dos conselheiros, tem uma grande influência na apresentação dos temas que serão colocados em votação, o que deve ser

---

<sup>53</sup> Tendo em vista, as diferentes realidades de pesquisa e de material disponível, muitas categorias de análise foram adaptadas para melhor atender aos objetivos da pesquisa.

considerado posteriormente na discussão sobre os temas dominantes. Na próxima tabela ver-se-á como se comportam os atores políticos, após a apresentação dos temas<sup>54</sup>.

Tabela 29 – Apresentação de temas, pareceres e esclarecimentos por segmento – CMS/JF

<b>Segmentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	9	19,1
Prestador	4	8,5
Usuário	8	17,0
Membro de comissão	2	4,3
Ator externo governo	18	38,3
Ator externo sociedade	6	12,8
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100,0</b>

Tabela 30 – Atores que iniciam o debate por segmento – CMS/JF

<b>Segmentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	19	15,6
Prestador	4	3,3
Profissional	7	5,7
Usuário	85	69,7
Ator externo	7	5,7
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100,0</b>

Os usuários são os atores que têm a participação mais expressiva no início do debate do CMS/JF (69,7%). Chama atenção o fato de que nem a soma dos demais segmentos supera a participação destes.

O segundo ator em importância no início do debate é o segmento do governo com 15,6% de participação. Já os profissionais e prestadores neste primeiro momento têm uma baixa participação.

<sup>54</sup> Importante observar que, no caso do CMS/JF foi possível analisar todo o processo de apresentação de demandas e posterior debate, pois as atas disponibilizavam os nomes dos conselheiros que apresentaram a demanda e a sequência das intervenções. A partir dos nomes dos conselheiros foi feita sua correspondência ao segmento em que pertencia com base numa listagem fornecida pelo CMS/JF. Já no CME/JF, em poucas situações o debate era relatado nas atas, não se sabe se porque não existia ou por imprecisão na transcrição das atas.

O ator externo – principalmente os técnicos do governo – que aparece como o protagonista no esclarecimento das questões para votação, parece relegar sua participação a este primeiro momento, representa apenas 2,5% ou três intervenções do total de sete registros nesta categoria. Apesar do baixo índice de participação no debate (3,2%) é importante notar a presença de atores da sociedade civil, que não participam formalmente do conselho, o que demonstra uma certa permeabilidade do conselho à participação política ampliada.

Tabela 31 – Atores que iniciam o debate por categoria – CMS/JF

<b>Categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Membro da diretoria <sup>55</sup>	21	17,3
Membro da comissão	2	1,6
Membro do conselho <sup>56</sup>	93	76,3
Ator externo governo	2	1,6
Ator externo sociedade	4	3,2
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100,0</b>

Em relação à categoria de ator que inicia o debate foi possível detectar a predominância da categoria membro do conselho (76,3%). É preciso saber se este padrão se mantém em relação à apresentação de propostas para votação.

Conforme definido em metodologia utilizada no livro organizado por (FUKS, 2004a), a opção adotada foi a de identificar o segundo ator a fazer uso da palavra. Este procedimento se revelou importante ao apontar um certo padrão de ação dos segmentos do CMS/JF. Também em relação ao ator que dá seqüência ao debate, a categoria “membro do conselho” mantém o domínio (71,3%), seguidos pela mesa diretora (19,7%).

<sup>55</sup> Esta classificação foi prejudicada pela falta de informações nas atas. Como membros da diretoria só foi possível identificar o secretário executivo e o presidente.

<sup>56</sup> Conforme define Fuks (2004, p. 31) esta categoria representa os indivíduos que participam do conselho, mas que não estejam falando enquanto representante de comissões, nem como integrantes da mesa diretora.

Tabela 32 – Atores por categoria que dão seqüência ao debate – CMS/JF

<b>Categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Membro da diretoria	24	19,7
Membro da comissão	3	2,5
Membro do conselho	87	71,3
Ator externo governo	6	4,9
Ator externo sociedade	2	1,6
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100,0</b>

Tabela 33 – Atores por segmento que dão seqüência ao debate – CMS/JF

<b>Segmentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	23	18,9
Prestador	6	4,9
Profissional	14	11,5
Usuário	71	58,2
Ator externo	8	6,5
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>100,0</b>

Os usuários continuam sendo os principais interlocutores no início do debate do CMS/JF (58,2%), seguidos de um aumento na participação dos segmentos governo (18,9%) e profissional (11,5%). A passividade do prestador de serviço se mantém com uma participação inferior a dos atores externos que não são membros do conselho.

Apesar da participação nos dois primeiros momentos do debate parecer insuficiente para aferir a potencialidade da participação dos diferentes segmentos, quando se agrega os dados referentes ao número de intervenções em todo o período estudado e os segmentos correspondentes, a participação do usuário confirma-se como a predominante em relação aos demais. Mesmo se fossem agregados os dados das primeiras intervenções relativas aos esclarecimentos e apresentação de programas e informações, o usuário manter-se-ia em vantagem em relação aos demais segmentos e categorias.

Tabela 34 – Participação no debate por segmento – CMS/JF

<b>Segmentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	230	20,4
Prestador	63	5,6
Profissional	101	8,9
Usuário	624	55,3
Ator externo governo	61	5,4
Ator externo sociedade	50	4,4
<b>Total</b>	<b>1129</b>	<b>100,0</b>

O usuário representa mais da metade (55,3%) do debate ocorrido no CMS/JF. Registra-se também um significativo percentual de 25,8% de participação do governo (participação do segmento governo e o ator externo governo). Importante destacar que, de todos os assuntos colocados em pauta para discussão, 53,1% geraram debate. O número de intervenções (1129 registros), que foi possível contabilizar, é revelador da potencialidade do CMS/JF como um espaço de discussão democrático em que todos têm direito à participação, sendo permeável às opiniões da sociedade e a uma participação política ampliada.

A paridade – pelo menos no caso dos usuários que representam 50% da composição do conselho – é verificada no debate. Mas chama atenção, a baixa inserção do segmento prestador, que apesar de fazer parte da composição do conselho, tem uma participação inferior aos atores externos em conjunto (9,8%). Com estas ressalvas, é possível concluir que paritariamente o CMS/JF apresenta um equilíbrio no que concerne à influência dos segmentos.

Pode-se concluir que, com relação à capacidade de participação no debate, os procedimentos institucionais adotados no CMS/JF possibilitaram o empoderamento dos usuários – atores tradicionalmente definidos pela literatura com menos recursos individuais, organizacionais e com inferior qualificação técnica – de forma a introduzir relações mais simétricas de poder.

Além de quantificar os debates em relação aos assuntos da pauta, uma outra forma de aferir como se davam as negociações no processo decisório é detectar o número de contestações<sup>57</sup> existentes no debate.

<sup>57</sup> Conforme definido por Fuks (2004, p. 33) “a presença de contestação foi registrada sempre que a intervenção do segundo ator se opôs explicitamente à posição daquele que iniciou o debate”.

Tabela 35 – Contestação por segmento – CMS/JF

<b>Segmentos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	5	13,2
Prestador	2	5,2
Profissional	5	13,2
Usuário	25	65,8
Ator externo	1	2,6
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100,0</b>

O usuário novamente, protagonizou o maior índice de participação no que se refere à contestação (65,8%). A participação do governo e do profissional são equivalentes, 13,2% cada e o prestador mantém sua baixa participação no debate. Entretanto, proporcionalmente em relação ao número de assuntos na pauta que geraram debate (122), a contestação ocorre em apenas 31,1% dos casos. Este número é menos expressivo se comparado ao total de assuntos colocados em pauta para discussão (230), o que representa que em 16,5% dos temas houve contestação e confrontação de idéias.

Como observa Fuks (2004a, p. 33), isso pode não significar, necessariamente, um esvaziamento da qualidade do processo decisório e da experiência participativa, haja vista a natureza de vários pontos de pauta que não induzem o debate e tampouco estimulam a contestação, por exemplo, questões que dizem respeito à dinâmica de funcionamento do próprio conselho e aprovação de representantes para participar em eventos. Quando os temas dominantes na pauta dos conselhos forem analisados, este ponto poderá ser debatido com maior precisão. Existem também muitos temas que voltam à pauta, depois de terem passado até três vezes por discussões e estudo das comissões para então serem votados, o que subestima o índice de debates existentes nas propostas que realmente foram deliberadas.

É preciso considerar, ainda, o tipo de fonte utilizada e suas restrições em disponibilizar dados que possam ser diretamente quantificados.

Além destas limitações metodológicas, o procedimento de identificar a contestação a partir da fala do segundo ator, pareceu insuficiente para análise, uma vez que há um elevado registro de conselheiros que fizeram uso da palavra em todo o período estudado (1129). Para melhor caracterizar a presença de debates substantivos em torno das questões fundamentais do CMS/JF, o leque de análise foi ampliado, procurando identificar a presença de contestação

no conjunto das intervenções – considerando todas as falas registradas – em relação a cada ponto de pauta e entre as posições dos próprios debatedores.

Este procedimento mostrou que em 59,8% (73 casos) dos assuntos que geraram debate no CMS/JF houve contestação. Em relação ao número de assuntos discutidos em pauta este número também aumenta para 31,7%, o que sugere que o CMS/JF pode ser considerado um espaço em que há a presença de significativa competição política/contestação pública no que se refere à existência de debates substantivos (PERISSINOTTO, 2002, p. 216).

Esta assertiva poderá ser testada nas próximas seções que apontarão com mais detalhes os temas em que se dá a confrontação de idéias.

Com relação ao CME/JF é possível tecer algumas considerações. Em primeiro lugar a dinâmica deste conselho é completamente diferente do Conselho de Saúde. Como não existe uma divisão por segmentos, para melhor classificação do debate e do processo decisório deste conselho, foi adotada uma divisão que contemplasse as especificidades dos segmentos ou setores que fazem parte de sua composição. Assim, a divisão proposta é entre governo, associações ou sindicatos, usuário, ator externo e plenário.

Neste caso, as associações e sindicatos guardam uma relação com os segmentos dos prestadores e profissionais, respectivamente. É preciso destacar que há uma iniciativa do conselho de delimitar melhor esta participação seguindo o modelo de divisão por segmentos adotado em outros espaços, o que poderá ser verificado no significativo número de discussões em pauta sobre o regimento interno e a Lei n.º 9768/2000, que dispõe sobre sua organização.

Tabela 36 – Participação no debate por segmento – CME

<b>Segmentos/categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	54	27,4
Associações/sindicatos	103	52,3
Usuário	8	4,1
Ator externo	14	7,1
Plenário	18	9,1
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>100,0</b>

Toda opção metodológica e a conseqüente escolha de algumas técnicas de pesquisa em detrimento de outras tem suas vantagens e limites, fato inescapável no conhecimento

científico. Em relação às atas, uma fonte secundária dentro da análise documental, um dos grandes problemas é a incerteza sobre a abrangência de seu conteúdo, que pode muitas vezes não documentar acontecimentos, discussões e idéias que surgem no momento das reuniões.

No caso das atas do CME/JF verificou-se um baixo índice de debates que foram relatados de forma discriminada apontando os atores partícipes. Se por um lado, parece indicar que o baixo índice de debate se dá por insuficiência de dados, por outro a grande maioria de assuntos que foram deliberados por unanimidade parece indicar que o CME/JF não é uma arena permeável ao debate, ou que os assuntos em pauta não incitam a discussões.

Outro dado que reforça esta idéia é que em alguns assuntos que foram propostos há o registro de que houve discussão sem identificação dos atores que participaram do debate, neste caso foram agrupados na categoria plenário (18 casos) conforme tabela acima.

Apesar destas limitações, verifica-se que os segmentos que representam a sociedade civil (associações/sindicatos: 52,3% e usuário: 4,1%) são os que mais participam do debate, seguidos pelo governo com 27,4%.

De 288 assuntos colocados em pauta para discussão, apenas em 41 foi registrado debate, o que representa 14,2% do total. Destes, treze (13) referem-se ao regimento interno e Lei n.º 9768/2000, oito (8) a políticas públicas e sete (7) à estrutura de participação.

#### 4.4-2 – Propostas X atores sociopolíticos: qualificando a participação.

Diferentemente das tabelas acima que identificaram separadamente os atores por segmento e categoria, na classificação da apresentação de assuntos para discussão e deliberação, não foi possível esta divisão, uma vez que as atas muitas vezes não forneciam o nome do proponente, mas apenas relacionava a proposta à comissão, mesa diretora ou plenário. Desta maneira, todas as tabelas referentes ao processo decisório e especificamente aos temas propostos apresentarão este aspecto.

Tabela 37 – Assuntos internos e públicos discutidos por segmento – CMS/JF

<b>Segmentos/categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	24	10,4
Prestador	-	-
Profissional	9	3,9
Usuário	33	14,4
Plenário/Comissão	18	7,8
Mesa diretora	124	53,9
Ator externo sociedade	14	6,1
Ator externo governo	8	3,5
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100,0</b>

Tabela 38 – Assuntos internos e públicos discutidos por segmento – CME/JF

<b>Segmentos/categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	34	11,8
Associações/Sindicatos	8	2,8
Usuário	2	0,7
Câmaras	16	5,5
Mesa diretora	35	12,2
Plenário	23	8,0
Ator externo sociedade	143	49,6
Ator externo governo	27	9,4
<b>Total</b>	<b>288</b>	<b>100,0</b>

No caso do CMS/JF a mesa diretora conduz o maior número de propostas para discussão (53,9%). Enquanto o usuário, ator que mais participa do debate e da confrontação de idéias dentro do conselho por meio de contestações, é o segundo ator mais importante na apresentação de temas (14,4%).

Este dado é muito interessante, porque mostra a presença do conflito no conselho e a diferença entre os recursos individuais e a necessidade de qualificação técnica para a participação no conselho, além da diferença em relação ao poder de organização e recursos que a mesa diretora tem em seu poder. Os primeiros dados demonstram que a mesa diretora é

a maior responsável pela organização das demandas em forma de propostas e que os usuários compensam esta diferença por meio da participação individual no debate, questionando e em alguns momentos propondo alterações nas propostas iniciais, como será possível visualizar na tabela abaixo.

O governo também tem uma presença significativa no processo de apresentação de demandas (10,4%). Assim como na participação no debate, no caso da apresentação de propostas para discussão, o segmento dos prestadores mantém uma baixa participação no processo decisório do CMS/JF.

Os atores externos mantêm uma participação coerente em relação à sua participação no debate e à apresentação de temas, chegando a ser mais relevante do que os segmentos prestador e profissional que fazem parte do conselho.

Já no CME/JF tem-se um perfil completamente diferente dos segmentos e por conseguinte a lógica de apresentação de demandas também diverge. A análise da procedência dos assuntos discutidos no conselho apresenta o ator externo (sociedade – 49,6% - e governo – 9,4%) como o principal proponente de temas para discussão, no total 59%. Apesar de demonstrar a permeabilidade do conselho às demandas da sociedade e grupos de pessoas que não fazem parte da composição do conselho, este dado poderá ser mais bem compreendido quando analisados os temas em particular.

Ao considerar a participação do governo de maneira agregada, ou seja, segmento e ator externo governamental, este aparece como o segundo segmento que mais encaminha demandas para discussão (21,2%). A mesa diretora é a terceira na ordem de apresentação de temas. As associações/sindicatos e os usuários, que seriam especificamente os representantes da sociedade civil, têm uma participação marginal no processo de apresentação de temas colocados em pauta para votação.

Nos próximos dados verifica-se se houve alguma diferença em relação aos temas apresentados e os que foram efetivamente deliberados nos conselhos, tendo em vista a atuação dos segmentos no debate e à proposição de mudanças nas propostas originais. Isto pode demonstrar a capacidade destes espaços de estabelecerem acordos e articulações internas para que um maior número de interesses sejam representados.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que os dois conselhos apresentaram altos índices de deliberação. No CMS/JF de todos os assuntos que entraram em pauta para discussão, 89,1% tiveram algum encaminhamento e no CME/JF o índice é de 81,6%.

Tabela 39 – Deliberação por segmento – CMS/JF

<b>Segmentos/categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	22	9,8
Prestador	-	-
Profissional	9	8,8
Usuário	45	20,0
Plenário/Comissão	21	6,8
Mesa diretora	89	45,4
Ator externo sociedade	13	6,3
Ator externo governo	6	2,9
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>100,0</b>

Tabela 40 – Deliberação por segmento – CME/JF

<b>Segmentos/categorias</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Governo	24	10,2
Associações/Sindicatos	8	3,4
Usuário	2	0,9
Câmaras	17	7,2
Mesa diretora	29	12,3
Plenário	26	11,1
Ator externo sociedade	125	53,2
Ator externo governo	4	1,7
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>100,0</b>

No CMS/JF observa-se uma diferença em relação aos segmentos que apresentaram propostas para discussão e os assuntos que foram deliberados. Percebe-se que o usuário aumentou a sua participação consideravelmente em relação à mesa diretora, por causa do procedimento de apresentação de contra-propostas<sup>58</sup>. Os demais segmentos praticamente mantêm a participação antes visualizada na discussão.

<sup>58</sup> As deliberações aqui apresentadas foram contabilizadas a partir da identificação da proposta vencedora. Em muitos casos, a proposta original foi vencida pela apresentação de contra-propostas que mudaram o teor da primeira intervenção. Daí a diferença entre o número de assuntos que foram enviados para discussão de um determinado segmento e o número de deliberações atribuídas ao mesmo.

Quanto às deliberações do CME/JF não houve uma diferença significativa em relação à distribuição dos segmentos. O ator externo da sociedade permanece conduzindo o processo de deliberação.

Tabela 41 – Tipo de deliberação – CMS/JF

<b>Deliberação</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Resolução	96	47,1
Prestação de Contas	3	1,5
Moção	7	3,4
Encaminhamento	25	12,2
Aprovação	63	30,9
Aprovação Substantiva	10	4,9
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>100,0</b>

De acordo com Fuks (2004a, p. 35) a resolução e a prestação de contas referem-se a temas de ordem marcadamente substantiva, a moção e o encaminhamento teriam uma natureza meramente formal, caracterizando-se como modalidades fracas de deliberação. A aprovação seria uma categoria genérica que se refere a todas as decisões tomadas no conselho que não se encaixam nas demais categorias, uma espécie de “vala comum” para as deliberações de ordem intermediária, como escolha de representantes para atuar junto a algum órgão e aprovação de Conferências e representantes para seminários, cursos e comissões.

No entanto, foi necessário acrescentar a categoria “aprovação substantiva”, uma vez que algumas aprovações não poderiam ser classificadas com a mesma atribuição de significado, pois, tratavam-se de temas substantivos como políticas públicas e funcionamento da educação.

Ao contrário dos resultados obtidos pelo autor no Conselho de Saúde de Curitiba, em que prevaleciam as aprovações e em seguida os encaminhamentos, no CMS/JF do total das deliberações<sup>59</sup>, 47,1% representam modalidades fortes e 30,9% são aprovações, tendo em vista a natureza dessas reuniões.

<sup>59</sup> A diferença de uma (1) deliberação entre a tabela dos assuntos deliberados e a correspondente ao tipo de deliberação, representa uma resolução apresentada pelo plenário que dizia respeito à dois assuntos deliberados. O alto número de resoluções reflete o trabalho da secretaria executiva que tem procurado transformar em resoluções as deliberações do conselho.

Os encaminhamentos apresentam um índice expressivo (12,2%) e referem-se aos pedidos de adiamento de votação, estudos de comissões e condução de problemas aos órgãos responsáveis para providências.

Neste sentido, pode-se concluir que o CMS/JF é um conselho forte tanto no debate quanto em termos de deliberações. O que não significa que as resoluções tratam especificamente de temas substantivos, muitas vezes estão relacionadas a assuntos internos do conselho, o que não retira o mérito de sua capacidade de fazer valer suas decisões.

No caso dos CME/JF de acordo com a Lei n.º 9768/2000:

Art. 8.º As decisões do CME serão homologadas pelo diretor de política social no prazo de 30 dias e, depois de homologadas, tomarão forma de resolução.

- 1) não ocorrendo homologação no prazo, fica automaticamente homologado.
- 2) em caso de veto, o diretor encaminha para decisão final do CME.

Assim, todas as decisões tomadas no Conselho devem ser consideradas como resolução. Em apenas um caso foi registrado em ata que a decisão tomada no CME/JF foi contestada pelos Poderes Legislativo e Executivo Municipais. Esta dizia respeito à inclusão da disciplina de sociologia no currículo das escolas da rede municipal. Apesar de demonstrar uma certa legitimidade nas decisões emanadas do conselho, há de se analisar criticamente este resultado a partir dos temas predominantes no processo decisório do CME/JF, que poderá esclarecer as razões de aceitação tácita do Poder Público Municipal.

Tabela 42 – Tipo de deliberação por segmento/categorias – CMS/JF

<b>Tipo de Deliberação</b>	<b>Governo</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário/ Comissão</b>	<b>Ator externo</b>	<b>Total</b>
Resolução	N 14	5	12	39	9	17	<b>96</b>
	% 6,9	2,4	5,9	19,1	4,4	8,3	<b>47,0</b>
Prestação de Contas	N -	-	1	1	1	-	<b>3</b>
	% -	-	0,5	0,5	0,5	-	<b>1,5</b>
Moção	N 1	-	5	1	-	-	<b>7</b>
	% 0,5	-	2,4	0,5	-	-	<b>3,4</b>
Encaminhamentos	N 2	-	14	9	-	-	<b>25</b>
	% 1,0	-	6,9	4,4	-	-	<b>12,3</b>
Aprovação	N 3	4	10	36	9	1	<b>63</b>
	% 1,5	2,0	4,9	17,6	4,4	0,5	<b>30,9</b>
Aprovação Substantiva	N 2	-	3	3	1	1	<b>10</b>
	% 0,9	-	1,5	1,5	0,5	0,5	<b>4,9</b>
<b>Total</b>	N <b>22</b>	<b>9</b>	<b>45</b>	<b>89</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>204</b>
	% <b>10,8</b>	<b>4,4</b>	<b>22,1</b>	<b>43,6</b>	<b>9,8</b>	<b>9,3</b>	<b>100</b>

De acordo com a tabela acima, a mesa diretora, como já apontado antes, é a principal categoria a apresentar os temas para deliberação, seguindo coerentemente a mesma distribuição geral dos tipos de deliberação: a maior parte está concentrada entre resoluções (19,1%) e aprovações (17,6%). A categoria ator externo e o segmento governo também se destacam no direcionamento de resoluções, seguidos pelos usuários. Estes apresentam o maior número de casos de pedido de encaminhamentos, o que confirma a participação ativa do segmento no debate e a intervenção por meio do pedido de adiamentos de temas para estudo da comissão e maiores esclarecimentos.

#### 4.4-3 – Temas dominantes X participação sociopolítica

As análises acima demonstraram a capacidade propositiva e deliberativa dos conselheiros de educação e saúde, entretanto a qualidade do processo decisório não pode ser medida apenas pelo aspecto quantitativo das deliberações, requer um estudo qualitativo sobre

o que ocupa espaço na pauta das reuniões em termos de sua importância para a política pública analisada.

Tabela 43 – Grandes assuntos sobre os quais mais se discutiu – CMS/JF

<b>Grande Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Assuntos internos	71	30,9
Assuntos públicos	159	69,1
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100,0</b>

Tabela 44 – Assuntos internos discutidos por segmento – CMS/JF

<b>Assuntos Internos</b>	<b>Governo</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário/ Comissão</b>	<b>Ator externo</b>	<b>Total</b>
Regimento Interno/Lei 8076	N 1	1	1	-	4	-	<b>6</b>
	% 1,4	1,4	1,4	-	5,6	-	<b>8,4</b>
Estrutura de Participação	N 2	3	6	42	3	-	<b>56</b>
	% 2,8	4,2	8,5	59,2	4,2	-	<b>78,9</b>
Capacitação	N 1	-	-	-	-	-	<b>1</b>
	% 1,4	-	-	-	-	-	<b>1,4</b>
Outros	N 1	-	3	4	-	-	<b>8</b>
	% 1,4	-	4,2	5,7	-	-	<b>11,3</b>
<b>Total</b>	<b>N 4</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>-</b>	<b>71</b>
	<b>% 5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>14,1</b>	<b>64,9</b>	<b>9,8</b>	<b>-</b>	<b>100</b>

Os dados referentes à apresentação de assuntos públicos (69,1%) no CMS/JF são predominantes em relação aos assuntos internos (30,9%). Isto reflete a sua história de consolidação na arena de deliberação de saúde no Município há treze anos, o que o libera de discussões de caráter estritamente organizativos, como ocorre em conselhos que estão em formação. A superioridade da deliberação relativa à estrutura de participação (78,9%) em que todos os segmentos concentram suas propostas, não contradiz esta afirmativa, pois os assuntos referem-se em sua maioria à formação de comissões – um procedimento que é constante na dinâmica do conselho e essencial para seu funcionamento – bem como à aprovação de

representantes para as respectivas comissões e participação em eventos. Confirmando a resposta dos questionários que apontaram um alto índice de participação dos conselheiros em seminários e conferências.

Neste ponto a mesa diretora aparece como a principal fomentadora da discussão e os demais segmentos com uma participação marginal, isto se deve ao aspecto estrutural do conselho. Sendo a mesa diretora responsável por organizar a pauta, esta tem um controle maior sobre os assuntos a serem discutidos e quais demandarão formação de comissões, assim como quais comissões estão precisando rever sua composição por pedido de algum conselheiro para afastamento ou por não estar cumprindo suas funções. Os convites para conferências e seminários geralmente são enviados à sede do conselho, ficando a cargo do secretário executivo incluí-los na pauta de discussões.

Surpreende a quase inexistência de debate sobre capacitação dos conselheiros, com apenas um registro, tendo em vista que em questionários todos apresentaram um alto índice de participação em fóruns e cursos.

Tabela 45 – Assuntos públicos discutidos por segmento – CMS/JF<sup>60</sup>

<b>Assuntos Públicos</b>	<b>Governo</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário/ Comissão</b>	<b>Ator externo</b>	<b>Total</b>
Finanças	N 3 % 1,9	- -	- -	7 4,4	1 0,6	1 0,6	<b>12</b> <b>7,5</b>
Funcionamento da Saúde	N 4 % 2,5	1 0,6	3 1,9	21 13,2	3 1,9	2 1,3	<b>34</b> <b>21,4</b>
Participação	N 1 % 0,6	1 0,6	3 1,9	13 8,2	- -	- -	<b>18</b> <b>11,3</b>
Políticas Públicas	N 5 % 3,1	2 1,3	4 2,5	21 13,2	4 2,6	17 10,7	<b>53</b> <b>33,4</b>
Programas Governamentais	N 7 % 4,4	- -	- -	2 1,3	- -	1 0,6	<b>10</b> <b>6,3</b>
Credenciamento	N % 0,6	1 0,6	- -	5 3,2	- -	1 0,6	<b>7</b> <b>4,4</b>
Controle Social	N %	- -	11 6,9	8 5,0	3 1,9	- -	<b>22</b> <b>13,8</b>
Outros	N %	- -	2 1,3	1 0,6	- -	- -	<b>3</b> <b>1,9</b>
<b>Total</b>	<b>N 20</b> <b>% 12,6</b>	<b>5</b> <b>3,1</b>	<b>23</b> <b>14,5</b>	<b>78</b> <b>49,0</b>	<b>11</b> <b>7,0</b>	<b>22</b> <b>13,8</b>	<b>159</b> <b>100</b>

Quanto aos assuntos públicos, é relevante que a maior parte dos assuntos em pauta diziam respeito a questões substantivas do ponto de vista da política de saúde, como o debate sobre políticas públicas (33,4%), funcionamento da saúde (21,4%) e controle social (13,8%). O peso da discussão atribuído acima à mesa diretora se confirma nos dois primeiros assuntos considerados em particular. Mas no caso das políticas públicas, o ator externo, que nos debates aparece com uma participação equilibrada com os segmentos prestador e profissional, é o segundo ator que mais motiva essa discussão. Do total de discussões sobre política pública, a mesa diretora apresentou 39,6% das intervenções e o ator externo 32,1%. Este é

<sup>60</sup> Apresentação/discussão referem-se aos pontos que foram colocados em pauta para discussão e deliberação, mas que não foram, necessariamente, deliberados imediatamente. Representa o total de assuntos discutidos. A classificação foi proposta por Fuks (2004).

um dado importante que mostra a permeabilidade do CMS/JF às demandas da sociedade, uma vez que onze (11) dos dezessete (17) encaminhamentos para discussão deste segmento provinham de atores externos da sociedade.

Já o usuário, segundo na apresentação de temas (14,5%), concentra sua participação na apresentação de assuntos relacionados ao controle social.

Os demais temas em importância são a participação (11,3%), as finanças (7,5%), os programas governamentais (6,3%) e os credenciamentos (4,4%). Com exceção dos programas governamentais que estão diretamente relacionados ao governo e por isso, tem neles o seu principal debatedor; a mesa diretora apresenta o maior número de propostas.

Se por um lado, estes dados parecem demonstrar um controle da arena política no que tange à apresentação de propostas por parte da mesa diretora, uma análise criteriosa pode levantar as nuances que estão por trás deste processo. Em primeiro lugar os dados agregados como de origem da mesa diretora, são informações contidas nas atas que dificultam a interpretação de quais seriam efetivamente os atores responsáveis pela proposta. Mas não deixa de revelar um certo consenso entre os dirigentes do CMS/JF sobre quais seriam os temas relevantes para entrar em pauta.

Em segundo lugar, é preciso considerar que a composição da direção do CMS/JF obedece à paridade do conselho o que leva a crer que de certa maneira o conjunto dos segmentos do conselho estão representados de forma equilibrada na mesa diretora. Ainda, diferentemente de muitos conselhos estudados pela literatura pertinente, o CMS/JF aboliu em 1996 a necessidade de que o Secretário Municipal fosse obrigatoriamente o presidente do conselho, passando este apenas a ser membro nato. No período estudado, os dois cargos estratégicos do conselho, presidente e secretário executivo, foram ocupados pelos segmentos profissional/usuário e usuário/usuário respectivamente.

O controle da mesa diretora sobre os pontos de pauta, pode também mudar a configuração da distribuição de propostas por segmento, na medida em que se analisam os temas em questão e interesses envolvidos, já que esta pode apenas estar organizando demandas provenientes de outros segmentos.

Desta forma, a participação do governo nos temas públicos é superior à apresentada na tabela acima. Em (14 casos) que englobavam discussões de finanças, funcionalismo da saúde, políticas públicas, programas governamentais e controle social, a mesa diretora encaminhou uma demanda que tinha origem no Executivo Municipal.

A participação do governo ganha uma maior importância superando as propostas para discussão dos usuários, representando 21,4% dos pontos de pauta (34 casos). Este dado é

muito relevante para ajudar a compreender a dinâmica do CMS/JF e a atuação do governo neste espaço legítimo de formulação de política de saúde do Município.

Apesar da ausência de participação por meio de propostas para votação dos prestadores de serviço, suas demandas também foram organizadas pela mesa diretora, o que reforça a discussão acima de que esta representa o conjunto dos segmentos presentes no conselho. Além disso, é responsável também por organizar as demandas da política de saúde de uma forma generalizada, sem considerar a proposta de um segmento específico.

Resta saber se há alguma mudança em relação à participação dos segmentos nos assuntos que foram deliberados.

Tabela 46 – Grandes assuntos sobre os quais mais se discutiu – CME/JF

<b>Grande Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Assuntos internos	82	28,5
Assuntos públicos	206	71,5
<b>Total</b>	<b>288</b>	<b>100,0</b>

Tabela 47 – Assuntos internos discutidos por segmento – CME/JF

<b>Assuntos Internos</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc. e Sindicatos</b>	<b>Usuário</b>	<b>Câmaras</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário</b>	<b>Ator externo</b>	<b>Total</b>
Regimento	N 6	5	-	8	2	5	-	<b>26</b>
/Lei 9768	% 7,3	6,1	-	9,7	2,5	6,1	-	<b>31,7</b>
Estrutura de	N 5	1	2	3	19	9	-	<b>39</b>
Participação	% 6,1	1,2	2,5	3,7	23,1	11,0	-	<b>47,6</b>
Capacitação	N -	-	-	-	-	1	-	<b>1</b>
	% -	-	-	-	-	1,2	-	<b>1,2</b>
Homenagens	N 6	2	-	-	-	1	2	<b>11</b>
	% 7,3	2,4	-	-	-	1,2	2,5	<b>13,4</b>
Outros	N 3	-	-	-	-	2	-	<b>5</b>
	% 3,7	-	-	-	-	2,4	-	<b>6,1</b>
<b>Total</b>	<b>N 20</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>82</b>
	<b>% 24,4</b>	<b>9,7</b>	<b>2,5</b>	<b>13,4</b>	<b>25,6</b>	<b>21,9</b>	<b>2,5</b>	<b>100</b>

O CME/JF também registrou um maior número de assuntos públicos (71,5%). A análise dos assuntos internos, no entanto, apresentou algumas peculiaridades. Apesar do maior número de intervenções no item estrutura de participação (47,6%), o debate sobre regimento interno e Lei n.º 9768/2000 apresenta um significativo índice (31,7%), seguido de uma nova categoria: homenagens (13,4%).

Em parte as intervenções relativas ao regimento interno estão relacionadas com a discussão dentro do CME/JF para reorientação da Resolução n.º 001/2000 que dispõe sobre o registro de escolas de ensino infantil – a relevância de tal assunto no conselho se verificará pelo elevado número de deliberações relativas a registro/autorização de funcionamento de escolas. A maior parte, no entanto, refere-se às discussões que no período envolveram os conselheiros para mudança na Lei n.º 9768/2000 que dispõe sobre a estrutura do CME/JF e dá outras providências. Até o período estudado, as propostas ainda não tinham sido enviadas para a Câmara Municipal para apreciação e mudança na legislação.

Tendo em vista a natureza do debate, as Câmaras responsáveis pelo estudo das resoluções e Lei n.º 9768/2000 e elaboração de proposições de mudanças apresentam o maior índice de condução deste tema.

É importante destacar que parte das mudanças propostas visa a uma recomposição do CME/JF de maneira a dividir a participação por segmentos como é feita em outros conselhos, a dificuldade vivenciada pelos conselheiros estava na classificação dos participantes nos respectivos segmentos.

O assunto homenagem foi incluído na avaliação do CME/JF por uma necessidade de especificar esta deliberação diante do relevante número de ocorrências. Geralmente refere-se a pedidos do Legislativo Municipal para que o conselho escolha pessoas para serem homenageados com medalhas e nomes de escolas, pela importância pessoal na área educacional do Município.

No que tange à participação dos segmentos e categorias percebe-se um relativo equilíbrio no CME/JF. Em primeiro lugar situa-se a mesa diretora (25,6%), seguida do governo (24,4%) e plenário (21,9%). Registra-se também a participação dos representantes da sociedade civil – Associações e Sindicatos (9,7%) e usuários (2,5%) – , estes, porém, mantêm o baixo envolvimento no processo decisório verificado nos debates.

Tabela 48– Assuntos públicos discutidos por segmento – CME/JF

Assuntos Públicos	Gov	Câmaras	Mesa	Plenário	Ator	Ator	Total
	1	2	3	4	5	6	
	N	N	N	N	N	N	
	%	%	%	%	%	%	
Finanças	1	-	-	1	-	-	2
	0,5	-	-	0,5	-	-	1,0
Funcionamento da Educação	1	-	1	-	20	2	24
	0,4	-	0,5	-	9,7	1,0	11,6
Participação	2	-	8	3	1	-	14
	1,0	-	3,9	1,4	0,5	-	6,8
Políticas Públicas	7	1	2	-	1	23	34
	3,4	0,5	1,0	-	0,5	11,2	16,6
Programas Governamentais	1	-	1	-	3	-	5
	0,5	-	0,5	-	1,4	-	2,4
Registro/Autorização	-	-	-	-	112	-	112
	-	-	-	-	54,3	-	54,3
Controle Social	2	3	2	-	3	1	11
	1,0	1,4	1,0	-	1,5	0,4	5,3
Outros	-	1	-	1	1	1	4
	-	0,5	-	0,5	0,5	0,5	2,0
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>141</b>	<b>27</b>	<b>206</b>
	<b>6,8</b>	<b>2,4</b>	<b>6,9</b>	<b>2,4</b>	<b>68,4</b>	<b>13,1</b>	<b>100</b>

Quanto aos assuntos públicos, as atas do CME/JF mostram uma diferença substantiva em relação aos temas que mais ocuparam a pauta do CMS/JF. Mais da metade dos temas discutidos (54,3%) representam pedidos de registro de escolas infantis particulares, de autorização de funcionamento de creches cooperativas e turmas de educação de jovens e adultos, todos provenientes de ator externo – dirigentes de escolas, proprietários e representantes destas entidades. A proeminência deste tema no CME/JF confirma a hipótese de que a ausência de debate estaria relacionada às características dos temas que são discutidos. Estes processos são apresentados nas reuniões depois da assessora técnica do conselho realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento pedagógico e legal dos pareceres, como previsto na Lei n.º 9768/2000, artigo 23, §1.º. Só em casos de pendências ou

dúvidas em relação ao atendimento ou não das exigências é que são direcionados para maior estudo das câmaras técnicas.

Sem considerar as discussões sobre registro/autorização, os demais assuntos, apesar de apresentarem números menores que no Conselho de Saúde, têm a mesma ordem de importância: políticas públicas (16,6%), funcionamento da educação (11,6%) e controle social (5,3%). No caso das políticas públicas o governo (considerando o segmento governo e o ator externo governo) é responsável por 30 casos (88,2%) dos trinta e quatro pedidos de discussão do tema.

Diferentemente do CMS/JF em que o ator externo da sociedade tem uma presença significativa nas discussões de políticas públicas, no CME/JF é o ator externo representante do governo – neste caso, por meio de seus departamentos, secretarias e em menor proporção por meio do Poder Legislativo – que apresenta o maior número de intervenções. Este dado mostra que o governo local tenta influenciar no processo de debate e decisão do conselho por meio de propostas de políticas públicas de forma intensificada, para além dos membros que compõe o conselho. Este tipo de postura é totalmente legítimo se considerarmos a importância da área educacional e o montante de recursos que ela dispõe e o caráter deliberativo do CME/JF que obriga que as decisões na área tenham a sua aprovação. O que parece preocupante, do ponto de vista do debate político nesta arena decisória é o fato dos principais assuntos públicos no conselho pouco mobilizarem os representantes não-governamentais.

Já em relação ao tema funcionamento da educação, o ator externo da sociedade é o responsável por alimentar a discussão. Esta se refere na maior parte a questões do contencioso da escola: funcionamento das escolas e regularização da vida escolar de alunos.

Com relação ao controle social, não houve concentração da participação de nenhum segmento ou grupo de atores. Analisa-se agora se as deliberações apresentam alguma diferença em relação aos assuntos discutidos, ou se mantêm o padrão de apresentação de demandas.

Tabela 49 – Grandes assuntos sobre os quais mais se deliberou – CMS/JF

<b>Grande Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Assuntos internos	67	32,7
Assuntos públicos	138	67,3
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>100,0</b>

Tabela 50 – Deliberação de assuntos internos por segmento – CMS/JF

<b>Assuntos Internos</b>	<b>Governo</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário/ Comissão</b>	<b>Total</b>
Regimento Interno/Lei 8076	N -	1	3	-	2	<b>6</b>
	% -	1,5	4,5	-	3,0	<b>9,0</b>
Estrutura de Participação	N 3	4	6	30	10	<b>53</b>
	% 4,5	6,0	8,9	44,8	14,9	<b>79,1</b>
Capacitação	N 1	-	-	-	-	<b>1</b>
	% 1,5	-	-	-	-	<b>1,5</b>
Outros	N -	-	2	3	2	<b>7</b>
	% -	-	3,0	4,4	3,0	<b>10,4</b>
<b>Total</b>	<b>N 4</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>67</b>
	<b>% 6,0</b>	<b>7,5</b>	<b>16,4</b>	<b>49,2</b>	<b>20,9</b>	<b>100</b>

Pode-se concluir que o CMS/JF possui um alto potencial deliberativo, já que a maior parte dos assuntos dirigidos para discussão são deliberados (80%), sem considerar os que foram para comissão e para estudo minucioso. O que não significa que o restante não foi aprovado, uma vez que alguns assuntos entram na pauta mais de uma vez – daí a superioridade do número de discussões – principalmente em assuntos polêmicos como no caso da construção do Hospital Municipal.

No que tange aos grandes assuntos sobre os quais o CMS/JF deliberou, os públicos mantiveram o grau de importância entre os segmentos e grupos representados no conselho. Assim como, no caso dos assuntos internos em particular, houve uma concentração no tema estrutura de participação apresentando um índice praticamente inalterável. Por se tratar de questões técnicas e de pouca presença de conflito, 94,6% dos pontos em pauta foram deliberados.

Em relação à participação dos segmentos nos assuntos deliberados, a mesa diretora diminui a sua participação, mas se mantém como a principal proponente dos assuntos internos do conselho. Há um sinal de mudança na participação em relação ao plenário que não fica indiferente às propostas da mesa diretora e aumenta sua participação de 4,2% para 14,9% nas deliberações sobre a estrutura de participação por meio de contra-propostas.

O aumento da participação do plenário e das comissões nas deliberações reforça a idéia de que aquele procura intervir nas propostas colocadas pela mesa diretora enquanto estas são um instrumento importante de discussão e busca de consenso, que também considera a multiplicidade de atores à medida que é formada paritariamente.

Tabela 51 – Deliberação de assuntos públicos por segmento – CMS/JF

<b>Assuntos Públicos</b>	<b>Governo</b>	<b>Profissional</b>	<b>Usuário</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário/ Comissão</b>	<b>Ator externo</b>	<b>Total</b>
Finanças	N 3 % 2,2	- -	- -	4 2,9	1 0,7	1 0,7	<b>9</b> <b>6,5</b>
Funcionamento da Saúde	N 3 % 2,2	- -	- -	13 9,4	2 1,4	2 1,5	<b>20</b> <b>14,5</b>
Participação	N 1 % 0,7	1 0,7	4 2,9	12 8,7	1 0,7	- -	<b>19</b> <b>13,7</b>
Políticas Públicas	N 6 % 4,3	2 1,5	8 5,8	12 8,7	2 1,5	13 9,4	<b>43</b> <b>31,2</b>
Programas Governamentais	N 3 % 2,2	- -	- -	2 1,5	- -	1 0,7	<b>6</b> <b>4,4</b>
Credenciamento	N - % -	- -	- -	3 2,2	- -	1 0,7	<b>4</b> <b>2,9</b>
Controle Social	N - % -	1 0,7	4 2,9	6 4,3	1 0,8	- -	<b>12</b> <b>8,7</b>
Levar Comissão/ Adiar votação <sup>61</sup>	N 1 % 0,7	- -	16 11,6	3 2,2	- -	1 0,7	<b>21</b> <b>15,2</b>
Outros	N 1 % 0,7	- -	2 1,5	1 0,7	- -	- -	<b>4</b> <b>2,9</b>
<b>Total</b>	<b>N 18</b> <b>% 13,0</b>	<b>4</b> <b>2,9</b>	<b>34</b> <b>24,7</b>	<b>56</b> <b>40,6</b>	<b>7</b> <b>5,1</b>	<b>19</b> <b>13,7</b>	<b>138</b> <b>100</b>

<sup>61</sup> Aqui surge uma classificação nova, que considera os pedidos dos segmentos ou categorias no final de uma discussão para estudo mais detalhado da comissão ou o pedido de adiamento da votação por não estarem esclarecidos para votar e entenderem que o assunto demanda aperfeiçoamento da proposta.

A distribuição das deliberações apresentou uma convergência: todos os segmentos e categorias concentraram suas propostas em questões associadas às políticas públicas. O procedimento de apresentação de contra-propostas novamente muda o perfil da participação no CMS/JF, fazendo com que o usuário dobre sua participação nos assuntos públicos, sendo o segundo ator a encaminhar propostas que foram deliberadas.

Neste caso, mesmo considerando as deliberações de interesse do governo que foram organizadas pela mesa diretora – um total de seis (6) propostas de políticas públicas e uma (1) sobre programa governamental – além daquelas que foram apresentadas por atores externos governamentais: seis registros (6), o governo não supera as propostas dos usuários.

Todavia, a participação do usuário é muito mais reativa do que propositiva, como se pode ver no alto número de pedidos para levar os assuntos para comissões e estudos, quando não estão esclarecidos para votar ou quando a proposta lhe parece inconsistente. A baixa capacidade de articulação de propostas é compensada pela participação no debate e na tentativa de incorporar suas demandas nos encaminhamentos dos demais atores, como no caso das políticas públicas em que aumentou sua influência em relação à discussão.

Em relação ao tema política pública, especificamente, a participação do governo é superior aos demais segmentos e categorias – quinze propostas no total, considerando também as encaminhadas pela mesa diretora (6) e pelos atores externos governamentais (3) –, o que demonstra sua tentativa de influenciar nos temas mais substantivos dentro do CMS/JF. Destaca-se ainda a participação dos atores externos da sociedade nas políticas públicas, principalmente por meio de pedidos de construção de Unidades Básicas de Saúde.

Nos assuntos referentes ao funcionamento da saúde, a mesa diretora se mantém como a principal interlocutora das questões. A “participação” aparece como o terceiro assunto sobre o qual mais se deliberou no CMS/JF e o envolvimento dos diferentes segmentos e categorias mantém o padrão apresentado na discussão, sendo a mesa diretora a principal categoria a apresentar propostas para votação.

Há um padrão de apresentação de demandas centralizado na mesa diretora sobre o qual os usuários e plenário tentam interferir apresentando contra-propostas ou adiando a votação e encaminhando para maiores esclarecimentos. O controle dos recursos organizacionais pela mesa diretora não significa uma passividade dos segmentos no sentido de sanção imediata de suas proposições. Há uma certa coerência no processo decisório, em que a participação quantitativa no debate está diretamente relacionada com a apresentação de propostas para deliberação. Assim sendo, os segmentos usuário e governo, mais presentes no debate, são

igualmente importantes nas deliberações do conselho. Bem como, os segmentos profissional e prestador, se mantêm à margem do processo.

Por outro lado, o fato dos registros não identificarem propostas dos prestadores, não significa que suas demandas não estão sendo representadas no CMS/JF. Estas foram contempladas por meio dos encaminhamentos dos atores externos – dois casos (2) de políticas públicas e um (1) de funcionalismo da saúde – e da mesa diretora – três casos (3) de credenciamento e um (1) de finanças.

Tabela 52 – Grandes assuntos sobre os quais mais se deliberou – CME/JF

<b>Grande Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Assuntos internos	71	30,2
Assuntos públicos	164	69,8
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>100,0</b>

Tabela 53 – Deliberação de assuntos internos por segmento – CME/JF

<b>Assuntos Internos</b>	<b>Governo</b>	<b>Assoc. e Sindicatos</b>	<b>Usuário</b>	<b>Câmaras</b>	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Plenário</b>	<b>Ator sociedade</b>	<b>Total</b>
Reg.Interno/Lei 9768	N 6 % 8,5	5 7,0	- -	6 8,5	2 2,8	4 5,6	- -	<b>23</b> <b>32,4</b>
Estrutura de Participação	N 3 % 4,2	1 1,4	2 2,8	3 4,2	17 24,0	9 12,7	- -	<b>35</b> <b>49,3</b>
Capacitação	N - % -	- -	- -	- -	- -	1 1,4	- -	<b>1</b> <b>1,4</b>
Homenagens	N 3 % 4,3	2 2,8	- -	- -	- -	1 1,4	2 2,8	<b>8</b> <b>11,3</b>
Outros	N 2 % 2,8	- -	- -	- -	- -	2 2,8	- -	<b>4</b> <b>5,6</b>
<b>Total</b>	<b>N 14</b> <b>% 19,8</b>	<b>8</b> <b>11,2</b>	<b>2</b> <b>2,8</b>	<b>9</b> <b>12,7</b>	<b>19</b> <b>26,8</b>	<b>17</b> <b>23,9</b>	<b>2</b> <b>2,8</b>	<b>71</b> <b>100</b>

A proporção de temas deliberados em relação aos assuntos internos e públicos no CME/JF também apresenta uma similaridade com os assuntos discutidos. Os temas, estrutura de participação (49,3%) e regimento interno/Lei n.º 9768/2000 (32,4%) conservaram a

mesma importância em relação aos temas discutidos e o índice de aprovação dos assuntos internos foi de 86,6%. A distribuição dos segmentos em relação às propostas não foi alterada, o que demonstra que estes são assuntos de pouco conflito dentro do CME/JF.

A mesa diretora encaminha o maior número de deliberações, acompanhada pelo plenário. Numa comparação primária entre os dois conselhos, pode-se se aferir que no Conselho de Saúde a discrepância entre o número de propostas da mesa diretora em relação aos demais segmentos é bem maior do que no Conselho de Educação. Neste, observa-se que a elaboração da pauta, pelo menos nos assuntos internos, é mais equilibrada no que tange à participação direta da pluralidade de atores ali representados.

Tabela 54 – Deliberação de assuntos públicos por segmento – CME/JF

Assuntos Públicos	Gov	Câmaras	Mesa	Plenário	Ator	Ator	Total
	1		Diretora		sociedade	governo	
Finanças	N 1	-	-	1	-	-	<b>2</b>
	% 0,6	-	-	0,6	-	-	<b>1,2</b>
Funcionamento da Educação	N -	-	-	-	15	1	<b>16</b>
	% -	-	-	-	9,1	0,6	<b>9,7</b>
Participação	N 2	-	8	3	1	-	<b>14</b>
	% 1,2	-	4,9	1,9	0,6	-	<b>8,6</b>
Políticas Públicas	N 2	1	-	-	-	3	<b>6</b>
	% 1,3	0,6	-	-	-	1,8	<b>3,7</b>
Registro/Autorização	N -	-	-	-	105	-	<b>105</b>
	% -	-	-	-	64,0	-	<b>64,0</b>
Controle Social	N 1	3	2	-	1	-	<b>7</b>
	% 0,6	1,9	1,2	-	0,6	-	<b>4,3</b>
Baixados em diligência <sup>62</sup>	N 4	3	-	4	-	-	<b>11</b>
	% 2,4	1,9	-	2,4	-	-	<b>6,7</b>
Outros	N -	1	-	1	1	-	<b>3</b>
	% -	0,6	-	0,6	0,6	-	<b>1,8</b>
<b>Total</b>	<b>N 10</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>123</b>	<b>4</b>	<b>164</b>
	<b>% 6,1</b>	<b>5,0</b>	<b>6,1</b>	<b>5,5</b>	<b>74,9</b>	<b>2,4</b>	<b>100</b>

<sup>62</sup> Aqui também surge uma categoria nova, que à semelhança do CMS/JF, representa os pedidos dos segmentos ou categorias que pediram vistas ao processo ou maior prazo para decisão.

Aqui novamente, a divisão de assuntos por segmento praticamente inexistente, restando apenas a identificação do governo.

Quanto aos temas públicos chama atenção a diferença em relação à discussão sobre políticas públicas (16,8%) e sua efetiva deliberação (3,7%). O conteúdo das atas mostra que as políticas públicas propostas pelo governo (segmento governo e ator externo governo, representado por meio de suas secretarias, em pequeno número pelo Poder Legislativo) e que não foram aprovadas após estudo da comissão, referem-se à inclusão de disciplinas nos currículos das escolas municipais e à inclusão de programas, datas comemorativas e garantias aos alunos da rede pública. Todas foram rejeitadas por se tratarem de matérias já disciplinadas em lei ou por contrariarem a legislação vigente na área educacional.

Diferentemente do que acontece no CMS/JF onde a dinâmica da deliberação mostra a participação ativa dos atores de forma a intervir nos temas que são colocados para discussão, no CME/JF parece que a prioridade do conselho é deliberar sobre os processos de registro e autorização de escolas na rede municipal, principalmente escolas particulares infantis, creches cooperativas e sobre questões relacionadas ao funcionamento da educação, provenientes de atores externos.

Esta função está de acordo com a Lei n.º 9768/2000 de criação do conselho, na medida em que atende aos preceitos estabelecidos no capítulo que trata de suas atribuições e competências, artigo 2.º, §9.º, mas apresenta uma predominância em relação às demais atribuições – a legislação postula dezenove competências.

O CME/JF tem se ocupado prioritariamente desses temas, abdicando de sua função de propositor das políticas de educação do Município de forma substantiva na elaboração de normas para o aperfeiçoamento da educação, de diretrizes para gestão democrática da rede, na fiscalização da distribuição de recursos, só para citar algumas de suas competências. Desta maneira, aproxima-se muito mais dos Conselhos de Assistência Social que têm apresentado como principal função a aprovação da concessão de registro de entidades filantrópicas, uma natureza cartorial, ressaltada pela extensa bibliografia que contempla estudos de caso.

São os atores externos que controlam a agenda do Conselho de Educação, sobrecarregando a pauta de discussões com os processos de registro e autorização de funcionamento. Geralmente o número de processos analisados em cada reunião, que tem duração regimental de duas horas, é muito elevado, tendo em vista que os avisos e informações já ocupam um bom tempo da reunião. De todas as reuniões (49 registros) ocorridas no período de quatro anos estudado, em 67,3% (33 casos) este ponto esteve presente na pauta, numa média de 3 a 4 processos por reunião. Estes só não compuseram a pauta nos

dias de discussões complexas como no caso da reformulação do regimento interno e legislação, processos de políticas públicas enviados pelo governo, Reforma Administrativa da Prefeitura e PPA – Plano Plurianual do governo.

Tabela 55 – Proporção de resoluções por assuntos internos e públicos – CMS/JF

<b>Assuntos</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Finanças	5	5,1
Funcion. da Saúde	16	16,1
Participação	5	5,1
Políticas Públicas	38	38,4
Prog.Governamentais	2	2,1
Credenciamento	4	4,0
Controle Social	7	7,1
Regimento/Lei	3	3,0
Estrutura de Participação	16	16,1
Outros Assuntos Internos	3	3,0
<b>Total</b>	<b>99<sup>63</sup></b>	<b>100,0</b>

A capacidade deliberativa do CMS/JF se confirma pelo grande número de decisões que foram transformadas em resolução (47,1%). É importante notar que são os temas públicos que com freqüência representam modalidades fortes de deliberação, levando a considerar que o Conselho Municipal de Saúde tem sido responsável pelas decisões na área de saúde de Juiz de Fora. De um total de (43 deliberações) conforme tabela 51, a maior parte (38 casos) das decisões relativas a políticas públicas foram sistematizadas em forma de resolução. Comparando os dados da tabela 51 percebe-se que isto também ocorre nos assuntos referentes a finanças, funcionalismo da saúde, credenciamento e controle social. E em menor proporção nos demais assuntos públicos.

Já no que diz respeito aos assuntos internos, o tema estrutura de participação também apresenta um índice significativo de resoluções, que está relacionado aos casos mais polêmicos como processos eleitorais dos conselhos locais, regionais e municipal e a processos de jubramento de conselheiros por faltas constantes sem justificativa.

<sup>63</sup> A diferença em relação ao número de resoluções entre as tabela 42 e 57 se deve ao fato de que em três resoluções havia a regulação de dois temas diferentes. Daí a diferença de três deliberações relativas a resoluções na tabela 57.

Tabela 56 – Existência de debate por segmento que encaminhou proposta para discussão/deliberação – CMS/JF

<b>Segmentos</b>		<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Total</b>
Governo	N	15	9	24
	%	62,5	37,5	100,0
Profissional	N	4	5	9
	%	44,4	55,6	100,0
Usuário	N	22	11	33
	%	66,7	33,3	100,0
Plenário/Comissão	N	13	5	18
	%	72,2	27,8	100,0
Mesa diretora	N	59	65	124
	%	47,6	52,4	100,0
Ator externo	N	9	13	22
	%	40,9	50,1	100,0
<b>Total</b>	N	<b>122</b>	<b>108</b>	<b>230</b>
	%	<b>53,1</b>	<b>46,9</b>	<b>100,0</b>

Pelo maior número de informações presentes nas atas do CMS/JF foi possível neste conselho verificar a existência de debate precedendo a deliberação. De uma maneira geral mais da metade (53,1%) das propostas foram acompanhadas de debate. Vale observar que as propostas do plenário/comissão, percentualmente são as que com maior frequência são precedidas de debate (72,2%). Seguem-se as propostas dos usuários, que em 66,7% suscitaram o debate. Considerando que este é o principal ator a fomentar a contestação dentro do CMS/JF (65,8%), conforme tabela 35, pode-se afirmar que o usuário é o segmento que mais se envolve em conflitos durante as reuniões.

Interessante notar que as deliberações motivadas pelo segmento governo também apresentam um alto índice de debate (62,5%), o que reforça a idéia de que o governo nesta arena decisória participa de todo processo sem, contudo, ter primazia sobre as discussões e deliberações do conselho.

A primazia da mesa diretora na apresentação de demandas é relativamente contrastada com a existência de 47,6% de debate antecedendo as deliberações. Lembrando novamente, que esta tabela refere-se aos dados do primeiro ator que apresentou a proposta ao plenário, por

isso a divergência entre o total de deliberações por segmento, presentes nas tabelas 50 e 51 e as propostas que entraram em pauta.

Tabela 57- Proporção de contestação por tema acompanhado de debate – CMS/JF

<b>Assuntos</b>		<b>Debate</b>	<b>Contestação</b>
Finanças	N	7	3
	%	5,7	2,5
Funcionamento da Saúde	N	25	16
	%	20,5	13,1
Participação	N	3	-
	%	2,5	-
Políticas Públicas	N	28	14
	%	23,0	11,4
Prog.Governamentais	N	10	4
	%	8,2	3,3
Credenciamento	N	5	3
	%	4,1	2,5
Controle Social	N	16	9
	%	13,1	7,4
Regimento/Lei	N	5	3
	%	4,1	2,5
Estrutura de Participação	N	19	17
	%	15,6	13,9
Capacitação	N	1	1
	%	0,8	0,8
Outros – Assuntos Externos e Internos	N	3	3
	%	2,4	2,4
<b>Total</b>	N	<b>122</b>	<b>73</b>
	%	<b>100</b>	<b>59,8</b>

Em relação aos assuntos públicos são os temas mais substantivos que apresentam a confrontação de idéias no CMS/JF. O funcionalismo da saúde é o tema que mais mobiliza os conselheiros na contestação (13,1%), seguido pelas políticas públicas (11,4%). Apenas no

tema participação não houve o confronto de idéias em relação à proposta inicial ou às intervenções dos debatedores, dado à natureza do assunto mais propício ao consenso.

No que concerne aos assuntos internos, a grande maioria dos debates do tema estrutura de participação (19 registros) foram acompanhados de contestação (17 registros). Este número é relevante se considerarmos que o número de deliberações relativas a este tema, refere-se a escolhas de comissões e representantes para as mesmas, bem como para representação em eventos. Assim, pode-se considerar que praticamente todos os assuntos controversos que dizem respeito à estrutura de participação geraram debate no CMS/JF, como os processos eleitorais dos conselhos locais, regionais e o municipal, as questões relativas ao seu funcionamento e processos de jubramento de conselheiros.

## Capítulo 5 – Considerações finais

O estudo empírico nos Conselhos Municipais de Saúde e Educação de Juiz de Fora visou analisar a capacidade propositiva e deliberativa destes no que tange às políticas públicas analisadas e à democratização destes espaços, tendo em vista a participação política horizontal dos diferentes segmentos nas decisões e nas proposições. Ainda, aferir se a experiência dos Conselhos Municipais possibilita a instituição de modelos mais participativos de gestão municipal.

Para explicar a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a desigualdade na participação política verificada, recorrer-se-á a grande parte das variáveis discutidas pela literatura que estuda os arranjos participativos que se difundiram no cenário político brasileiro Pós-Constituição de 1988, procurando mostrar como elas influenciam a formação de distintos padrões de ação política.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que as grandes disparidades regionais e a heterogeneidade da sociedade brasileira não permitem que se faça uma transposição da experiência de Juiz de Fora para outras cidades, sem a devida atenção ao contexto local. Apesar do grande percentual de Municípios no país que contam hoje com conselhos gestores nas principais áreas de políticas públicas, isto não significa que se está diante de exemplos de governança democrática. Assim como sustentam Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004) este trabalho aceita a premissa de que é preciso existir um vínculo entre o arcabouço legal e a realidade institucional dos Municípios e que, portanto, o exercício efetivo da cidadania política encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica democrática municipal. Neste sentido, o relativo sucesso do potencial deliberativo dos conselhos deve ser analisado atentando para o contexto socioeconômico, político e cultural da cidade.

Considerando apenas o modelo da posse de recursos, no Conselho de Saúde o governo reuniria as condições mais favoráveis à participação em relação aos recursos tradicionais como renda e escolaridade. Em seguida viria o profissional, logo após o prestador e por fim o usuário. Mas, examinando os recursos menos tangíveis, como interesse por política, competência subjetiva e ativismo político – associativismo, engajamento eleitoral, ativismo e filiação partidária –, ocorre uma inversão na hierarquia entre os segmentos (FUKS, 2004b). O usuário estaria em condições de disputar influência no conselho por superar os demais segmentos em todas as condições subjetivas. Em segundo lugar viria o profissional, seguido

pelo governo e prestador que possuem índices muito próximos de interesse, competência subjetiva e ativismo político.

No Conselho de Educação a hierarquia entre os segmentos tanto na posse de recursos socioeconômicos quanto nos relacionados à cultura política apresentaria a seguinte disposição: em primeiro lugar, com destaque, situam-se os representantes de associações e sindicatos com alta escolaridade e renda, bem como um maior envolvimento em atividades políticas e associativas, sem apresentar o recurso à filiação partidária. Em seguida, o governo que apresenta elevado perfil socioeconômico, mas uma participação mediana em relação aos recursos menos tangíveis. E por fim, o usuário que possui menores taxas de renda e escolaridade e um baixo envolvimento em atividades políticas e associativas.

É preciso ressaltar que o usuário do Conselho de Educação se distingue do usuário do Conselho de Saúde que é recrutado pela participação em movimentos sociais e comunitários. Na Educação, estes representam os pais de alunos selecionados nas escolas para concorrer a três vagas na eleição do Conselho Municipal.

Numa comparação entre os conselhos a partir destes dados seria possível aferir que os representantes da sociedade civil: usuários e profissionais na saúde e associações e sindicatos na educação exerceriam grande influência no processo decisório. Com um peso significativo do governo nas decisões. Os dados relativos ao debate no CMS/JF, em certa medida, confirmam a influência dos recursos políticos e associativos na ação política dos diferentes segmentos.

Em analogia aos resultados encontrados nos Conselhos de Saúde de Curitiba, a motivação para a ação política dos usuários da saúde em Juiz de Fora parece compensar a fragilidade em relação aos recursos tradicionais. O usuário é o principal fomentador do debate e contestação no interior do conselho fazendo jus ao princípio da paridade e contrariando a literatura que aponta o favorecimento de atores com mais recursos socioeconômicos em situações de conflito e discussão.

Depois do usuário, o governo é o segundo ator em importância no debate, superando os profissionais, que mantêm uma participação equivalente ao seu peso na representação do conselho. Já os prestadores, apesar de apresentarem condições objetivas e subjetivas para participação política, não priorizam o conselho como uma arena de explicitação de seus interesses. A participação no debate é menor do que a dos atores externos que nem sequer fazem parte da composição do conselho.

No Conselho de Educação, os representantes de associações e sindicatos, seguidos do governo, são os responsáveis pelo debate. É ínfimo o índice de participação dos usuários, confirmando sua posição secundária no conselho.

A existência de debate em relação aos pontos de pauta é um primeiro ponto que marca as diferenças no processo decisório dos conselhos e que está subjacente à maneira como estas experiências vão contribuir para a formulação de políticas nas respectivas áreas. No Conselho de Saúde o registro de debates é de 53%, um percentual elevado se considerarmos que os temas referentes aos assuntos internos são de pouca controvérsia. Já no Conselho de Educação o registro de debates é muito pequeno (14,2%), tendo em vista a natureza dos assuntos que estão sendo priorizados. O que sugere que o Conselho de Saúde tem se apresentado como um espaço público dialógico, enquanto no Conselho de Educação alguns elementos têm inibido a fala, como por exemplo, a exclusão de assuntos polêmicos e relevantes para as diretrizes da educação no Município. Isto é constatado na análise dos temas que tem ocupado a pauta das reuniões.

Além de serem espaços dialógicos os conselhos gestores precisam apresentar capacidade deliberativa para que possam ser reconhecidos como espaços legítimos de formulação das políticas públicas. No período de quatro anos, os dois conselhos apresentaram um alto número de deliberações, chegando o Conselho de Educação (235 assuntos) a superar o de Saúde (205 assuntos). Mas a vocação deliberativa não deve ser avaliada apenas quantitativamente, é preciso verificar a capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação dos diferentes segmentos.

Na Saúde pode-se dizer que os atores políticos que compõem o conselho são os responsáveis pela proposição e deliberação dos temas mais relevantes para a área. Todos os segmentos e categorias concentraram suas propostas em questões associadas às políticas públicas. Os demais temas públicos em grau de importância são o funcionamento da saúde, o controle social e a participação.

No que concerne à participação dos conselheiros, tanto nos assuntos discutidos quanto nos que foram efetivamente deliberados, nenhum segmento em particular controlou o processo decisório. É a mesa diretora responsável pelo direcionamento do maior número de assuntos internos e públicos no CMS/JF.

Um olhar superficial indicaria que os atores políticos que detêm os cargos estratégicos no conselho têm capitaneado este espaço, impedindo que os demais interesses sejam representados. Entretanto, a análise criteriosa dos temas privilegiados na pauta de reuniões revela que a Mesa diretora tem incluído assuntos de interesse dos diferentes segmentos e em

maior número discussões, de cunho “universal”, sobre a política de saúde no Município. A sua composição paritária facilita a ordenação das demandas apresentadas pelos conselheiros. De acordo com o Secretário Executivo, em muitas ocasiões, a mesa diretora elabora a pauta por ausência de propostas do plenário no final das reuniões. Além disso, é preciso considerar as condições estruturais de trabalho do Conselho, que possui uma sede bem localizada e com profissionais com dedicação exclusiva, que a transformou numa das principais portas de entrada das demandas advindas da sociedade. A mesa diretora parece também ser o caminho escolhido pelos profissionais que participam pouco e prestadores que não participam diretamente do processo decisório.

A explicação para a participação dos profissionais e prestadores pode estar no que Fuks (2004b) denomina de recursos coletivos não-convencionais – inserção dos grupos em redes de apoio político, da qual podem participar atores políticos tradicionais como os partidos e os políticos, bem como instituições e diversas organizações da sociedade civil – podem ainda recorrer com mais frequência aos vínculos com atores estatais e à ação reiterada em certas arenas. No caso dos profissionais, em alguma medida, utilizam os recursos que dispõe para influenciar no conselho. Os prestadores, por outro lado, parecem não perceber o Conselho de Saúde como uma arena privilegiada de sua ação política e adotam uma estratégia racional deixando o ônus da provisão de suas demandas à mesa diretora, livrando-se assim do custo da participação.

O procedimento de apresentação de contra-propostas pelo plenário é um sinal de que os conselheiros estão atentos às discussões, apesar de abdicarem algumas vezes da sua função propositiva. Nos assuntos internos, as categorias Plenário e Comissões aumentaram a sua participação em relação à mesa diretora, por meio deste procedimento. Os usuários têm uma presença significativa no processo decisório e depois da diretoria são os que mais participam ativamente das deliberações.

Analisando os assuntos distintamente, a participação do usuário se dá mais num segundo momento, após a apresentação dos temas para discussão. Neste caso, as diferenças na posse de recursos parecem explicar a participação mais reativa do que propositiva do usuário no processo decisório, no qual os recursos de ativismo político são acionados no debate para compensar as dificuldades na formulação de propostas, que muitas vezes, requerem um conhecimento técnico e mais elaborado sobre o assunto.

O governo (segmento e ator externo estatal), não obstante quantitativamente ser o terceiro na ordem de apresentação de propostas, tem influenciado nos temas mais substantivos dentro do conselho, o que é legítimo se considerarmos que este é um espaço imprescindível

para o Planejamento Municipal na área de saúde. Como sustenta Fuks (2004b) a atuação do governo no conselho é explicada pelas características deste espaço que permite consolidar e ampliar a sua base de apoio junto à sociedade civil, tanto na busca de legitimidade, quanto no sentido mais específico de apoio eleitoral. Bem como pelo não envolvimento nas atividades do conselho poder gerar custos políticos, se a dinâmica e suas deliberações fugirem ao seu controle.

Mais um sinal de que o CMS/JF tem se constituído numa arena permeável aos interesses da sociedade é a relevante participação dos atores externos da sociedade nas deliberações de políticas públicas, geralmente associadas a demandas dos bairros da cidade, para implantação e/ou ampliação de Unidades Básicas de Saúde ou programas governamentais como o Plano de Saúde da Família (PSF).

Já no CME/JF não são os atores políticos presentes na composição do conselho que controlam o processo decisório. Apenas nos assuntos internos, a mesa diretora – presidente e assessora técnica – seguida do plenário e do governo, tem o maior número de propostas. No que tange aos assuntos públicos, o ator externo da sociedade praticamente controla as negociações que ocorrem no conselho. A capacidade deliberativa do Conselho de Educação deve ser analisada criticamente, uma vez que não são os temas substantivos, como políticas públicas, finanças e controle social que ocupam espaço nas reuniões, mas aqueles ligados ao contencioso escolar e principalmente a registros e autorização de funcionamento de escolas, relegando esta arena à função cartorial.

Destarte, conclui-se que as principais decisões da política pública de educação estão sendo tomadas em outras arenas, provavelmente nas diversas Secretarias ligadas à Diretoria de Educação, e que o conselho tem abdicado da sua função deliberativa e normativa do Sistema Educacional no Município. A ausência de propostas por parte dos representantes da sociedade civil – associações, sindicatos e usuários – é um sintoma de que o Conselho de Educação tem exercido, primordialmente, a função consultiva da Administração Municipal e dos interesses dos cidadãos que “investem” na educação infantil na cidade.

A centralidade desta temática no conselho pode ser compreendida, em parte, pelas especificidades da área de política pública. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 211, §2.º, estabeleceu a atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e na educação infantil, contudo o FUNDEF – criado pela Emenda Constitucional n.º 14, de 1996, pensado para acionar recursos para a universalização do ensino e valorização do magistério, não contemplou o ensino infantil e as creches. Estes setores têm sido prejudicados no que diz respeito à capacidade do poder público de responder às demandas da sociedade. Neste

sentido, percebe-se em Juiz de Fora o crescimento elevado de escolas particulares que precisam do aval do conselho para funcionar, e conseqüentemente, uma sobrecarga de processos na pauta das reuniões.

Apesar da atenção dos conselheiros para os processos de registro de escolas e creches infantis, não se pode dizer que estão deliberando sobre questões que atingirão os menos favorecidos na cidade, já que são estes os que mais precisam da escola pública e não conseguem manter as mensalidades, como se atesta no caso das creches.

Com relação às creches, o problema em Juiz de Fora tentou ser equacionado com a criação da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) que contribui na construção das creches comunitárias e na sua manutenção por 2 anos, até que a comunidade tenha condições de gerir a creche e ela se torne cooperativa. Esta política não vem dando certo, principalmente nos bairros mais carentes, onde a população não consegue pagar a mensalidade de aproximadamente R\$ 30,00 (trinta reais). Desse modo, tem sido grande os pedidos de municipalização destes espaços. Atualmente existem 22 creches que foram incorporadas à AMAC por não conseguirem se manter<sup>64</sup>.

Além da influência da cultura política dos atores, uma das variáveis explicativas para as diferenças no processo decisório dos conselhos é a dos efeitos do desenho institucional. Lavallo, Houtzager e Acharya (2004, p. 347) demonstram que os estudos sobre as novas experiências de participação conferem à autonomia da sociedade civil papel central na capacidade genuína de mobilização dos atores coletivos e esperam que potencializem as oportunidades abertas pelos espaços participativos, sem considerar as diferenças nos arranjos institucionais: âmbito do mandato legal, composição, critérios de participação, procedimentos de tomada de decisão, bem como sua localização geográfica e calendários.

Entre os dois conselhos analisados a diferença substancial está na composição e na estrutura administrativa à disposição destes espaços – aspecto não destacado pelos autores. Um dos problemas dos arranjos participativos que possuem um mandato imperativo – que podem ser identificados com as instituições e associações que o indicaram – é a legitimidade da representação. Coelho (2004, p. 260) observa que os conselhos se inserem num outro tipo de representação que deve ter seus critérios e procedimentos definidos de forma a garantir que interesses da sociedade civil e de grupos tradicionalmente excluídos do acesso aos serviços públicos possam se expressar no processo de formulação de políticas públicas. O que vai ao encontro do que Boschi (1999) denominou de qualidade da representação, em termos da

---

<sup>64</sup> Esta informação foi transmitida pela presidente do conselho em reunião plenária do mês de agosto de 2005.

legitimidade e da abrangência da representação para que se possa estabelecer no interior dos conselhos uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade civil.

No CMS/JF a composição obedece ao critério de representação paritária entre os segmentos, presente na maioria dos Conselhos de Saúde do país. Dá-se um grande peso aos atores da sociedade civil atuantes nos Conselhos Locais de Saúde, no movimento comunitário e em organizações representativas da cidade. Já no CME/JF a participação praticamente se limita aos representantes do governo e das associações de classe, representantes de instituições educacionais e sindicatos da categoria. A representação “profissional” é priorizada em relação aos usuários do Sistema de Educação do Município.

O vínculo com instituições tradicionais da esfera política tem se revelado um fator influente na participação dos atores da sociedade civil. No Conselho de Saúde pode-se dizer que este vínculo é mais forte. Há um alto índice de filiação partidária entre os segmentos, principalmente entre os usuários, ao PMDB e PT, partidos do governo e oposição respectivamente. Participam deste Conselho atores políticos que influenciaram no seu momento de criação e ajudaram a escrever a história do associativismo na cidade. Lembrando que sempre mantiveram uma relação estreita com o Poder Público Municipal por meio dos canais de interlocução entre Prefeitura e associações de moradores.

No Conselho de Educação, não existe um vínculo no tange à filiação partidária dos conselheiros e tampouco uma identificação entre os representantes das associações e sindicatos com os movimentos comunitários, que tradicionalmente se apresentam como interlocutores da sociedade civil na cidade. O vínculo que estabelecem com a Administração Municipal está muito mais relacionado à ocupação de cargos de professor, coordenador pedagógico ou supervisor de escolas públicas. Já no Conselho de Saúde, com exceção do segmento governo, por razões óbvias, apenas dois usuários declararam exercer alguma atividade pública municipal: o Secretário Executivo eleito pelo plenário e um Assistente Administrativo.

A estrutura administrativa que cerca as atividades do Conselho de Saúde talvez seja um importante indicador da sua capacidade de considerar na tomada de decisões as demandas dos diferentes segmentos da sociedade. Colaboram para isso a facilidade de acesso ao conselho, a existência de uma Ouvidoria Municipal de Saúde que funciona no mesmo edifício que o conselho, a disponibilidade de funcionários para organizar as atividades e as demandas e a maior participação dos usuários que também tem uma inserção nos Conselhos Locais de Saúde e exercem a função de multiplicadores das ações do Conselho Municipal.

Por fim, uma última variável que tem peso importante na participação política nos conselhos é a diferença na trajetória e área temática. O CMS/JF foi resultado de uma negociação prolongada entre poder público e setores da sociedade organizada, especialmente aqueles ligados ao Movimento da Reforma Sanitária, que possibilitou uma representatividade maior dos usuários do setor público de saúde. Apesar das análises sobre o associativismo em Juiz de Fora apontarem a tentativa de cooptação do Poder Público e de inserção dos movimentos comunitários de maneira ambígua na política municipal, a participação política dos segmentos da sociedade civil no conselho sugere que estão buscando se firmar nesta arena pública no sentido de um real compartilhamento das decisões.

É certo que os vínculos com o Poder Público são fortes, como atesta o percentual de filiação partidária ao partido do governo. Mas os resultados do debate e do processo decisório do Conselho de Saúde de Juiz de Fora estão longe de demonstrar uma atitude passiva dos usuários às propostas do governo, já que são os responsáveis pela contestação e pela utilização dos procedimentos disponíveis para exercer influência no processo de tomada de decisão: pedido de adiamento, apresentação de contra-propostas, pedido de esclarecimentos e estudos da comissão.

O Conselho de Educação é preexistente à disseminação de experiências conselhistas no Brasil Pós-Constituinte de 1988. Mas, ao contrário do Conselho de Saúde, não surge da organização dos sujeitos sociais para o exercício do poder político e sim atrelado a uma política de governo, incluído na estrutura da administração pública.

Em relação ao objetivo geral deste estudo a conclusão central é que existe uma clara diferença entre os conselhos no que se refere à capacidade propositiva e deliberativa. No Conselho de Saúde verifica-se um alto índice de propostas que dizem respeito a temas substantivos da política de saúde do Município e um elevado potencial deliberativo, haja vista o percentual de 47,1% das decisões que foi sistematizado em forma de resoluções. O CMS/JF é um espaço de participação democrática, no qual se percebe a busca de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade no processo decisório e a instituição de um modelo mais participativo de gestão municipal. O baixo envolvimento dos prestadores e profissionais parece não resultar de nenhum constrangimento institucional ou da desigualdade de recursos, mas de uma estratégia racional dos próprios atores, já que se reconhecem como atores com poder para deliberar e o conselho como espaço de grande influência no governo municipal.

O Conselho de Educação de Juiz de Fora, não obstante demonstrar um elevado número de deliberações não está exercendo sua função de proponente das políticas de educação no Município. Os dados disponíveis não permitem concluir que ocorre a horizontalização das

relações, até porque as principais decisões na área parecem não serem tomadas nesta arena. A ausência da participação de movimentos populares com tradição cívica de participação em prol da educação é um dos fatores que influenciam no seu caráter menos contestatório e mais cartorial. A representatividade dos atores sociais é um problema que deve ser enfrentado na maioria dos arranjos participativos. No Conselho de Educação de Juiz de Fora, ela aparece como um obstáculo à sua capacidade deliberativa, já que existe um fraco vínculo associativo com grupos locais e baixa interação com os diferentes atores com presença na esfera pública. Desse modo, as limitações até aqui levantadas impedem que o conselho seja identificado como um modelo de gestão participativa.

As hipóteses deste trabalho eram: 1) a participação política nos conselhos é limitada – em relação à proposição de políticas públicas – e diferenciada – no que tange ao poder deliberativo dos segmentos e 2) o Poder Executivo local tem primazia sobre as deliberações dos conselhos e as dinâmicas de funcionamento.

A primeira hipótese já foi testada na explicitação do objetivo geral e nas conclusões expostas. Uma última contribuição no que se refere à participação diferenciada no Conselho de Saúde é que ela se evidencia mais em relação aos prestadores e profissionais e no Conselho de Educação esta diferenciação se dá entre os segmentos e os atores externos. Além do problema da representatividade, do desenho institucional e da trajetória, os conselheiros da educação parecem não se sentirem motivados para uma participação mais ativa e propositiva diante da grande demanda de trabalho “burocrático” que sobrecarrega o tempo que dispõem para se dedicarem a estas atividades.

Este trabalho não pretende lançar expectativas exageradas sobre o Conselho Municipal de Saúde, pois elas podem levar à frustração. Mas a análise minuciosa do processo decisório refuta a hipótese de que o Poder Executivo tem primazia sobre as deliberações e a dinâmica deste conselho, em oposição a grande parte dos estudos de caso presentes na literatura. Por um lado, isto não significa creditar um poder à sociedade que ela não possui, tampouco negar o poder de coordenação do Estado e a influência do tipo de interação que estabelece com a sociedade para o sucesso das experiências participativas. Lembrando que a percepção dos conselheiros sobre o médio compromisso do governo está relacionada à consciência das tentativas de cooptação deste espaço.

Por outro lado, é indiscutível a importância do desenho institucional que limita o poder de veto do Executivo Municipal, associado à cultura política participativa dos diferentes atores que disponibiliza as condições objetivas e subjetivas para a participação ativa no debate e na tomada de decisões.

No Conselho de Educação de Juiz de Fora, a negação da hipótese se dá por motivos diferentes. O fato do Executivo Municipal não ter a primazia das deliberações ali tomadas, parece indicar que esta arena não representa um “perigo” em relação a eventuais custos políticos e não há risco de que a dinâmica e suas deliberações fujam ao seu controle.

Esta posição não deve ser interpretada como um não-envolvimento do governo, até porque a maior parte das propostas referentes a políticas públicas são de origem do Executivo, o que demonstra o interesse em influenciar no processo decisório. Tampouco, pretende negar a importância da atuação do CME/JF no Município. Ao deliberar sobre os processos de registro e autorização de funcionamento de escolas, o conselho está cumprindo sua função regulatória do sistema educacional, já que a aprovação está condicionada a uma série de exigências, às quais as escolas devem se adequar.

Outro dado relevante da atuação do Conselho de Educação é o elevado número de rejeição às propostas de políticas públicas provenientes do Poder Público, devido à inconsistência destas ou por contrariar a legislação vigente. De (31) propostas, conforme tabela 48, apenas (6) foram aprovadas pelo plenário, vide tabela 54. Através deste trabalho de regulação, o CME/JF amplia a dimensão de *accountability* do governo e aumenta o controle sobre os atos do Executivo.

Transformar os conselhos gestores em um espaço de aprofundamento da democracia deliberativa requer a ponderação de inúmeras variáveis e atenção às diferenças nos contextos locais, nos quais estas experiências estão se formando. Por um lado, há o risco de colonização dos conselhos pelos interesses administrativos e econômicos como denuncia a posição habermasiana e sua preocupação em manter a esfera pública afastada da institucionalização.

Por outro lado, em países como o Brasil em que a instauração das estruturas do Estado moderno precede o movimento societário por democratização, é preciso se pensar o aprimoramento democrático a partir de uma forma mais interativa entre Estado/sociedade. Como sustentam Avritzer e Costa (2004) em localidades que predominam as relações assimétricas, a existência de espaços participativos pode contribuir para horizontalizar os processos decisórios ou promover processos de “alfabetização política” que se dão a partir de uma interação da sociedade com os espaços institucionalizados no plano local.

O aprimoramento destes espaços de aprendizado político é um requisito para que a democracia possa cumprir a sua função de autodeterminação dos indivíduos, possibilitando que os cidadãos vivam sob leis de sua própria escolha e possam participar no sentido estrito da palavra como um “tomar parte”.

Os limites destes espaços de participação e deliberação são muitos, principalmente no que tange à representatividade dos segmentos que compõem os conselhos. Mas ainda assim representam um avanço à jovem democracia brasileira na direção de um projeto de democratização das relações de poder que historicamente distanciou o processo de formulação de políticas públicas da população beneficiária. Esta-se diante de experiências variadas de participação ampliada que inovam ao introduzir a participação da sociedade em assuntos que, até então, eram controlados pelo Estado.

Estas experiências indicam a fragilidade dos mecanismos representativos em garantir a responsividade dos dirigentes em relação às demandas da sociedade. A defesa da participação da sociedade civil nos negócios públicos não significa uma negação da importância dos mecanismos representativos no jogo político, mas o entendimento de que a participação é crucial para a influência nas decisões que vão atingir a coletividade e, portanto, deve caminhar *pari passu* com a representação. A participação ampliada fortaleceu o controle social para além dos momentos eleitorais, denunciando os limites da *accountability* exercida apenas na atitude prospectiva ou retrospectiva do eleitorado. A teoria da democracia nos dias atuais precisa desta forma pensar a dimensão da *accountability* a partir da complementaridade entre participação e representação.

Nesse sentido, não basta o restabelecimento da competitividade política para o fortalecimento da democracia, como apontam os teóricos da democracia elitista, a democracia requer espaços de negociação capazes de integrar as práticas dos atores da sociedade no interior das instituições do sistema político-administrativo de forma a democratizar as relações de poder.

A discussão não se esgota por aqui, esse é apenas um começo diante das grandes possibilidades que esse assunto oferece à pesquisa científica. As análises sobre os conselhos ainda precisam se deter sobre o seu impacto nas práticas das Administrações Públicas, ou seja, como as deliberações têm afetado a coordenação e execução das políticas públicas pelo Poder Público, tendo em vista que essa é uma nova forma de demonstrar como estão se configurando as relações de poder no mundo da política.

## Referências bibliográficas

### Documentos

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal. Brasília: Centro Gráfico.

Atas do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora – Período janeiro de 2001 a dezembro de 2004.

Atas do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora – Período janeiro de 2001 a dezembro de 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. 2001. *Reforma Administrativa: qualidade e eficiência em busca da inclusão*. Informativo da Agenda de Mudança. Publicação: Departamento de Marketing da Assessoria de Comunicação e qualidade.

### Livros e artigos

ALMEIDA, M. Hermínia Tavares & CARNEIRO, Leandro Piquet. 2003. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Revista Opinião Pública*, nº 1. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 10/10/2004.

ALVES, Danielle Maria Vieira. 2004. *Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora – MG: um olhar ao longo da história de sua formação*. Monografia (Bacharelado em Educação). Curso de Pedagogia, Universidade Federal de Juiz de Fora.

ARRETCHE, Marta T. S. 1996. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, n. 31, p. 44-66, ano 11, junho.

\_\_\_\_\_. 2002. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Revista Dados*, v. 45, nº 3. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/11/2004.

ASSIS, Mariza de Paula. 2004. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexões a partir do Conselho Municipal de educação de São Gonçalo. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 61-70.

AVRITZER, Leonardo. 1995. Cultura política, atores sociais e democratização. ANPOCS: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, junho, p. 109-122.

\_\_\_\_\_. 1996. *A moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG.

\_\_\_\_\_. 1997. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Revista Lua Nova. Revista de Cultura e Política: CEDEC*, n° 39, p. 149 a 174.

\_\_\_\_\_. 2002. 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, p. 17-46.

\_\_\_\_\_. 2003. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 13-60.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. 2004. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Rio de Janeiro: *Revista Dados*. Vol. 47, n° 4. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 15/10/2005.

AVRITZER, Leonardo & WAMPLER, Brian. 2004. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 210-238.

AZEVEDO, Neimar Duarte. 2005. In: AZEVEDO, Sérgio de & FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, p. 107-129.

AZEVEDO, Sérgio & GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. 2005. In: AZEVEDO, Sérgio de & FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, p. 71-88.

AZEVEDO, Sérgio & PRATES, A. A. 1991. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: ANPOCS/Vértice, p. 122-52.

BABBIE, Earl. 1999. *Métodos de pesquisas de survey*. Tradução Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BACHRACH, Peter. 1983. *Crítica de la Teoria Elitista de la Democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. 1995. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política 2*. São Paulo: Editora Ática S. A..

BARRETO, Helena Motta Salles. 2000. *Crise e Reforma do Estado Brasileiro*. Juiz de Fora: Editora UFJF.

BAUMANN, Renato. 1999. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: \_\_\_\_\_(org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Editora Campus, Cepal, p. 11-53.

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

BOBBIO, Norberto. 1986. *O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. 1996. As cidades como atores políticos. *Revista Novos Estudos: Cebrap*. n. 45, p. 152-166, julho.

BOSCHI, Renato Raul. 1987. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ. Coleção Grande Brasil: Veredas.

\_\_\_\_\_. 1999. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. Rio de Janeiro: *Revista Dados*, v. 42, nº 4. Disponível em <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 11/04/2003.

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

BRESSER PEREIRA, L. C.. 1996. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34.

BRESSER PEREIRA, L. C. & GRAU, Nuria Cunnil. 1999. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: \_\_\_\_\_ (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 15-50.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. 2002. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, p. 297-336.

COELHO, Vera Schattan P. 2004. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: \_\_\_\_\_ & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 255-269.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. 2002. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (orgs.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p. 167-210.

\_\_\_\_\_. 2004. Participação e Governança: O Impacto De Fóruns Participatórios Sobre A Gestão E Implementação De Políticas Públicas. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, CD-ROM.

COSTA, Sérgio. 2002. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

CRUZ, Gisele dos Reis. 2005. *Gestão pública integrada e a democratização da sociedade*. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ. Rio de Janeiro, 227 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto Universitário do Rio de Janeiro.

DAGNINO, Evelina. 2000. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sônia E., DAGNINO, Evelina & ESCOBAR (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.61-102.

\_\_\_\_\_. 2002. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Contribuição Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301.

DAHL, Robert. 2001. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB.

\_\_\_\_\_. 2005. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1ª reimpressão.

D'ARAÚJO, Maria Celina. 2003. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, p. 10. (Coleção Passo-a-passo).

DIAS, Márcia Ribeiro. 2002. *Sob o signo da vontade popular*. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

DINIZ, Eli. 1985. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Revista Dados*, vol. 28, nº 3, p. 329 a 345.

\_\_\_\_\_. 2001. Globalização, reforma do Estado e Teoria democrática contemporânea. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/09/2004.

DOWNS, Anthony. 1999. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP.

ERBER, Fabio Stefano. 2003. Desenvolvimento brasileiro nos anos 1990: mitos, círculos e estruturas. In: FERRAZ, J. C., CROCCO, Marco & ELIAS, L. A. (orgs.). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. Editora Futura, p. 29-53.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo & BONFIM, Washington Luís de Souza. 2005. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teoria e fatos. Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. GT 01 – Cidades: sociabilidades, cultura, participação e gestão. Caxambu, 25 a 29 de outubro.

FREY, Klaus. 1996. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*: CEDEC, n.37, p. 107-138.

FUKS, Mário. 2002. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (orgs.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p. 245-272.

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

\_\_\_\_\_. 2004b. Desigualdade e participação política: o caso do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. Trabalho apresentado no *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra/Portugal.

FUKS, Mário, PERISSINOTTO, Renato & RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. 2003. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. Curitiba: *Revista Sociologia e Política*, nº 21, novembro. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 20/11/2005.

GOHN, Maria da Glória. 2004. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 57-94.

\_\_\_\_\_. 2005. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias*. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época; v. 123).

HABERMAS, Jürgen. 2002. *Teoria de la accion comunicativa*. Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social. Versão Castellana de Manuel Jiménez Redondo.

\_\_\_\_\_. 2003. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Volume II, 2ª edição. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova. Revista de Cultura e Política*: CEDEC, nº 58, p. 193-223.

KINZO, M. D'Alva G. 2001. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *Revista São Paulo em Perspectiva*, nº 4. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 10/06/2004.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. & ACHARYA, Arnab. 2004. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e a sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 343-367.

LÜGHMAN, Lígia Helena Hahn. 2005. Os sentidos e desafios da participação. Trabalho apresentado no *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. GT 01: Cidades: transformações, governança e participação. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 31 de maio a 3 de junho de 2005.

MACHADO, Eloise H. H., BAPTISTA, Josil V. & KORNIN, Thaís. 2004. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 223-248.

MATOS, Marlise. 2005. Análise de dados qualitativos. *Curso de Análise de dados qualitativos com o uso do NUD\*IST*. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, mimeo.

NAVARRO, Z. 2003. O ‘Orçamento Participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. SP: Cortez, p. 89-128.

NOBRE, Marcos. 2004. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 21-40.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2004. *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez.

OLSON, Mancur. 1999. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fábio Fernandez. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

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

PAOLI, Maria Célia & TELLES, Vera da Silva. 2000. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sônia E., DAGNINO, Evelina & ESCOBAR (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.103-148.

PERISSINOTTO, Renato M. 2002. Participação e democracia: o caso do conselho municipal de assistência social de Curitiba. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário (orgs.) *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p. 211-244.

\_\_\_\_\_. 2004. Poder e participação no conselho municipal de assistência social de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M. & SOUZA, Nelson Rosário de (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, p. 45-74.

PITKIN, Hanna Fenichel. 1967. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

PULCINA, Débora Cardoso. 2004. O Banco Mundial e os novos paradigmas para o século XXI: redução da pobreza, capital social, governança e desenvolvimento sustentável. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu, 26 a 30 de outubro.

PUTNAM, Robert D. 2002. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

QUIRINO, Célia Galvão. 1995. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política 2*. São Paulo: Editora Ática S. A. .

REIS, M. A. de Souza. 2004. Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de educação e os Municípios. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAIL, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 41-60.

REZENDE, Fernando, AFONSO, José Roberto. 2003. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, Fernando & OLIVEIRA, Fabrício Augusto (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, Konrad Adenauer, p. 301-353.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. 1978. *Do contrato social*. Tradução: Lourdes Machado. São Paulo: Abril Cultural. Coleção: "Os pensadores".

SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo. 2003. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. 2001. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FASE.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de 2004. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 11-56.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. 2004a. Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais: a questão da representatividade e da autonomia. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, & WAHL, Joachim (orgs.). *Cidade, democracia e justiça social*. Rio de Janeiro: Fase: Fundação Rosa Luxemburg Foundation, p. 41-50.

\_\_\_\_\_. 2004b. A representação social no contexto da participação institucionalizada: o caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e*

*poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 131-160.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 1998. A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 10/09/2004.

SARTORI, Giovanni. 1994. *A teoria da democracia revisitada*. Vol. I – O debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática.

SHUMPETER, Joseph. 1984. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SOLOMON, Robert. 2001. *Dinheiro em movimento*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, p. 17-87.

SOUZA, Celina. 1998. O impacto do Federalismo e da Descentralização. *Revista Dados: IUPERJ*. Rio de Janeiro, vol. 41, n.3. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em 10/08/2004.

SOUZA, Celina & CARVALHO, Inaiá M. M. de. 1999. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*: CEDEC, n.48, p. 187-212.

SOUZA, Nelson Rosário de. 2004. Cenário e atores: a arena pública do conselho de direitos da criança e adolescente de Curitiba (1997-2001). In: FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M. & SOUZA, Nelson Rosário de (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, p. 75-104.

TATAGIBA, Luciana. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-45.

\_\_\_\_\_. 2005. O novo estatuto da participação no contexto do Estado Pós-ajuste. Paper apresentado no *XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. GT 05 – Dilemas da Modernidade periférica. Caxambu, 25 a 29 de outubro.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. 2002. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 105-142.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. 2003. *Puxando pela memória: uma história dos movimentos comunitários de Juiz de Fora contada por algumas de suas lideranças*. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal; Assessoria de Articulação Institucional.

THÉRET, Bruno. 2003. As instituições entre as estruturas e as ações. *Revista Lua Nova*. Revista de Cultura e Política: CEDEC, n° 58, p. 225 a 254.

TÓTORA, Silvana & CHAIA, Vera. 2004. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 193-222.

UGARTE, Pedro Salazar. 2004. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 93-106.

WANDERLEY, L. E. W. 2000. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, Robert, WANDERLEY, L. E. W. & BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. (orgs.) *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, p. 51-162.

TOCQUEVILLE, Alexis de. 1977. *A Democracia na América*. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. 1988. *Igualdade social e liberdade política: uma introdução à obra de Alexis de Tocqueville*. Tradução Cícero Araújo. São Paulo: Nerman.

WEBER, Max. 1994. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

## **ANEXOS**

## Anexo 1

LEI Nº 8076 - de 11 de maio de 1992.

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora(C.M.S/ J.F.), em caráter permanente, como órgão deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Único de Saúde-SUS, vinculado à S.M.S.

Art. 2º - Sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, são competências do C.M.S.:

I - Assegurar a todo cidadão, no Município, o direito à Saúde, nos termos da Constituição Federal, Estadual e da Lei Orgânica Municipal;

II - Normatizar todos os processos necessários: convocação, instalação e divulgação, para a realização da Conferência Municipal de Saúde a ser convocada, ordinariamente, a cada quatro anos, pelo Poder Executivo, ou extraordinariamente, por este ou pelo Conselho Municipal de Saúde;

III - Zelar pelas diretrizes da política municipal de saúde, aprovadas pela Conferência Municipal de Saúde;

IV - Atuar na formulação, normatização, acompanhamento, avaliação e controle da execução da política municipal de saúde, inclusive, no que se refere à alocação de recursos humanos, materiais econômicos, financeiros e à movimentação de recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde;

V - Definir critérios e aprovar plano anual de execução dos recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde;

VI - Aprovar, acompanhar, avaliar e controlar a execução do Plano Municipal de Saúde, revisto anualmente, e propor, quando for o caso, novas estratégias e prioridades para o alcance dos objetivos formulados a partir das diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Saúde, no equacionamento de questões do interesse sanitário municipal;

VII - Sugerir e aprovar a proposta orçamentária anual para a saúde, a ser encaminhada para apreciação do Poder Legislativo;

VIII - Definir normas e estabelecer critérios para a distribuição das AIHs e UCAs no Município, bem como para a distribuição de quaisquer outros instrumentos a serem criados, que executem repasses de recursos operados pelo Poder Público, por via externa, ao Fundo Municipal de Saúde;

IX - Definir critérios para a revisão, elaboração e celebração de Contratos e

Convênios na compra de serviços da rede privada, pública e filantrópica, bem como fiscalizar o funcionamento destes serviços no Município, determinando, se necessário, a aplicação da Lei nos mesmos, a fim de garantir a realização das diretrizes e base do Sistema Único de Saúde-SUS, respeita dos os critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde;

X - Definir critérios para pedidos de instalação de unidades produtoras de insumos e de quaisquer serviços de saúde, filantrópicos, públicos ou privados, a serem contratados, conveniados ou não, a fim de garantir a realização das diretrizes e bases do SUS no Município, respeitando as normas estaduais e federais já existentes;

XI - Definir critérios e aprovar projetos de formação de consórcios intermunicipais para ações e serviços de saúde, que tenha a participação do Município de Juiz de Fora;

XII - Definir cronograma de estudos permanentes sobre a situação de sanidade e morbidade da população, bem como sobre os recursos mobilizados na esfera pública e privada, para a promoção, prevenção e recuperação da saúde, e indicar, se necessário, um membro do C.M.S./J.F., para acompanhar as atividades a serem realizadas pelos técnicos competentes, utilizando, para tanto, de consultoria externa ou não;

XIII - Instituir internamente Comissões Sanitárias de Investigação para apurar denúncias de irregularidades de quaisquer natureza, inclusive, aquelas que dizem respeito a Administração Pública, bem como, para propor opções de encaminhamento para a melhor forma de regularização das mesmas, e, ainda, propor opções para que se evite a recorrência destas irregularidades;

XIV - Conhecer todas as informações de caráter Técnico-Administrativo, Econômico-Financeiro, Orçamentário e Operacional, Recursos Humanos, Convênios, Contratos, Termos Aditivos e quaisquer outros instrumentos legais que digam respeito à estrutura e pleno funcionamento de todos os órgãos vinculados ao Sistema Único de Saúde;

XV - Definir critérios de qualidade para os bens e serviços de saúde, públicos, filantrópicos e privados, oferecidos no âmbito do SUS;

XVI - Definir estratégias de articulação das instituições afins, buscando aprimorar, acompanhar e desenvolver as políticas de saúde de nível regional, estadual e federal, relacionadas com a realização das diretrizes e bases do SUS, no Município;

XVII - Fiscalizar, avaliar e acompanhar os trabalhos dos órgãos competentes da administração pública, na inspeção e controle:

a) das condições sanitárias de estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços;

b) de produtos tóxicos, radioativos, medicamentosos e alimentícios, comercializados no Município;

c) das ações, serviços e instalação que prejudiquem as condições ambientais e de saneamento;

d) das ações, serviços e instalação operadas para a melhoria do bem estar das crianças, adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, mulheres e idosos.

XVIII - Definir, acompanhar e avaliar o Capítulo da Saúde, do Plano Diretor de Juiz de Fora;

XIX - Estabelecer critérios e diretrizes gerais para formação e funcionamento dos Conselhos Regionais e Locais de Saúde;

XX - Observar, apreciar e julgar os trabalhos realizados pelos Conselhos Regionais e Locais de Saúde;

XXI - Apreciar quaisquer outros assuntos que lhe forem submetidos;

XXII - Elaborar seu Regimento Interno.

Art. 3º - No C.M.S./J.F., a participação será quadripartite, onde se representarão o governo, as instituições prestadoras dos serviços de saúde, as entidades representativas dos profissionais da saúde e os usuários, os termos da paridade serão definidos, assegurando aos representantes dos usuários a metade das vagas de representação neste Conselho, mantendo-se entre a outra metade a paridade entre representantes do governo, instituições prestadoras de serviços de saúde e profissionais da saúde.

§ 1º - Os representantes a serem indicados pelas entidades serão escolhidos em Assembléia convocada para este fim, respeitados seus Regimentos Internos, salvo os representantes das instituições públicas e filantrópicas prestadoras de serviços, por suas especificidades, a indicação deverá ser comunicada ao Presidente do Conselho Municipal de Saúde, mediante correspondência específica acompanhada de Ata da Assembléia que os elegeu;

§ 2º - Cada um destes representantes será um Conselheiro e deverá ter um Suplente, indicado formalmente pela entidade que representa;

§ 3º - Todos os Conselheiros serão empossados no mesmo dia e na hipótese de impedimento devidamente comprovado, a posse dar-se-á na reunião subsequente.

§ 4º - No máximo, a metade das vagas de representação dos usuários serão preenchidas por representantes de instituições da sociedade civil organizada, a saber:

- a) dos trabalhadores, através dos seus Sindicatos;
- b) da sociedade em geral, através de entidades legalmente constituídas;
- c) das crianças, adolescentes, mulheres e idosos;
- d) dos grupos populacionais de maior risco sanitário e usuários de serviços de saúde especializados, tais como pessoas portadoras de deficiência, aidéticos diabéticos, colostomizados, cujas instituições não prestem serviços de assistência a saúde ou se prestam, que não sejam vinculados ao SUS.
- e) dos segmentos organizados sob outros interesses de proteção pública e de bem estar social cujas preocupações contemplam, direta ou indiretamente, as questões sanitárias, tais como os que se preocupam com meio-ambiente, transporte, saneamento, lazer, educação e esportes.

§ 5º - As vagas de representação deverão ser preenchidas na primeira conformação do Conselho Municipal de Saúde, da seguinte forma:

I - GOVERNO:

- 01 representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN;
- 01 representante da Companhia de Saneamento e Pesquisa do Meio-Ambiente - CESAMA;
- 01 representante da Secretaria Municipal de Educação - SME;
- 01 representante da Secretaria Municipal de Saúde - SMS;
- 01 representante dos Cursos da área de Saúde da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF;
- 01 representante da Diretoria Regional de Saúde - DRS;
- 01 representante do Departamento Municipal de Limpeza Urbana - DEMLURB;
- 01 representante da HEMOMINAS;
- 01 representante da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG.

#### II - PRESTADORES DE SERVIÇO:

- 01 representante do Hospital Universitário - HU;
- 03 representantes das Instituições de Saúde, sem fins lucrativos;
- 03 representantes das Instituições de Saúde, com fins lucrativos;
- 01 representante dos Sindicatos e Associações Profissionais, vinculados ou não ao Sistema único de Saúde-SUS, que prestam serviços de saúde a seus filiados;
- 01 representante da Sociedade de Medicina e Cirurgia.

#### III - PROFISSIONAIS DE SAÚDE:

- 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores, Funcionários e Servidores Municipais da Administração Direta, Indireta, Fundações, Autarquias, Empresas Públicas e Associações Cíveis da Prefeitura de Juiz de Fora - SINSERPU.
- 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores Públicos Estaduais de Saúde-SINDSAÚDE;
- 01 representante do Sindicato dos Servidores da Previdência Social-SINDSPREV;
- 01 representante do Sindicato dos Médicos;
- 01 representante do Sindicato dos Odontólogos;
- 01 representante do Sindicato dos Enfermeiros;
- 01 representante do Sindicato dos Assistentes Sociais;
- 01 representante do Sindicato dos Psicólogos;
- 01 representante do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Juiz de Fora.

#### IV - USUÁRIOS:

a) 17 representantes do Conselho Regional de Saúde:

Cada Conselho Regional indicará, no mínimo, um representante para ocupar uma vaga. O critério que definirá os números de representantes a mais que os Conselhos Regionais de Saúde indicarem, se dará segundo a relação de uma vaga de representação para cada montante de 40.000 habitantes existentes na respectiva região sanitária. A distribuição das vagas de representação se fará da seguinte forma:

- 01 representante para cada uma das regiões:  
1 - 2 - 5 - 6 - 8 - 9 - 11 - 12;
- 02 representantes para cada uma das regiões:  
3 - 4 - 7;
- 03 representantes para a região 10, sendo que um obrigatoriamente, da Zona Rural.

Havendo aumento de população e/ou modificações na distribuição das Regiões Sanitárias, caberá ao Conselho Municipal de Saúde definir o número de habitantes que dará direito à representação no CMS, sem, no entanto, ultrapassar o limite de 17 representantes.

b) 10 representantes das demais Instituições da Sociedade Civil organizada, sendo:

- 02 representantes dos Trabalhadores, através de seus Sindicatos;
- 02 representantes das Instituições organizadas sob interesses da sociedade em geral;
- 02 representantes das Instituições organizadas sob interesse das crianças, adolescentes, mulheres e idosos;
- 02 representantes das Instituições dos usuários de serviços de saúde especializados e dos segmentos populacionais de maior risco sanitário;
- 02 representantes das Instituições dos segmentos institucionalmente organizados sob outros interesses de proteção pública e de bem-estar social cujas preocupações contemplam, direta ou indiretamente, as questões sanitárias.

§ 6º - As vagas de representação dos Usuários, definida por Região Sanitária de Juiz de Fora deverão ser preenchidas, na primeira conformação do Conselho Municipal de Saúde, por indicação das entidades eleitas para tanto, em Encontros de Saúde das Regiões Sanitárias, organizados e convocados pelos respectivos Conselhos Locais.

§ 7º - As demais vagas de representação dos Usuários deverão ser preenchidas na primeira conformação do Conselho Municipal de Saúde, por indicação das entidades eleitas para tanto, em Encontros de Saúde específicos de cada segmento, organizados e convocados pelas instituições afins, identificadas em cada segmento da sociedade civil supra relacionado.

§ 8º - As vagas de representação definidas neste artigo, no § 5º, II, com exceção do representante do Hospital Universitário e o representante da Sociedade de Medicina e Cirurgia, deverão ser preenchidas, na primeira conformação do Conselho Municipal de Saúde, por indicação das entidades eleitas para tanto, em Encontros específicos e distintos, organizados e convocados pelas instituições afins.

Art. 4º - Os Conselheiros efetivos e suplentes serão nomeados pelo Prefeito Municipal, mediante indicação:

I - Da autoridade federal ou estadual no caso da representação do órgão estadual e federal.

II - Das respectivas entidades nos demais casos.

§ 1º - A indicação dos representantes do Governo Municipal será de livre escolha do Prefeito.

§ 2º - O Secretário Municipal de Saúde é membro nato do Conselho Municipal de Saúde e será seu Presidente.

§ 3º - Nos impedimentos legais do Secretário Municipal de Saúde, o Vice do Conselho Municipal de Saúde assumirá a Presidência.

Art. 5º - Os membros do Conselho Municipal de Saúde (C.M.S./J.F.), terão mandatos de 02(dois) anos, permitida a recondução.

Parágrafo único - Os membros do Conselho Municipal de Saúde exercerão seus mandatos sem receber nenhum tipo de remuneração, devendo ser os mandatos considerados serviços relevantes ao Município.

Art. 6º - Cabe à Secretaria Municipal de Saúde fornecer a infra-estrutura necessária, inclusive, quanto aos recursos humanos, para o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde.

Parágrafo único - As ações operacionais do Conselho Municipal de Saúde, serão exercidas através do corpo técnico da Secretaria Municipal de Saúde de Juiz de Fora.

Art. 7º - Os recursos destinados à instalação de Consultorias à convocação dos Consultores e à realização de trabalhos de investigação e apresentação destes, bem como, os recursos destinados a quaisquer outras despesas do Conselho Municipal de Saúde, serão previstos em rubricas específicas do Fundo Municipal de Saúde.

Art. 8º - A instalação dos trabalhos da primeira formação de representantes do Conselho Municipal de Saúde se dará em um prazo máximo de 30(trinta) dias, a contar da publicação desta Lei.

Art. 9º - As demais especificações de funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, serão definidas em Regimento Interno a ser elaborado no prazo máximo de 90(noventa) dias, após a publicação desta Lei.

Art. 10 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 11 de maio de 1992.

## **Anexo 2**

LEI Nº 8855 de 13 de maio de 1996.

Altera LEI Nº 8076, de 11 de maio de 1992.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º O art.4º da Lei 8076, de 11.05.92, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.4º - "caput" - Omissis

I \_ Omissis

II - Omissis

§ 1º - Omissis

§ 2º - O Secretário Municipal de Saúde é membro nato do Conselho Municipal de Saúde.

§ 3º - O Presidente, o Vice-Presidente e os demais integrantes da Mesa Diretora, serão eleitos pela plenária do Conselho Municipal de Saúde, devendo ter mandato de 2 (dois) anos, em conformidade com o mandato dos demais Conselheiros.

§ 4º - Todos os Conselheiros poderão se candidatar aos cargos da Mesa Diretora, perdendo-os apenas por voto de desconfiança da maioria dos Conselheiros Municipais de Saúde".

Art.2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 13 de maio de 1996.

### **Anexo 3**

LEI Nº 8898 - de 18 de julho de 1996.

Regulamenta o Conselho Municipal de Educação, nos termos dos artigos 77 e 141, da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO CAPÍTULO I**

Art.1º - O Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo da Administração no setor de educação, tem por finalidade orientar e assessorar o Governo do Município na fixação das diretrizes e bases da política educacional, na área de sua atuação, adequando as diretrizes e bases da educação nacional e estadual às necessidades e condições do Município.

Art.2º - Compete ao Conselho Municipal de Educação:

I - Assessorar a Secretaria na elaboração e atualização da Carta-Escolar e definição de áreas de jurisdição das escolas;

II - Estudar e sugerir medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino do Município;

III - Opinar sobre a criação, ampliação e localização das escolas do Município;

IV - Exercer as competências e atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais;

V - Emitir pareceres sobre questões de natureza educacional que lhe forem submetidas pelas escolas e pela Secretaria.

#### **SEÇÃO I DA COMPOSIÇÃO**

Art.3º - São membros do Conselho Municipal de Educação:

I - Natos:

- a) Prefeito;
- b) Secretário Municipal de Educação;
- c) Diretores dos Departamentos de Educação.

II - O representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora;
- b) Associação dos Professores de Ensino Superior;
- c) 18ª Superintendência Regional de Ensino;
- d) Sindicato dos Professores de Juiz de Fora;
- e) Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular;
- f) Associação Mineira de Supervisores Pedagógicos;
- g) Associação de Orientadores Educacionais de Minas Gerais (Zona da Mata);
- h) Diretório Central dos Estudantes;
- i) Associação dos Professores Aposentados de Juiz de Fora;
- j) Câmara de Vereadores;
- l) União dos Trabalhadores em Educação de Juiz de Fora;
- m) Associação dos Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais;
- n) Associação Mineira dos Inspetores Escolares.

§ 1º - Poderão se integrar no Conselho outras categorias e/ou associações existentes, ou que vierem a se constituir legalmente, desde que requeridos, atendendo a critérios estabelecidos no Regimento.

§ 2º - Os representantes das categorias, órgãos e associações de que trata o inciso II, serão escolhidos pelos seus pares em conformidade com a entidade a que pertence, de acordo com a legislação vigente.

§ 3º - Serão considerados de natureza relevante os serviços prestados ao Município pelos membros do Conselho.

Art.4º - Será de 03 (três) anos o mandato com renovação de um terço a cada dois anos dos membros do Conselho, podendo haver recondução e substituição, a qualquer tempo e a critério dos órgãos e entidades representados.

§ 1º - Todos os membros do Conselho serão residentes em Juiz de Fora.

§ 2º - Cada uma das entidades representadas terá assento no Conselho Municipal de Educação, através de um titular e um suplente nomeados pelo Prefeito.

## SEÇÃO II DOS ÓRGÃOS DO CONSELHO

Art.5º - São Órgãos do Conselho:

- I - Plenário;
- II - Presidência;
- III - Comissões;

#### IV - Órgãos Auxiliares.

Parágrafo Único - São órgãos auxiliares do Conselho:

- I - Secretaria Executiva;
- II - Consultoria Técnica.

Art.6º - O Plenário é órgão deliberativo do Conselho Municipal de Educação e, reunir-se-á ordinária e extraordinariamente, em sessões públicas, convocadas pelo Presidente, deliberando com maioria simples dos membros presentes.

§ 1º - As reuniões ordinárias serão mensais;

§ 2º - As reuniões extraordinárias ocorrerão sempre que necessárias, convocada pelo Presidente ou por 2/3 (dois terços) de seus membros, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, limitando-se sua pauta ao assunto que justificou sua convocação.

§ 3º - Qualquer pessoa pode ser convidada por um dos seus membros a comparecer às reuniões do Conselho Municipal de Educação, a fim de prestar esclarecimentos sobre a matéria em discussão e participar dos debates sem direito a voto, observando-se as normas previstas no Regimento do Conselho.

Art.7º - As decisões do Conselho Municipal de Educação estão sujeitas a homologação do Secretário Municipal de Educação e, depois de homologadas, tomarão a forma de Resolução.

Parágrafo Único - Caso não ocorra a homologação, o Secretário discutirá as razões do veto com o Conselho.

Art.8º - O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho Municipal de Educação, serão eleitos dentre seus membros e em escrutínio secreto, em votação uninominal.

Parágrafo Único - O Regimento Interno do CME estabelecerá as normas para eleição e duração do mandato de sua diretoria.

Art.9º - Compete ao Presidente do Conselho Municipal de Educação:

- I - Representar o Conselho;
- II - Cumprir e fazer cumprir esta Lei;
- III - Convocar e presidir as reuniões do Conselho Municipal de Educação;
- IV - Aprovar a pauta de reunião e a ordem do dia;
- V - Solicitar as providências e os recursos necessários ao bom funcionamento do Conselho;
- VI - Desempenhar todas as atribuições inerentes ao cargo.

§ 1º - O Presidente será substituído nos seus impedimentos pelo Vice-Presidente

§ 2º - Em caso de vacância da Presidência, proceder-se-á nova eleição na forma prevista no art 8º.

Art.10 - Para elaboração de atos a serem submetidos ao Plenário, o Conselho Municipal de Educação organizará comissões conforme a natureza do trabalho.

Art.11 - As Comissões Especiais serão compostas de no mínimo, 3 (três) membros.

§ 1º - Nenhum Conselheiro pode integrar ao mesmo tempo, mais de duas Comissões.

§ 2º - Cada Comissão escolherá um Coordenador que será, automaticamente, o relator.

Art.12 - Compete ao relator apresentar parecer nos prazos estabelecidos pelo plenário do Conselho Municipal de Educação.

Art.13 - Podem ser realizadas reuniões conjuntas de duas ou mais comissões, quando houver interesse comum.

Art.14 - O Conselho Municipal de Educação disporá de uma secretaria executiva com 01 secretário que terá a seu cargo os serviços administrativos, devendo ser vinculado ao quadro de servidores públicos do Município do Magistério com habilitação na área de educação.

Parágrafo Único - O Secretário será de livre escolha do Presidente.

Art.15 - Compete à Secretaria Executiva:

- I - Superintender os trabalhos burocráticos;
- II - Elaborar as atas das reuniões plenárias;
- III - Manter em dia a correspondência, arquivos e documentos do Conselho Municipal de Educação;
- IV - Desincumbir-se das demais atribuições inerentes ao Órgão.

Art.16 - O Conselho disporá de um Consultor Técnico especialista em educação ao qual competirá:

- I - Realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento pedagógico e legal dos pareceres dos membros do Conselho;
- II - Assessorar as Comissões do Conselho;
- III - Desincumbir-se das tarefas que lhe forem atribuídas pelo Presidente.

Art.17 - O Consultor Técnico do Conselho Municipal de Educação será recrutado pela Secretaria Municipal de Educação, mediante a indicação do plenário e colocado à disposição do Presidente do Conselho Municipal de Educação.

### SEÇÃO III DA ESTRUTURA FÍSICA

Art.18 - Para atender às suas finalidades, o Conselho Municipal contará com dotação orçamentária própria e recursos da seguinte ordem: (PROMULGADO PELA CÂMARA MUNICIPAL EM 06/09/1996).

I - Instalações físicas adequadas:

- a) salas destinadas exclusivamente ao seu funcionamento;
- b) mobiliário e equipamento suficiente;
- c) serviço de limpeza e manutenção.

Parágrafo Único - Anualmente, o Conselho Municipal de Educação apresentará a sua proposta orçamentária, bem como a prestação de contas aos órgãos competentes, para aprovação. (PROMULGADO PELA CÂMARA MUNICIPAL EM 06/09/1996).

#### SEÇÃO IV DO REGIMENTO INTERNO

Art.19 - O Conselho Municipal de Educação terá um Regimento Interno, votado no plenário.

Art.20 - As omissões e dúvidas na interpretação e execução do Regimento, serão resolvidas pelo plenário do Conselho e homologados pelo Secretário Municipal de Educação.

Art.21 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

### **Anexo 4**

---

Lei nº 9768 - de 18 de abril de 2000.

Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

#### Título I Dos Fins e Objetivos do Conselho

Art.1º - O Conselho Municipal de Educação, órgão deliberativo, consultivo e normativo da Administração no setor da Educação, tem por finalidade orientar, estabelecer normas e assessorar o governo do município na definição da política educacional, na área de sua atuação, adequando as diretrizes e bases da Educação Nacional e Estadual às necessidades e condições do Município.

#### Título II Das Atribuições e Competências

Art.2º - Ao Conselho Municipal de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por Lei, competirá:

I - zelar pela universalização da educação básica e pela progressiva extensão da jornada escolar de tempo integral;

II - zelar pelo cumprimento da legislação escolar;

III - estabelecer normas e acompanhar as medidas tomadas para aperfeiçoar a educação no Município;

IV - estabelecer diretrizes de gestão democrática da rede pública, e de participação da comunidade escolar e da sociedade, na elaboração de propostas pedagógicas das escolas;

V - estabelecer indicadores de qualidade de ensino para as escolas da rede municipal de ensino e para as escolas privadas de educação infantil;

VI - colaborar com o Secretário Municipal de Educação na solução de problemas relativos à educação no âmbito do Município;

VII - acompanhar a realização do cadastro escolar para o recenseamento da população escolarizável, visando garantir o atendimento integral da demanda;

VIII - acompanhar a aplicação de recursos destinados à educação pública garantindo a equidade em sua distribuição;

IX - pronunciar-se sobre, a criação de escolas, ampliação da rede física de escolas públicas e localização dos prédios escolares;

X - indicar representantes do Conselho no órgão do Colegiado do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério;

XI - baixar normas complementares para seu Sistema de Ensino;

XII - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino integrantes do seu Sistema;

XIII - emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Secretário Municipal de Educação;

XIV - analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis de modalidades de ensino;

XV - elaborar as normas para a organização do Sistema Municipal de Educação;

XVI - estudar e sugerir medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino no Município;

XVII - emitir parecer sobre Plano Municipal de Educação;

XVIII - elaborar normas para atendimento de alunos com necessidades educativas especiais;

XIX - elaborar normas para a organização e funcionamento dos cursos destinados à Educação de Jovens e Adultos.

XX - VETADO.

### Título III Da Composição do Conselho

Art.3º - São membros do Conselho:

I - Natos:

- 1) Secretário Municipal de Educação;
- 2) Diretor do Departamento de Educação;

II - O Representante de cada um dos seguintes órgãos, categorias e/ou associações:

- a) Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF;
- b) Associação de Professores do Ensino Superior - APES;
- c) 18ª Superintendência Regional de Ensino;
- d) Sindicato dos Professores de Juiz de Fora - SINPRO;
- e) Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular;
- f) Associação Mineira de Supervisores;
- g) Associação Regional dos Orientadores Educacionais de Minas Gerais (Zona da Mata);
- h) Diretório Central de Estudantes - DCE;
- i) Associação dos Professores Aposentados de Juiz de Fora;
- j) Associação dos Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais;
- k) Câmara de Vereadores;
- l) Sindicato da União dos Trabalhadores de Ensino - SINDUTE;
- m) Associação Mineira dos Inspetores Escolares;
- n) Representantes de pais de alunos das escolas de cada uma das redes municipal, estadual, federal e particular de ensino.
- o) Conselho da Criança e do Adolescente.

§ 1º - Poderão se integrar ao Conselho outros órgãos, categorias e/ou associações existentes no Município ou que vierem a se constituir legalmente, desde que requeridos, atendendo a critérios estabelecidos do Regimento.

§ 2º - Os representantes das categorias, órgãos e associações de que trata o inciso II, serão escolhidos pelos seus pares em conformidade com as normas da Entidade a que pertence, de acordo com a legislação vigente.

§ 3º - Serão considerados de natureza relevante os serviços prestados ao Município, através da participação no Conselho.

§ 4º - O Regimento Interno do Conselho estabelecerá os critérios para a indicação dos representantes de pais de alunos.

Art.4º - Perderá seu assento no Conselho o órgão, a categoria e/ou associação, que por um período de 6 (seis) meses, não tenha oficializado a indicação de seus representantes.

Art.5º - Será de 03 (três) anos o mandato dos conselheiros com renovação de um terço a cada dois anos, podendo haver recondução e substituição, a qualquer tempo e a critério das entidades representadas.

§ 1º - Todos os membros do Conselho deverão ser, necessariamente residentes em Juiz de Fora.

§ 2º - Cada uma das entidades representadas terá assento no Conselho Municipal de Educação através de um titular e um suplente nomeados pelo Prefeito.

## Da organização e Funcionamento do Conselho

### Capítulo I Dos Órgãos do Conselho

Art.6º - São órgãos do Conselho:

- I - Plenário;
- II - Presidência;
- III - Câmara de Educação Infantil;
- IV - Câmara de Ensino Fundamental;
- V - Câmara de Ensino Médio;
- VI - Comissões Especiais;
- VII - Órgãos Auxiliares.

Parágrafo Único - São Órgãos Auxiliares do Conselho:

- I - Secretaria Executiva;
- II - Consultoria Técnica.

### Capítulo II Do Plenário

Art.7º - O Plenário é órgão deliberativo do Conselho Municipal de Educação e reunir-se-á ordinária e extraordinariamente, em sessões públicas, convocadas pelo Presidente, deliberando com maioria simples dos membros presentes.

§ 1º - As reuniões ordinárias serão mensais.

§ 2º - As reuniões extraordinárias ocorrerão sempre que necessárias, convocadas pelo Presidente ou por 2/3 (dois terços) de seus membros, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, limitando-se suas pautas aos assuntos que justificaram sua convocação.

§ 3º - Qualquer pessoa pode ser convidada por um dos seus membros a comparecer às reuniões, do Conselho Municipal de Educação, a fim de prestar esclarecimentos sobre a matéria em discussão e participar dos debates, sem direito a voto, observando-se as normas previstas no Regimento do Conselho.

Art.8º - As decisões do Conselho Municipal de Educação estão sujeitas à homologação do Secretário Municipal de Educação no prazo de até 30 (trinta) dias e, depois de homologadas, tomarão a forma de Resolução.

§ 1º - Não ocorrendo homologação no prazo previsto fica a matéria automaticamente aprovada.

§ 2º - Em caso de veto, o Secretário enviará suas razões para nova deliberação do Conselho.

### Capítulo III Da Presidência

Art.9º - O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho Municipal de Educação, serão eleitos dentre seus membros e em escrutínio secreto, em votação uninominal.

Parágrafo Único - O Regimento Interno do CME estabelecerá as normas para eleição e duração do mandato de sua diretoria.

Art.10 - Compete ao Presidente do Conselho Municipal de Educação:

- I - representar o Conselho;
- II - cumprir e fazer cumprir esta Lei;
- III - convocar e presidir as reuniões do Conselho Municipal de Educação;
- IV - aprovar a pauta de reunião e a ordem do dia;
- V - solicitar as providências e os recursos necessários ao bom funcionamento do Conselho;
- VI - desempenhar todas as atribuições, inerentes ao cargo.

§ 1º - O Presidente será substituído nos seus impedimentos pelo Vice-Presidente.

§ 2º - Em caso de vacância da Presidência, proceder-se-à nova eleição na forma prevista no art.9º.

#### Capítulo IV Das Câmaras de Ensino

Art.11 - Cada Câmara será constituída de quatro membros representantes dos diversos órgãos e entidades que possuem assento no Conselho.

Parágrafo Único - Cada Câmara contará com uma assessoria técnica específica de sua área pertencente ao quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Educação.

Art.12 - Cada Câmara será presidida por um conselheiro escolhido por seus pares, vedada a escolha do membro nato, para o mandato de um ano, permitida uma única reeleição imediata.

Art.13 - As Câmaras emitirão pareceres que serão submetidos a apreciação e aprovação do plenário do Conselho.

Art.14 - São atribuições da Câmara de Educação Infantil:

- I - examinar os problemas da Educação Infantil e oferecer sugestões para solucioná-los;
- II - analisar e emitir pareceres sobre os processos de criação das Escolas de Educação Infantil;
- III - assessorar o Secretário Municipal de Educação em todos os assuntos relativos à Educação Infantil;

IV - elaborar as normas para o funcionamento das Escolas de Educação Infantil.

V - emitir pareceres sobre descredenciamento de Estabelecimento de Educação Infantil.

Art.15 - São atribuições da Câmara de Ensino Fundamental do Sistema Municipal de

Ensino:

I - examinar os problemas de Ensino Fundamental e oferecer sugestões para sua solução;

II - analisar e emitir pareceres sobre os processos de autorização e reorganização das Escolas Municipais de Ensino Fundamental;

III - deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Secretário Municipal de Educação;

IV - emitir parecer, sobre o funcionamento de escolas do Sistema Municipal de Ensino, quando solicitado;

V - assessorar o Secretário Municipal da Educação em todos os assuntos relativos ao Ensino Fundamental;

VI - elaborar as normas para o funcionamento e organização do Ensino Fundamental nas Escolas Municipais.

Art.16 - São atribuições da Câmara de Ensino Médio:

I - examinar os problemas de Ensino Médio e oferecer sugestões para sua solução;

II - elaborar normas para funcionamento das escolas com atendimento a alunos de Ensino Médio;

III - analisar as questões relativas a aplicação da Legislação na área de sua atuação.

#### Capítulo V Das Comissões Especiais

Art.17 - Para elaboração de atos especiais a serem submetidos ao Plenário, o Conselho Municipal de Educação organizará comissões conforme a natureza do trabalho.

Art.18 - As Comissões Especiais serão compostas de, no mínimo, 3 (três) membros.

§ 1º - Nenhum Conselheiro pode integrar, ao mesmo tempo, mais de duas Comissões.

§ 2º - Cada Comissão escolherá um Coordenador que será, automaticamente, o relator.

Art.19 - Compete ao relator apresentar parecer nos prazos estabelecidos pelo plenário do Conselho Municipal de Educação.

Art.20 - Podem ser realizadas reuniões conjuntas de duas ou mais Comissões, quando houver interesse comum.

#### Capítulo VI Dos Órgãos Auxiliares do Conselho

Art.21 - O Conselho Municipal de Educação disporá de uma secretaria executiva com 01 secretário que terá a seu cargo os serviços administrativos.

§ 1º - O Secretário será recrutado no quadro municipal de servidores públicos do magistério, com habilitação na área de educação.

§ 2º - O Secretário será escolhido pelo Presidente em comum acordo com o Secretário Municipal de Educação.

Art.22 - Compete à Secretaria Executiva:

I - superintender os trabalhos burocráticos;

II - elaborar as atas das reuniões plenárias;

III - manter em dia a correspondência, arquivos e documentos do Conselho Municipal de Educação;

IV - desincumbir-se das demais atribuições inerentes ao cargo.

Art.23 - O Conselho disporá de uma Assessoria Técnica composta por especialista em educação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Educação à qual competirá:

I - realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento pedagógico e legal dos pareceres dos membros do Conselho;

II - assessorar as Câmaras de Ensino e Comissões do Conselho;

III - desincumbir-se das tarefas que lhe forem atribuídas pelo Presidente.

Art.24 - Os membros da Assessoria Técnica do Conselho Municipal de Educação serão recrutados pela Secretaria Municipal de Educação, ouvido o plenário e colocados à disposição do Presidente do Conselho Municipal de Educação.

## Capítulo VII Do Regimento Interno

Art.25 - O Conselho Municipal de Educação terá um Regimento Interno, votado pelo plenário.

Art.26 - As omissões e dúvidas na interpretação e execução do Regimento, serão resolvidas pelo plenário do Conselho.

Art.27 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, e em especial a Lei nº 8898 de 18 de julho de 1996.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 18 de abril de 2000.

a) TARCÍSIO DELGADO - Prefeito de Juiz de Fora.

a) GERALDO MAJELA GUEDES - Secretário Municipal de Administração.

## Anexo 5

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora

Dissertação de Mestrado: “Participação política nos conselhos gestores”.

Aluna: Debora Rezende de Almeida – Universidade Federal Fluminense - UFF

**O objetivo desta pesquisa é compreender como têm funcionado os conselhos gestores, instituídos para estabelecer estratégias sobre a alocação de recursos financeiros e monitorar a implementação de políticas públicas, e conhecer quais são os atores que deles participam.**

**Para isso gostaria de contar com sua colaboração, respondendo às perguntas deste questionário.**

**As respostas devem ser assinaladas com um X.**

**Agradeço sua compreensão e ajuda.**

**Em primeiro lugar gostaria de saber sobre sua participação sociopolítica.**

1- Participou, no ano anterior, além do direito do voto, de alguma atividade política?

sim (Vá para próxima questão)                       não (Vá para questão 2)

1.1- Marque a (s) alternativa (s) que corresponde (m) à sua participação.

<input type="checkbox"/> passeata	<input type="checkbox"/> trabalho gratuito para candidato
<input type="checkbox"/> comparecimento em comícios	<input type="checkbox"/> abaixo-assinados
<input type="checkbox"/> manifestações de protesto	<input type="checkbox"/> outros

2- Qual seu interesse por política?

<input type="checkbox"/> muito interesse	<input type="checkbox"/> pouco interesse
<input type="checkbox"/> médio interesse	<input type="checkbox"/> nenhum interesse

3- Qual meio de comunicação o (a) Sr. (a) utiliza para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral?

<input type="checkbox"/> jornal	<input type="checkbox"/> sindicatos
<input type="checkbox"/> rádio	<input type="checkbox"/> conversa com amigos/colegas
<input type="checkbox"/> televisão	<input type="checkbox"/> outro

4- O (a) Sr. (a) atua em algum tipo de movimento social?

sim (Vá para próxima questão)                       não (Vá para questão 5)

4.1 Qual (is)? Marque a (s) alternativa (s) em que o (a) Sr. (a) atua.

Associação local de bairro (SPM)                       Associações de Classe  
 Sindicatos     Org. Não-governamental (ONG)  
 Movimentos religiosos                                       Colegiado de escola  
 Outro conselho     outro

5- É filiado a algum partido?

sim (Vá para próxima questão)                       não (Vá para questão 6)

5.1- Qual?

PMDB     PTB  
 PSB     PDT  
 PT     PC do B  
 PSDB     Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**Nesta seção gostaria de saber um pouco sobre a sua participação no Conselho e sobre o que o (a) Sr. (a) acha dessa participação.**

6- De qual segmento o (a) Sr. (a) é representante no Conselho de Educação?

\_\_\_\_\_

7- Como a instituição que o (a) Sr. (a) representa foi escolhida para ter assento no conselho?

indicação do prefeito ou do secretário municipal  
 negociação entre a instituição e o prefeito  
 assembléia com participação da sociedade  
 conferência municipal  
 outro. Qual? \_\_\_\_\_  
 não sabe/ não respondeu

8- Há quantos mandatos o (a) Sr. (a) participa do Conselho?

1 mandato     3 mandatos  
 2 mandatos     4 ou mais mandatos

9- O (a) Sr. (a) já participou de atividades, tais como conferências, fóruns, cursos e oficinas na área de atuação do conselho?

sim (Vá para próxima questão)                       não (Vá para questão 11)

9.1- Marque a (s) alternativa (s) que corresponde (m) à sua participação.

conferência municipal                       fóruns  
 conferência estadual                       cursos  
 conferência nacional                       oficinas

10- O (a) Sr. (a) leva a pauta dos Conselhos para ser discutida previamente com os membros da sua entidade ou órgão que representa?

sempre                       raramente  
 às vezes                       nunca

11- Quem tem definido a pauta das reuniões ultimamente?

assistente técnica do conselho                       qualquer conselheiro  
 presidente do conselho                       Outro

12- Como o (a) Sr. (a) avalia a sua capacidade de influenciar as decisões do Conselho?

muita força                       pouca força  
 média força                       nenhuma força

13- Qual a sua opinião sobre o impacto das decisões do Conselho na gestão da Secretaria Municipal de Educação?

alto                       baixo  
 médio                       nenhum

14- Qual sua opinião sobre o compromisso do governo municipal com as decisões do Conselho?

alto                       baixo  
 médio                       nenhum

15- O (a) Sr. (a) fiscaliza se as decisões do conselho estão sendo implementadas pela Secretaria Municipal?

sempre  raramente

às vezes  nunca

**Finalmente, gostaria de algumas informações pessoais para poder ver o que diferentes pessoas acham sobre os temas acima abordados.**

16- Sexo:

feminino  masculino

17- Idade:

Abaixo de 21 anos  Entre 41 e 50 anos

Entre 21 e 30 anos  Entre 51 e 60 anos

Entre 31 e 40 anos  Acima de 60 anos

18- Grau de instrução:

Fundamental (1º grau) Incompleto  Superior (3º grau) Incompleto

Fundamental (1º grau) Completo  Superior (3º grau) Completo

Médio (2º grau) Incompleto  Pós-Graduação incompleta

Médio (2º grau) Completo  Pós-Graduação completa

19- Profissão, área de atuação profissional e natureza da atividade (pública, privada, autônomo, aposentado ou outro):

---

20- Renda mensal:

De 1 a 5 SM (Salários mínimos)  De 20 a 40 SM

De 5 a 10 SM  Mais de 40 SM

De 10 a 20 SM

**OBRIGADO!**



4- O (a) Sr. (a) atua em algum tipo de movimento social?

sim (Vá para próxima questão)                       não (Vá para questão 5)

4.1 Qual (is)? Marque a (s) alternativa (s) em que o (a) Sr. (a) atua.

Associação local de bairro (SPM)                       Conselhos locais de saúde  
 Sindicatos     Org. Não-governamental (ONG)  
 Movimentos religiosos     Outro

5- É filiado a algum partido?

sim (Vá para próxima questão)                       não (Vá para questão 6)

5.1- Qual?

PMDB     PTB  
 PSB     PDT  
 PT     PC do B  
 PSDB     Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**Nesta seção gostaria de saber um pouco sobre a sua participação no Conselho e sobre o que o (a) Sr. (a) acha dessa participação.**

6- De qual segmento o (a) Sr. (a) é representante no Conselho?

Governo     Profissionais de Saúde  
 Prestadores de Serviço     Usuários

7- Qual entidade ou setor? \_\_\_\_\_

8- Como a instituição que o (a) Sr. (a) representa foi escolhida para ter assento no conselho?

indicação do prefeito ou do secretário municipal  
 negociação entre a instituição e o prefeito  
 assembléia com participação da sociedade  
 conferência municipal  
 outro. Qual? \_\_\_\_\_  
 não sabe/ não respondeu

9-Há quantos mandatos o (a) Sr. (a) participa do Conselho?

- 1 mandato  3 mandatos  
 2 mandatos  4 ou mais mandatos

10- O (a) Sr. (a) já participou de atividades, tais como conferências, fóruns, cursos e oficinas na área de atuação do conselho?

- sim (Vá para próxima questão)  não (Vá para questão 11)

10.1- Marque a (s) alternativa (s) que corresponde (m) à sua participação.

- conferência municipal  fóruns  
 conferência estadual  cursos  
 conferência nacional  oficinas

11- O (a) Sr. (a) leva a pauta dos Conselhos para ser discutida previamente com os membros da sua entidade?

- sempre  raramente  
 às vezes  nunca

12- Quem tem definido a pauta das reuniões ultimamente?

- secretaria executiva do conselho  qualquer conselheiro  
 presidente do conselho  plenário

13- Como o (a) Sr. (a) avalia a sua capacidade de influenciar as decisões do Conselho?

- muita força  pouca força  
 média força  nenhuma força

14- Qual a sua opinião sobre o impacto das decisões do Conselho na gestão da secretaria municipal?

- alto  baixo  
 médio  nenhum

15- Qual sua opinião sobre o compromisso do governo municipal com as decisões do Conselho?

- alto  baixo  
 médio  nenhum

16- O (a) Sr. (a) fiscaliza se as decisões do conselho estão sendo implementadas pela secretaria municipal?

- sempre  raramente  
 às vezes  nunca

**Finalmente, gostaria de algumas informações pessoais para poder ver o que diferentes pessoas acham sobre os temas acima abordados.**

17- Sexo:

- feminino  masculino

18- Idade:

- Abaixo de 21 anos  Entre 41 e 50 anos  
 Entre 21 e 30 anos  Entre 51 e 60 anos  
 Entre 31 e 40 anos  Acima de 60 anos

19- Grau de instrução:

- Fundamental (1º grau) Incompleto  Superior (3º grau) Incompleto  
 Fundamental (1º grau) Completo  Superior (3º grau) Completo  
 Médio (2º grau) Incompleto  Pós-Graduação incompleta  
 Médio (2º grau) Completo  Pós-Graduação completa

20- Profissão, área de atuação profissional e ramo da atividade (pública, privada, autônomo, aposentado ou outro):

---

21- Renda mensal:

- De 1 a 5 SM (Salários mínimos)  De 20 a 40 SM  
 De 5 a 10 SM  Mais de 40 SM  
 De 10 a 20 SM

**OBRIGADO!**