

**Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes  
Departamento de Ciências Sociais  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Área: Cultura e Representações**

**“Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política”**

ALINE AMORIM MELGAÇO GUIMARÃES

NATAL - RN  
2006

**Aline Amorim Melgaço Guimarães**

**“Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, enquanto requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. José Willington Germano

NATAL - RN  
2006

Catálogo da Publicação na Fonte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Biblioteca Setorial Especializada do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA.

Guimarães, Aline Amorim Melgaço.

“Democracia possível : espaços institucionais, participação social e cultura política / Aline Amorim Melgaço Guimarães. – Natal, RN, 2005.

120 f.

Orientador: Prof. Dr. José Willington Germano.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Área de Concentração: Cultura e Representações.

1. Democracia – Dissertação. 2. Políticas públicas – Dissertação. 3. Cultura política – Dissertação. 4. Sociedade civil – Dissertação. 5. Instituições e práticas políticas – Dissertação. 6. Conselhos gestores – Dissertação. 7. Política – Dissertação. I. Germano, José Willington . II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BSE-CCHLA

CDU 321.7(043.3)

ALINE AMORIM MELGAÇO GUIMARÃES

**“Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política”**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para Comissão formada pelos professores:

---

**Dr. José Willington Germano**  
**Orientador - UFRN**

---

**Dr. José Antônio Spinelli Lindoso - UFRN**

---

**Dr. Remo Mutzenberg - UFPE**

---

**Dr. João Emanuel de Oliveira Evangelista - UFRN**

**Natal, 26 de abril de 2006.**

**Aos meus pais, pelo carinho e apoio de sempre. Pela constante preocupação de minha mãe e pelo apoio incondicional de meu pai.**  
**Às minhas irmãs, pelo apoio à distância. À Daniela, pela eterna inspiração e por me fazer sentir que posso sempre contar com**  
**você.**  
**À minha querida avó Nali, pelo carinho e dedicação.**  
**À minha querida tia Telma, (in memoriam) por sempre nos ajudar a seguir nossos caminhos.**

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter colocado pessoas tão especiais em meu caminho, na difícil escolha de partir e seguir caminhando em busca de um sonho.

Antes da viagem e durante todo o tempo, a meus pais. Meu pai, por ter apoiado minha decisão desde o primeiro momento. Minha mãe, pelo zelo e preocupação constantes. Minhas irmãs pelo carinho e dedicação. Meus tios Robson e Regina, por terem tornado possível o meu primeiro passo rumo à Natal e pelo carinho à distância. Minha avó Nali, pelo conforto e apoio de sempre. A todos os amigos de Minas que sempre me apoiaram e mantiveram contato durante minha estada fora. Cecília e Banana, Clarice, Cris, Jana, Isabela, Livia, Milena e Thiago, Roberta e Daniel, Thamis.

Chegando à Natal, agradeço à Cláudia e sua mãe, por terem me recebido em sua casa com tanto carinho, sem nem mesmo me conhecer.

Ao professor Willington, por ter acreditado em mim, pelo carinho que me recebeu e por ter estado sempre à minha disposição para o que precisasse, até mesmo para me levar uma sopa quente em um momento de dor.

Ao professor Spinelli, por ter se tornado além de um professor atencioso e solícito na sala de aula, um grande amigo. Por ter me recebido com tanto carinho em sua casa, junto de sua família, a qual também foi tão importante durante a minha passagem por Natal, em especial, Tiago e Uriel.

Ao professor Aldenor, pelas contribuições metodológicas durante o seminário desta dissertação.

Ao professor João Emanuel, professor dedicado e pelas contribuições durante a qualificação.

À professora Ceíça, pelo carinho, mesmo tendo nos encontrado poucas vezes.

Aos queridos amigos do mestrado. Lenina, Osi, Gustavo, Rita, Vitória, Gabriela, Gekbed, Sebastião, Zé Lucena e Neila, e a todos os colegas orientandos do professor Willington, pelos encontros incríveis. Agradeço em especial ao meu amigo Raimundo, extensivo à sua esposa Elinês, companheiro de todas as horas e confidente. Obrigada pelo apoio de sempre e pelos Natais que passamos juntos.

À todos amigos da ATIVA, com os quais tanto aprendi. À Valéria, por ter acreditado em mim, até mesmo nos momentos em que nem eu mesma sentia possível. Por ter contribuído para o meu amadurecimento pessoal e profissional. Por ter sido a melhor chefe do mundo! Hoje amiga querida. À Gilma, pelas conversas amigas, por me ajudar diversas vezes a lidar com meus problemas e a enxergar além deles. Por ter me ensinado a querer viver e ser feliz intensamente. À Cléa, minha mãe em Natal. Minha companheira perfeita de trabalho com quem tanto aprendi. Minha querida amiga de todas as horas, que me abriu o coração e a porta da sua casa. À Cris, minha primeira amiga em Natal. Presente em todas as horas, das mais dolorosas, às mais divertidas. À Rose, por estar sempre à disposição para ajudar no trabalho e também como amiga.

Aos amigos do “Chalé”.

Geovane, vizinho querido. Mariana, grande amiga, confidente e companheira de farras. Simone, amiga louca e divertida. Jackson, amigo preocupado e guarda-costas.

A todos que fizeram parte desta longa caminhada e que continuem por perto em todas as outras.

## **AGRADECIMENTO ESPECIAL**

Ao meu querido professor Willington, pelo carinho que me recebeu em Natal, desde o primeiro instante. Pela paciência com as minhas ausências, pela compreensão em relação às minhas inconstâncias no que diz respeito ao projeto. Por sua disponibilidade em me orientar mesmo à distância. Por ter confiado e acreditado em mim. Por não ter desistido de mim. Por termos superado todas as dificuldades juntos. Por ter me recebido com tanto carinho em sua casa entre os seus familiares, Raimundinha, Raquel e Silvinha. Por ter se tornado, além de mestre, um grande amigo, que espero ter por perto pelo resto da vida.

## LISTA DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
ANDES - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior  
AI-1 - Ato Institucional número 1  
AI-5 - Ato Institucional número 5  
ARENA - Aliança Renovadora Nacional  
CACs-FUNDEF - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
CCHLA - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes  
CME - Conselho Municipal de Educação  
CMS - Conselho Municipal de Saúde  
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social  
COMUT – Conselho Municipal do Trabalho  
COSEMS - Conselho Municipal de Saúde (Natal)  
CPB - Confederação de Professores do Brasil  
DCP - Departamento de Ciência Política  
GBLT - Gays/ Lésbicas/Bissexuais/Transgêneros  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MDB - Movimento pela Democratização Nacional  
NOB - Norma Operacional Básica  
OAB - Organização dos Advogados do Brasil  
ONG - Organização não Governamental  
OP - Orçamento Participativo  
PAS - Programa de Assistência a Saúde  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP - Partido Progressista  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PT - Partido dos Trabalhadores

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SETC - Secretaria Técnica do Conselho

SUS - Sistema Único de Saúde

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UNE - União Nacional dos Estudantes

## RESUMO

O presente trabalho pretende refletir teoricamente a respeito do processo de reconstrução da democracia que podemos observar no país, a partir, inicialmente, do processo de abertura política que tem início no governo Geisel em 1974, prolongando-se com o primeiro presidente civil em 1985, pela Constituinte de 1986 e pela promulgação da Constituição de 1988. Interessa ao trabalho analisar que a Constituição de 1988 inaugura o momento em que a democracia começa se reconstruir no país, e esta reconstrução se dá de modo inovador, ao prever a inserção da sociedade civil na deliberação das políticas públicas, com a criação de espaços de gestão compartilhada entre os executivos federal, estadual e municipal, e à sociedade civil, nos conselhos gestores federais, estaduais e municipais. Neste sentido, o trabalho tem como preocupação focalizar o processo de abertura à participação da sociedade civil que ocorre com a criação dos conselhos gestores municipais de políticas públicas. Trata-se de investigar o formato em que, na prática, as relações estabelecidas nesses espaços híbridos possam ser consideradas, enquanto democráticas, inclusivas e promotoras de uma participação efetiva, analisando tendências, dando ênfase às regularidades e algumas das especificidades encontradas nos formatos de participação, que se tem observado nestes conselhos. A fim de realizar o exercício de compreensão a respeito da democracia que se coloca em construção no país, toma-se como objeto de estudo, a análise das relações estabelecidas entre sociedade civil e executivo local, nos conselhos gestores municipais obrigatórios, passando pelas tensões que envolvem instituições e práticas políticas, permeadas pela cultura política local. Parte-se de um breve balanço de dissertações produzidas a cerca do presente tema.

## ABSTRACT

The present study aims at making a theoretically reflection about the reconstruction process of democracy that can be observed in the country since the opening political process, which took place with the Geisel's government in 1974, passing through the first civil president, in 1985, the Constitution process, in 1986, and finally the Constitution promulgation in 1988. It interests to this study analyses the premise that the 1988 Constitution inaugurates the moment in which democracy starts to be reconstructed in the country, and that this reconstruction is made in such a brand new way, once it included the possibility of participation of the civil society in the deliberation of the public politics, what became possible with the creation of new spaces of a gestion shared by the three executive powers: federal; states; municipalities, and with the civil society, in the councils created in those spheres. In this way, this work wishes to focus the opening process to the civil society participation, wich became possible with the creation of the city councils of public politics. It's about investigating the form in wich the relations set up in these hibrid spaces could be considered democratic, inclusive and promoters of effective participation, checking up tendencies, giving emphasis to regularities and some specificities encountered in the forms of participation, which have been observed in those councils. In order to comprehend the democratic process in construction in the country, the analysis of the relations established by the civil society and the local executive power in the obligatory municipal councils is taken as object of study, passing by the tensions wich evolves institutions and political practices, permeated by the local political culture. It starts from a briefly review of works already made on the subject.

## SUMÁRIO

### LISTA DE SIGLAS

### RESUMO

### ABSTRACT

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1- Redemocratização e Participação: A Constituição de 1988</b> .....	24
1.1- O processo de transição para a democracia no país .....	24
1.2- Da lenta abertura à Redemocratização .....	25
1.3- As concepções de democracia e o caso brasileiro .....	39
1.4- Sociedade civil e democracia em construção: críticas à concepção representativa tradicional .....	51
1.5- Descentralização das políticas públicas e democratização .....	54
1.6- Críticas à representação partidária diante de reivindicações participacionistas .....	57
1.7- Construindo uma democracia deliberativa e participativa .....	60
<b>2- Sociedade Civil x Executivo Local: os principais pontos que permeiam a participação</b> .....	68
2.1- Os principais pontos que antecedem a transformação dos conselhos em espaços de participação da sociedade civil em parceria com o Estado .....	71
2.2- Principais variáveis que interferem na construção de uma real participação no interior dos conselhos e dificultam a construção da democracia .....	83
2.2.1.1- Forma de escolha dos conselheiros .....	83
2.2.1.2- Paridade dentro dos conselhos .....	84
2.2.2- Grau de comprometimento com as entidades que representam .....	92

2.2.3- Grau de compartilhamento de decisões .....	94
2.2.4- Grau de transparência dos governos locais .....	102
2.2.5- Dependência orçamentária .....	105
2.3-Perspectiva comparativa dos trabalhos realizados no Rio Grande do Norte e em Minas Gerais .....	106
2.4-Propostas e soluções apresentadas: tentativas em prol da construção de uma participação efetiva .....	110
3- Considerações Finais .....	113
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>116</b>

## **Introdução:**

A presente dissertação tem por objetivo realizar um estudo que reflita a respeito dos processos de incorporação de novas práticas políticas, no cenário brasileiro, a partir das medidas que buscam a redemocratização nacional a qual tem início com a Constituição de 1988. O formato destas novas práticas aproxima-se das propostas apresentadas por autores que trabalham com uma perspectiva de democracia onde a representação deve estar aliada à participação da sociedade em espaços abertos em prol da deliberação pública. (Habbermas, 1984; Bohman, Rehg, 1999; Pateman, 1992; Avritzer, 2000; Andrade, 2002.1; 2002.2; 2002.3 e Avritzer, Pereira 2005).

Neste sentido, o trabalho tem como preocupação focalizar o processo de abertura à participação da sociedade civil que ocorre com a criação dos conselhos gestores municipais de políticas públicas. Trata-se de investigar o formato em que, na prática, as relações estabelecidas nesses espaços híbridos<sup>1</sup> possam ser consideradas, enquanto democráticas, inclusivas e promotoras de uma participação efetiva, analisando tendências, dando ênfase às regularidades e algumas das especificidades encontradas nos formatos de participação, que se tem observado nestes conselhos.

Pretende-se refletir teoricamente a respeito do processo de reconstrução da democracia. Inicialmente, as tensões envolvidas durante o processo de abertura política desencadearam um lento caminhar rumo à redemocratização nacional, passando pelas diversas tensões e conflitos que antecederam a constituinte. Os mais diversos setores da sociedade se

---

<sup>1</sup> Denominam-se híbridos os experimentos democráticos que pressupõem a participação compartilhada do Estado e da sociedade civil, criados no país a partir dos anos 90, como o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. “Tais experimentos denominam-se híbridos, uma vez que, envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais. As instituições híbridas originam-se fundamentalmente na passagem que a Constituição de 1988 marca entre um padrão de ação coletiva

envolveram nesse longo processo, tendo como seus principais protagonistas, os movimentos sociais, setores da burguesia emergente e a esquerda nacional por um lado, (que na figura do MDB, se fortalecia enquanto oposição parlamentar) e por outro, os militares e seus aliados civis, que apresentavam contradições internas, inerentes ao bloco que se encontrava no poder; caracterizados pelos conflitos entre as facções existentes, como pelos *linha-dura*, que assumiram uma postura mais repressiva e pelos *castelistas*, conhecidos como sendo mais liberais.

Os principais grupos que têm destaque neste momento dentro da esfera da sociedade civil, tratam-se de grupos que põem em cena, novas e importantes questões que antes não se faziam presentes, como questões de gênero a partir do movimento feminista, questões étnicas, ambientais, assim como setores organizados nos campos da educação e saúde, cujos interesses não se restringiam às clivagens de classe, movimentos que atuaram de forma mais ampla e diziam respeito à ampliação da cidadania; minorias, sem-teto, sem terra, entre outros.

Propõe-se refletir a respeito da continuidade de tais conflitos no período anterior à Constituinte, os quais teriam contribuído, entre outros fatores, para o fim do Regime militar em 1985, e se estendem durante o processo de deliberação constitucional, que tem início em 1986.

A partir daí, tem-se a elaboração da nova Constituição de 1988. Esta por sua vez, trata-se do marco inicial deste estudo que vai em busca de uma compreensão a respeito do tipo de democracia que vem sendo construído ao longo dos últimos quase dezoito anos.

---

contestatória e anti-institucional e a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada”. (Avritzer, Pereira, 2005, p.16)

Interessa ao trabalho analisar que a Constituição de 1988 inaugura o momento em que a democracia começa se reconstruir no país e esta reconstrução se dá de modo inovador, ao prever a inserção da sociedade civil na deliberação das políticas públicas, com a criação de espaços de gestão compartilhada entre os executivos federal, estadual e municipal, e à sociedade civil, nos conselhos gestores federais, estaduais e municipais.

Diante deste importante cenário de mudanças, no que diz respeito ao formato de gestão compartilhada que se pretende implantar tendo em vista a redemocratização do país, torna-se perceptível o interesse acadêmico que se reflete no acentuado número de trabalhos<sup>2</sup> produzidos. Dentre estes, estudos de caso vêm sendo elaborados tendo como preocupação acadêmica compreender o funcionamento destes espaços e das relações que estes foram capazes de produzir entre a sociedade civil e os executivos municipais.

Neste contexto, a fim de realizar o exercício de compreensão a respeito da democracia que se coloca em construção no país, toma-se como objeto de estudo, a análise das relações estabelecidas entre sociedade civil e executivo local, nos conselhos gestores municipais obrigatórios<sup>3</sup>, passando pelas tensões que envolvem instituições e práticas políticas, permeadas pela cultura política local. Parte-se de um breve balanço das dissertações produzidas a cerca do presente tema.

Tendo em vista o grande número destes trabalhos e a limitação temporal, à qual se expõe a presente dissertação, toma-se mais especificamente como objeto de estudo, as teses

---

<sup>2</sup> “O surgimento de experiências de gestão pública participativa, que se expandiram a partir do final dos anos de 1980, representou para um número significativo de intelectuais, a possibilidade de demonstrar a viabilidade de um modelo alternativo de democracia, no qual a cidadania passasse a ser o elemento principal. Isso se refletiu na evolução da temática em teses e dissertações elaboradas nos cursos de pós-graduação stricto-sensu brasileiros, nos quais o crescimento do interesse pela questão da democracia foi acompanhado pelo da gestão participativa: dos 208 trabalhos que fazem parte do registro de dados Ibct e nos quais uma das palavras-chave é democracia, “88” (72 dissertações e 16 teses) foram dedicados a investigar temas relacionados à gestão participativa, especialmente o orçamento participativo (OP) e os conselhos gestores” (Gugliano, 1996).

e dissertações produzidas pelos departamentos de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. A escolha dos trabalhos advindos destes programas de pós-graduação, ocorreu devido à presença que ambos possuem na formação acadêmica da autora. Tratam-se das instituições que contribuíram para o lento processo de introdução ao aprendizado das Ciências Sociais, na vida da autora, o qual teve início com a graduação na Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e, posteriormente, com o ingresso no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

Foram encontradas, ao todo, sete dissertações que trabalham acerca do tema dos conselhos municipais obrigatórios. Sendo cinco destas produzidas pelo departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e duas dissertações desenvolvidas no departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Consciente da limitação analítica à qual o trabalho se expõe, pretendeu-se realizar uma primeira reflexão teórica a partir destes estudos, a fim de encontrar variáveis capazes de explicar determinadas tendências, no formato das relações que vêm se reproduzindo e se consolidando, nesses espaços híbridos entre a sociedade civil e o Estado, contribuindo ou dificultando a realização plena da deliberação e da participação, na construção da democracia brasileira, tendo em vista os pressupostos da Constituição de 1988.

Desse modo, pretendeu-se analisar em que medida, as práticas políticas são ou não condizentes com a concepção das instituições. Ou seja, neste caso, se os conselhos gestores

---

<sup>3</sup> Os conselhos gestores municipais obrigatórios são: conselho municipal de saúde, educação, assistência social, da criança e do adolescente e trabalho.

municipais, funcionam como estão previstas as suas regras institucionais, ou se fatores como a cultura política, podem exercer influência no resultado das suas práticas, implementando ou não, processos democráticos, a partir de uma perspectiva comparada.

A metodologia utilizada privilegia uma revisão teórica a respeito do processo de redemocratização brasileiro, assim como das formas e modelos de democracia adotados. Além disso, realizou-se uma análise sobre as possíveis variáveis que têm sido importantes para a promoção de práticas mais ou menos democráticas, nos espaços institucionais dos conselhos gestores, buscando compreender como se dá o processo de difícil construção da democracia em nosso país, permeado por práticas autoritárias, em que prevalece a cultura política antidemocrática, presente em alguns dos espaços estudados.

Convém lembrar que não se trata de um trabalho com pretensões de analisar os diferentes tipos de conselhos municipais em profundidade, dando ênfase às suas especificidades, mas sim de investigar como a participação e a democracia se realizam nesses diferentes e diversos espaços híbridos, a partir das dissertações produzidas, independentemente, do tipo de política discutida: saúde, assistência social, trabalho, educação, entre outras.

Desse modo, preocupa-se essencialmente com a forma como as discussões e o processo de deliberação ocorrem nesses espaços, assim como os resultados políticos que se observam a partir daí, chamando atenção para a cultura política e os mecanismos institucionais locais que permeiam estas relações, entre a sociedade civil e o Estado.

O trabalho, inicialmente, parte de um estudo a respeito das questões relacionadas ao processo de elaboração da Constituição de 1988, e as tensões e conflitos que a antecedem, durante o processo de abertura política, crise e fim do regime militar, assim como a Constituinte.

Tais conflitos que antecedem à redemocratização nacional envolviam os diversos atores da sociedade brasileira, em uma luta travada principalmente, entre os movimentos sociais organizados, apoiados pela esquerda nacional, e entre os militares (os quais apresentavam contradições internas) que se encontravam no governo e participaram do processo de abertura política, e posterior fim do regime militar em 1985.

Como resultado da luta de setores organizados da sociedade civil que se observou no final dos anos oitenta, a Constituição de 1988, e algumas emendas subseqüentes, introduziu a perspectiva de descentralização de poderes, aliada a uma abertura à participação política, por parte da sociedade civil, na deliberação de políticas públicas. Isto pode ser observado a partir do Art. 5º, Inciso LXXIII, da referida Constituição, o qual garante a inserção da participação popular através da ação popular e do plebiscito. Também foi assegurado à população, o direito à participação nas decisões do governo, em algumas áreas de políticas sociais como no planejamento municipal – Art.29 Incisos X e XI. A respeito da seguridade social, fica assegurada a descentralização assim como a participação da sociedade na gestão destas políticas, contidas nos Artigos 194 e 195. Com relação à saúde e à assistência social, suas perspectivas participacionistas ficam garantidas a partir dos dispositivos contidos nos Artigos 198 e 204. As políticas de educação também são inseridas neste contexto descentralizador e participacionista, Art. 205 e 206 inciso VI, como também as políticas de promoção e defesa das crianças e adolescentes, Art. 227.

Isto posto, observa-se, a partir da Constituição de 1988, “a criação de mecanismos que possibilitam romper, em nível legal, com a tradição centralizadora das decisões e dos recursos financeiros nas mãos do executivo federal ao longo de toda a história política brasileira, conferindo maior autonomia para os demais entes constitutivos da federação

(Estados e Municípios) e definindo algumas formas de articulação entre os mesmos”. (Duarte, 2004, p.77).

Retomando alguns aspectos envolvidos naquele momento de redemocratização, como o papel dos movimentos sociais e dos partidos políticos, discute-se a respeito da construção de uma democracia representativa que seria articulada a uma perspectiva deliberativa, tendo em vista a criação de espaços de participação institucionalizada - os conselhos gestores municipais.

A partir daí, realiza-se uma investigação a respeito do formato das relações entre a sociedade civil e o executivo local. Observa-se a forma inovadora das relações que se desenvolvem nesses novos espaços de debate político, tendo em vista a história brasileira de alijamento da sociedade civil, sobretudo dos seus setores subalternos, do processo de participação política e da gestão pública.

O ponto norteador desta análise diz respeito à avaliação das relações e decisões políticas entre sociedade civil e executivo local, na concretização ou não do ideal democrático. Tais reflexões serão analisadas a partir das práticas políticas adotadas, as quais, por sua vez, serão encaradas como decorrência de uma cultura política democrática ou antidemocrática. A discussão desse tema tornou-se mais relevante, no cenário nacional, devido às inovações propostas pela Constituição de 1988.

Discute-se, igualmente, a forma pela qual se pode pensar a construção da democracia no Brasil diante das tensões envolvendo: espaços institucionais, participação social e cultura política, nos conselhos gestores municipais, durante o processo de deliberação pública.

A presente dissertação está dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo privilegia um resgate bibliográfico a respeito dos conflitos e tensões que antecedem à Constituição de 1988. Tratam-se dos processos que teriam levado à inicial abertura política e posterior queda do regime autoritário, como as subseqüentes lutas sociais percebidas durante a Constituinte de 1986, as quais irão influenciar na elaboração final da Constituição de 1988, como, por exemplo, a perspectiva descentralizadora de políticas públicas e de abertura à participação da sociedade civil na deliberação compartilhada das políticas em nível local.

Desse modo, aborda a inserção da perspectiva participativa na reforma democrática do Estado brasileiro, passando pelas pressões dos movimentos sociais e da esquerda nacional, assim como uma forte relação entre descentralização e democratização idealizada naquele momento. Faz-se destacar também as críticas ao modelo representativo-partidário tradicional, por parte dos setores da esquerda e da sociedade civil organizada. Nesta perspectiva, empreende um levantamento bibliográfico a respeito das diferentes concepções de democracia, dando destaque à perspectiva deliberativa.

Trata-se de um capítulo de discussão teórica, o qual privilegia uma abordagem crítica, tendo como objetivo orientar a discussão teórica, travada nos demais capítulos.

O segundo capítulo contempla a análise a respeito das dissertações produzidas pelos departamentos de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, sobre os conselhos gestores municipais obrigatórios, visando a uma reflexão teórica, a respeito da participação encontrada nesses espaços; seus limites e possibilidades, generalidades, especificidades, sucessos e dificuldades.

As dissertações analisadas foram:

## QUADRO 1

Dissertações analisadas por ordem alfabética dos autores

Autor (a)	Instituição	Ano de Conclusão	Tipo de Conselho
Costa, Rosilda de Jesus	UFMG – Departamento de Ciência Política	2003	Conselho de Saúde
Cunha, Eleonora S. Martins	UFMG – Departamento de Ciência Política	2004	Conselho de Saúde Conselho de Assistência Social
Duarte, Maria Leuça Teixeira	UFRN – Departamento de Ciências Sociais	2004	Conselho do Trabalho
Filho, Ivanaldo Oliveira Santos	UFRN – Departamento de Ciências Sociais	2002	Conselho de Saúde
Rêgo, Ângela Cristina F. Diógenes	UFRN – Departamento de Ciências Sociais	2002	Conselho de Saúde
Silva, Maria Euzimar B. Rêgo.	UFRN – Departamento de Ciências Sociais	2002	Conselho de Educação
Vilar, Rosana L. A.	UFRN – Departamento de Ciências Sociais	1997	Conselho de Saúde

Tendo em vista as questões que antecedem à participação, estabeleceu-se, inicialmente, uma discussão a respeito das relações entre cultura política e participação social, dando ênfase ao conceito de capital social (Putnam, 1996). Além disso, discute-se a respeito do papel das instituições e dos governantes na promoção de formas reais de incentivo à participação e ao compartilhamento de decisões.

As categorias de análise utilizadas para compreender a construção da participação e da deliberação nesses conselhos foram fundamentalmente as seguintes: 1) Forma de escolha dos conselheiros, 2) Paridade dentro dos Conselhos, 3) Grau de comprometimento com as

entidades que representam, 4) Grau de compartilhamento das decisões, 5) Grau de transparência dos governos locais, 6) Dependência orçamentária.

Este capítulo apresenta uma primeira teorização a respeito das questões que permeiam a participação, nos conselhos gestores, tendo em vista as categorias acima destacadas e a orientação teórica utilizada para a realização do trabalho, a qual propõe uma reflexão a respeito da democracia deliberativa no Brasil. (Andrade, 2002.1, 2002.2, 2002.3; Arretche, 1996, 1999; Avritzer, 1995, 1996, 2000; Bonfim, 2002; Côrtes, 2002; Dagnino, 2002; Draíbe, 1995; Kerbauy, 2002; Avritzer, Pereira, 2005; Santos, 2001).

Este debate prossegue no capítulo seguinte, a partir de uma discussão a respeito do processo de permanente construção da democracia no país.

O terceiro e último capítulo, realiza, a partir do balanço teórico das dissertações, algumas primeiras conclusões a respeito da democracia em construção no país, procurando identificar as relações estabelecidas entre sociedade civil e executivo local, no processo de deliberação compartilhada. Será dada ênfase a uma análise preocupada por um lado, com a cultura política e por outro, com as normas institucionais relacionadas aos conselhos, chamando a atenção para os limites e possibilidades enfrentados pela jovem democracia brasileira. As conclusões e questões que são levantadas neste capítulo partem do estudo e da identificação de algumas variáveis-chave, previamente analisadas nos capítulos anteriores.

A importância deste trabalho reside na tentativa de realização de um balanço da produção bibliográfica de origem acadêmica, a qual apresenta um elevado número de estudos de caso, principalmente, a respeito dos conselhos gestores municipais, mas que carecem de teorizações acerca das tendências existentes. Além disso, procura refletir teoricamente sobre o processo de construção da democracia no país, a partir das novas

relações estabelecidas entre sociedade e Estado, tomando como pano de fundo as discussões travadas a respeito da cultura política e das novas instituições democráticas, tendo em vista o papel que ambos possuem na promoção ou impedimento da consolidação da democracia nesses espaços.

Além disso, observa-se, contemporaneamente, a importância do debate acadêmico atual sobre a real contribuição de experiências de gestão compartilhada para a transformação de sólidas estruturas de poder do Estado. Tal debate tem-se observado não só no Brasil, mas em diferentes países, considerando-se que existem diferentes projetos que envolvem a perspectiva de construção de modelos democráticos participativos e contra-hegemônicos em países da América Latina, África, Ásia, Europa e América do Norte. (Gugliano, 1996).

## **1-Redemocratização e Participação: A Constituição de 1988**

O presente capítulo pretende abordar o processo político de transição para o regime democrático no Brasil, ocorrido entre meados dos anos 70 e segunda metade dos anos 80 do século XX. Inicialmente, realiza uma breve digressão a respeito de algumas questões que envolveram o primeiro passo para o restabelecimento da democracia no país, após o longo período ditatorial implantado pelo golpe civil-militar de 1964, qual seja, o processo de abertura política, e a seqüência de fatos que teriam levado ao fim do regime em 1985, à Constituinte de 1986 e à promulgação final da Constituição de 1988.

Em seguida, serão focalizadas algumas críticas ao modelo minimalista de democracia representativa, que já se faziam presentes naquele momento, dando especial atenção à incorporação de uma perspectiva deliberativa e participativa ao processo de democratização em curso no país, advindas de pressões dos movimentos sociais e de outros atores de relevo que atuavam no espaço público. A partir daí, são abordados os aspectos intervenientes neste processo como o papel dos movimentos sociais e o processo de incorporação de algumas das suas demandas, culminando com a criação de espaços reconhecidos, legalmente, de participação da sociedade civil nas deliberações públicas, nos três níveis da federação, com destaque para a institucionalização dos conselhos gestores.

### **1.1- O processo de transição para a democracia no país**

O processo de transição democrática brasileira ocorre, como em alguns países da América Latina, no período que vai de meados da década de 70 até o final dos anos 80. Nesse caso, encontram-se os países da América Latina, entre eles: Equador, Peru, Bolívia,

Uruguai, Argentina e Brasil. De modo geral, a transição nestes países teria sido feita de forma pacífica e sem grandes traumas.

O processo de redemocratização no Brasil teve início durante os governos de Geisel (1974) e Figueiredo (1979); prolongando-se com a escolha do primeiro presidente civil, em 1985, culminando com a Constituição de 1988 e a realização da primeira eleição livre, de um presidente civil, em 1989, depois de 25 anos de castração política.

Nas palavras do general Geisel, a transição brasileira deveria ser feita de forma “lenta, gradual e segura”.(Cardoso, 1985). E foi desse modo que se deu o processo de transição no país. Aos militares foi concedido o direito de permanecer nos seus postos de origem, no comando das armas do país, além da certeza de que não seriam condenados pelos crimes cometidos durante a ditadura militar. Pode-se dizer que o processo de democratização brasileira acabou produzindo um acordo intra-elites<sup>4</sup>, favorecendo uma transição sem grandes rupturas. Tal processo de transição, ao menos, considerando-se a democracia do ponto de vista minimalista (Schumpeter, 1983), no que se refere ao plano institucional, foi restabelecida naquele momento. Entretanto, pode-se dizer que este primeiro passo, ainda enfrentava(a) grandes dificuldades.

## **1.2- Da lenta abertura à Redemocratização**

Do ponto de vista institucional, observou-se um processo de lenta abertura à contestação e posterior abertura à participação política. Tomando como ponto de partida as variáveis políticas analíticas de Robert Dahl (1997), pode-se caracterizar como sendo este o

---

<sup>4</sup> O que não quer dizer que não tenha havido contestações e grandes mobilizações da sociedade civil, como por exemplo, a mobilização em prol das “Diretas Já” em 1984.

caminho<sup>5</sup> adotado para o processo de redemocratização nacional, não que fosse o modelo ideal, ou desejável, entretanto, foi a forma em que a democratização se desencadeou no lento processo de abertura ou distensão, promovido pelos militares que se encontravam no poder.

O Estado Brasileiro foi aos poucos se abrindo à contestação, diminuindo a intensidade da repressão contra os movimentos sociais organizados, a classe média urbana, representada nos encontros anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, bem como no tocante aos movimentos populares promovidos pela Igreja Católica, ao novo sindicalismo dos trabalhadores de São Paulo e de outras regiões do país, e ao emergente movimento social no campo (Cardoso, 1985).

Para além destes movimentos, também naquele instante, novas formas de organização e mobilização popular emergem na sociedade brasileira: na figura dos movimentos sociais advindos das periferias das grandes cidades, assim como trabalhadores sem terra. (Germano, 2005). No campo educacional ocorre o fortalecimento da União Nacional dos Estudantes, embora ainda na ilegalidade; além da fundação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) e do ressurgimento da Confederação de

---

<sup>5</sup> Trabalhando com as variáveis “Contestação Pública” e “Direito de participação em eleições e cargos públicos”, Dahl (1997), propõe que o processo de democratização dos países poderia acontecer através de 3 caminhos possíveis: o primeiro deles e tido como o mais seguro, trata-se do caminho em que os países promoveriam primeiramente uma abertura à contestação pública e posteriormente, à participação popular. Este seria o mais seguro, pois, segundo Dahl, promoveria a estabilidade institucional necessária para uma posterior abertura à participação política. Neste sentido ocorreria uma transição de um sistema caracterizado por uma hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva e posteriormente, após a abertura à participação, um regime Poliárquico.

O segundo caminho possível, trata-se de países que promoveram inicialmente uma abertura à participação política e posteriormente à contestação política. Neste sentido, haveria a transformação de um governo caracterizado como hegemonia fechada, passando a uma hegemonia inclusiva e posteriormente a um governo poliárquico.

O terceiro caminho seria uma transformação abrupta ocorrida devido à uma abertura simultânea à contestação e à participação política, saindo de uma hegemonia fechada, diretamente para um regime poliárquico.

Professores do Brasil (CPB). “Tudo isso dá conta de um processo de fortalecimento da sociedade civil, ao contrário do que era almejado pelo Governo”. (Idem, p.95).

Um fato importante trata-se de compreender que, ligado ao processo de industrialização e urbanização que se expandiu durante o regime militar, houve o fortalecimento de uma classe empresarial, a qual por sua vez, abrigava segmentos e grupos sociais com interesses diferenciados e conflituosos. Tal composição social, evidentemente, vai repercutir no jogo político da abertura.

O desenvolvimento das forças produtivas e o avanço das formas de produção capitalistas alcançadas durante o regime militar, os quais se basearam em uma economia capitalista-monopolista, caracterizada pela organização da produção a partir de grandes empresas estrangeiras e nacionais, privadas ou estatais, levaram a significativas mudanças na estrutura social brasileira. Esta por sua vez torna-se mais complexa, diversificada e portadora de interesses diferenciados, contraditórios e conflituosos, acirrados pela ampla diversidade social.

De acordo com Singer (1986, 86-89; In: Germano, 2005, p.88), a “burguesia empresarial” apresentou um crescimento de 0,4% da população economicamente ativa em 1960 para 0,7% em 1980; a chamada “burguesia” gerencial teria passado de 1,6% em 1960, para 2,1% em 1980; também identificou mudanças na “pequena burguesia”, a qual teria aumentado de 11,8% em 1960, para 17,0% em 1980. A maior expansão identificada foi, entretanto, na classe do “proletariado”, passando de 13,7% em 1960, para 31,7% em 1980. Também houve uma queda significativa na classe dos “subproletariados”; caindo de 72,5% em 1960, para 48,5% em 1980.

Houve também um substantivo aumento do número de empregados e assalariados do setor formal da economia, ampliando o contingente da classe trabalhadora. Devido ao

aumento da demanda por parte de empresas privadas e pelo Estado de gerentes, administradores, técnicos de alto nível, engenheiros, etc, houve um crescimento do mercado de trabalho intelectual. (Germano, 2005, p.88). Apesar de tais crescimentos, também é importante destacar que, segundo Singer (1986), naquele período “praticamente a metade [48,5%] da força de trabalho ainda se encontra no exército industrial de reserva, ou seja, ganha tão pouco que não consegue o suficiente para se manter acima da linha de pobreza absoluta<sup>6</sup>”. (Singer, 1986, P.89, In: Germano, 2005, p.88)

Em face dessa diversificação social, “produziu-se, enfim, uma sociedade civil moderna, que não consegue se fazer representar no Estado autoritário”. (Spinelli, 1997, p.163).

A partir de uma leitura de F. H. Cardoso, Spinelli chama atenção para os problemas e tensões presentes naquele momento.

Há dependência, endividamento externo, concentração de renda, pobreza urbana e rural, desigualdades regionais; mas, ao mesmo tempo, um processo de crescimento e desenvolvimento reais, bolsões de prosperidade e um simulacro de sociedade de consumo de massas. Tudo isso, informado por um Estado autoritário, que impõe um alto grau de repressão política interna, pela tendência ao tecnoburocratismo e à arbitragem corporativa das Forças Armadas. (Spinelli, 1997, p.163).

Dessa forma, Spinelli (1997), destaca que houve o predomínio da economia urbano-industrial, além de uma expansão do mercado interno e uma crescente mobilidade social. “Enfim, uma sociedade industrial moderna, atravessada por conflitos de interesses, em que

---

<sup>6</sup> Algumas outras distorções econômicas e sociais produzidas pelo regime: “entre 1960 e 1980 aumentou o a concentração de renda, sobretudo no período 1970-1972 (anos do “milagre”), que decresceria um pouco entre 1972 e 1976 (diminuição do exército industrial de reserva, aumento do número de horas trabalhadas), bem como em 1976 e em 1980 (ressurgimento do movimento operário), e voltaria a tornar-se mais desigual entre 1981 e 1983, quando se instala um ciclo recessivo de grande profundidade na economia brasileira”. (Germano, 2005, p.88).

se cristaliza uma correspondente sociedade civil, que não encontra canais para se fazer representar no Estado autoritário-corporativo”. (Idem, p. 164).

A grande consequência dentro desta análise diz respeito a uma forte incompatibilidade entre a “autêntica sociedade civil”, a qual possuía uma vida econômica e privada como nunca na história nacional, e o ordenamento jurídico-institucional existente.

Seguindo esta perspectiva analítica, observa-se o que Spinelli (1997) considera uma primeira contradição; por um lado o Estado autoritário teria alcançado sucesso em promover dentro de um estilo de desenvolvimento “dependente-associado”, o surgimento de uma sociedade civil, com amplas e novas forças sociais. Por outro lado, esta sociedade passou a questionar os limites que teriam sido impostos pelo próprio sistema autoritário, ao livre curso das suas ações no espaço público. Observa-se que a ordem institucional vigente no regime ditatorial tornou-se inadequada e pouco flexível, desse modo, incapaz de dar vazão às demandas de uma sociedade que se tornara complexa e abrigava “múltiplos e legítimos interesses”.

Diante de tais acontecimentos, a continuidade do regime torna-se cada vez mais insustentável. O ciclo de maior repressão ocorreu no período que vai de dezembro de 1968, com a promulgação do AI-5, ao período que compreende todo o governo Médice (1969-1973). Durante este período, o Estado havia sufocado a sociedade civil, bem como os demais setores que lhe faziam oposição; como estudantes, intelectuais e trabalhadores. (Germano, 2005, p.94).

Ao final do governo Médice e já em 1974, ano de posse do general Ernesto Geisel, observou-se uma tentativa de abrandamento da linha-dura<sup>7</sup> das Forças Armadas, a qual

---

<sup>7</sup> Segundo o P<sup>c</sup>. Joseph Comblin, a linha-dura era constituída por uma minoria de oficiais que afirmava defender a ortodoxia “revolucionária” e conseguiu ocupar as instituições decisivas do aparato do Estado, em

mantivera a hegemonia do poder desde a edição do Ato Institucional nº 5, até término do governo Médice. Observa-se neste momento uma perda de hegemonia dos militares representantes da linha-dura, para o grupo denominado “sorbonista-castelista”, o qual Geisel representava. Tal perda de poder por parte do segmento dos *linha-dura*, ocorre devido à luta política que se observa no interior das facções que faziam parte do bloco que se encontrava no poder. (Germano, 2005).

Neste período, teria havido uma diluição do poder pessoal da figura do presidente, para o sistema de linha-dura, que havia institucionalizado a forte repressão desencadeada contra os partidos do regime, “direcionando os rumos da sociedade política e mantendo sob rígido controle a sociedade civil”. (Spinelli, 1997, p.165).

Com a posse de Geisel em 1974, tem-se de fato o início do processo de abertura, “distensão” ou liberalização política. Ao assumir a presidência, ele teria declarado um compromisso com os “ideais democráticos”, que pretendia alcançar a partir de um processo de liberalização ou abertura política: “distensão lenta, gradual e segura”. A democracia seria implantada gradualmente, mas seria uma democracia “à brasileira”, uma democracia relativa. Para a realização deste modelo, previa-se a extinção da extrema esquerda, assim como a contenção e o isolamento da linha-dura militar, além da retomada do diálogo com

---

nome da segurança nacional. “É a linha da intransigência na luta anticomunista, intransigência na busca de um modelo de desenvolvimento que leve o país a um poderio econômico, e intransigência no elitismo militar”. A doutrina de segurança funciona como princípio articulador da ação da linha-dura. Em nome dessa doutrina, ela exercita “uma chantagem sistemática que lhe garante o direito de veto”. Tal “direito” lhe permite opor-se à abertura democrática, ou liberalização, invocando o caráter irreversível da “Revolução” e a necessidade de realizar seu programa ou objetivos, sem limites temporais (In: *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*, p. 160-1). Maria D’Alva Gil Kinzo diz a respeito do grupo da linha-dura: “Era composto de nacionalistas autoritários, contrários à política econômico-financeira do governo [Castelo Branco], que consideravam estar agravando a dependência estrangeira do país”. A linha-dura, além de não compartilhar das “idéias e diretrizes” do grupo de intelectuais da ESG, contestava a política “branda e legalista seguida pelo governo Castelo Branco” (In: *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*, p. 19 In: Spinelli, 1997, p.165).

os setores da elite que faziam uma oposição civil ao regime (“hierarquia da Igreja, grande imprensa, representações de classe dos profissionais liberais etc”). (Spinelli, 1997, p.166).

As raízes do processo de distensão, ou abertura política, devem ser buscadas, segundo Germano (2005), “na própria crise do modelo de desenvolvimento capitalista adotado a partir de 1964”. Do ponto de vista econômico, o ciclo de expansão alcançado – o milagre econômico, entra em crise devido aos ajustes da economia internacional realizados entre 1973 e 1979. Do ponto de vista político, ele destaca que houve uma mudança na correlação de forças entre as diversas facções militares, com a ascensão de Geisel à presidência do país. Além disso, destaca as divergências no interior das classes dominantes, que começam a se aguçar. Parte desta, alia-se à oposição; a qual se torna vitoriosa em todo o país nas eleições de 1974, 1976, 1978 e 1982. (Idem, p.95).

De acordo com Stepan (1986), o presidente eleito Geisel e o general Golbery intentaram, portanto, utilizar a base de poder que desfrutavam entre os “militares enquanto governo” para liderar os “militares enquanto instituição” no caminho da liberalização. O fortalecimento de parcelas da sociedade civil (especialmente a imprensa) e de parcelas da sociedade política foi crucial para o sucesso do plano. (Idem, p.51).

Observa-se, realmente, que durante o governo Geisel (1974-79) há uma presença constante do discurso a respeito da distensão. Apesar de o governo adotar um discurso de abertura democrática, na prática ocorre uma luta política entre as facções do bloco no poder, que produziu regressões autoritárias, ao modo da linha-dura.

Para além da crise de representatividade já mencionada, a respeito dos novos interesses da sociedade civil, da classe-média urbana, dos trabalhadores e grandes industriais, na medida em que se fortalece a crise econômica no país, o regime põe em

causa a sua legitimidade, dando forças aos ideais democráticos por parte da sociedade, e às propostas de abertura política por parte do governo.

Mas, o que era apenas uma promessa indefinida, vaga, sem delimitação de tempo, condicionada “à eliminação de toda ameaça comunista e à consolidação do capitalismo” é apropriado pela oposição, que o volta contra o governo, exigindo o cumprimento das promessas de democratização. Neste sentido, a distensão, como um bumerangue, termina por assumir uma dinâmica independente, que se volta contra os militares e seu regime.(Spinelli, 1997, p.167).

Dentro desta perspectiva, observa-se que a meta de distensão ou abertura política, não se tratava de implementar uma efetiva democratização. Tratava-se apenas de promover algumas medidas paliativas contra os problemas vivenciados naquele momento, buscando manter a legitimação do regime. Os ideais de “defesa dos supremos interesses da nação, a salvaguarda da democracia e a regeneração moral da política e do Estado” preconizados e utilizados como justificativa do golpe, já não se faziam necessários, principalmente tendo em vista o fato de que na prática, o que ocorreu foi o inverso. (Germano, 2005, p.86).

As propostas de distensão tinham como objetivo, a partir da eliminação dos excessos repressivos, fortalecer o regime ditatorial-militar que vinha perdendo forças perante a sociedade brasileira.

Neste sentido, as principais causas da distensão ou liberalização, segundo Stepan (1996), teriam sido as contradições do próprio aparelho estatal. Tais contradições teriam corroborado para que “os militares enquanto governo”, procurassem aliados na sociedade civil para que lhes facilitassem mais poder. “Seguiu-se um complexo processo dialético de concessão e conquista”.

De acordo com Stepan (1986), há que se fazer uma distinção fundamental entre democratização e liberalização; pois em se tratando de um contexto autoritário, liberalização pode significar mudanças de orientação política e social. Cita como exemplo:

O abrandamento da censura nos meios de comunicação, um maior espaço de atuação para a organização de atividades autônomas da classe trabalhadora, a reintrodução de algumas salvaguardas legais para os indivíduos, como o *habeas corpus* por exemplo, a liberalização de quase todos os presos políticos, o retorno de exilados políticos, algumas medidas, talvez, para melhorar a distribuição de renda e, mais importante ainda, a tolerância em relação à oposição política. (Stepan, 1986, p.12).

Entretanto, com relação à democratização, Stepan destaca que esta requer “uma contestação aberta pelo direito de disputar o governo, e isto, por sua vez, requer eleições livres, cujos resultados determinam que pode haver uma liberalização sem democratização” (Idem, p. 12).

Apesar da persistência na condução do processo de distensão, tentando equilibrar as diferentes forças naquele momento, buscando conter a *linha-dura*, não lhe impondo punições mais severas e, por outro lado, resistindo às pressões advindas da sociedade civil, não se pode dizer que estas (pressões) não tenham impactado o regime em prol de um processo real de democratização, pois teriam, segundo Spinelli (1997), “obrigado os militares a rever os seus cálculos e a ceder em muitos pontos, quando não o queriam, embora procurassem dar a impressão ou a aparência de estarem fazendo apenas concessões”. (Idem, p.168).

Entretanto, os efeitos da distensão teriam sido quase sempre inversos às propostas do regime, pois segundo Germano (2005) houve uma ampliação dos espaços de atuação “do movimento sindical, da imprensa, de setores da Igreja, do MDB, de instituições como

OAB, ABI, etc, e surgiam novas formas de movimentos sociais, que engrossavam o caudal oposicionista, configurando a ‘dialética da concessão e conquista’<sup>8</sup>. (Idem, p.215).

Contudo, já ao final do governo Geisel (1979), o AI-5 estava revogado, o que, por sua vez tornou possível, que, neste mesmo ano de 1979, mas sob o governo de Figueiredo, a anistia política fosse concedida e permitida a formação de novos partidos nacionais. Apesar de o regime ainda manter um caráter autoritário, tinha alcançado medidas liberalizantes e estava mais aberto às críticas. Além disso, já não apresentava mais “os excessos repressivos que marcaram tristemente os ‘anos de chumbo’”. (Spinelli, 1997, p.170).

Observou-se que, cada vez mais, muitos grupos da classe média, como advogados e jornalistas, se associavam com frequência aos novos movimentos trabalhistas, lutando por causas comuns contra o regime autoritário. Neste momento histórico, segundo Stepan (1986):

Em termos teóricos, portanto, o regime militar, em 1982, perdera a sua razão de ser enquanto escudo contra alguma ameaça em que se pudesse acreditar, contava com uma base de sustentação muito mais estreita entre as elites<sup>9</sup>(...) e enfrentava uma oposição maior, mais autônoma e democrática. Os militares brasileiros não navegavam nas brisas favoráveis do “milagre econômico”, como em 1968-1972. Em 1981-82, eles navegavam contra a tempestade da adversidade econômica. Pior ainda, pareciam não ter uma estratégia clara, para superar a pior crise econômica da história do país. (Stepan, 1986, p.68).

---

<sup>8</sup> Segundo Germano: “De Geisel a Figueiredo, entre as várias iniciativas liberalizantes, podemos citar: o abrandamento da censura à imprensa, com vistas a coibir os abusos da comunidade de informações; a busca de apoio para o processo de abertura, junto a jornalistas e editores de alguns dos principais órgãos de imprensa do país como o Jornal do Brasil, O Estado de S. Paulo e revistas Veja e Isto É; encontro de Geisel com representantes da Igreja através da CNBB; a reação de Geisel à morte de Wladimir Herzog e Manoel Fiel Filho, da qual resultou a demissão do comandante do II Exército; encontro com lideranças sindicais e com defensores proeminentes do estado de direito em outubro de 1975; o fim do AI-5 em 1978; a concessão em 1979 da anistia política; a restituição das eleições diretas para governadores em 1982, etc.”(Idem, p.215).

<sup>9</sup> “Em 1982, uma pesquisa do Gallup indicava que mais de 90% do grupo econômico de maior renda, em São Paulo, queriam eleições diretas para presidente”. (Stepan, 1986, p.68).

Entretanto, Stepan argumenta que, em 1984, o regime autoritário encontrava-se bastante enfraquecido, embora não estivesse em decomposição. Segundo ele, foi preciso que acontecessem três fenômenos inter-relacionados para que o resultado do jogo no colégio eleitoral consagrasse a vitória da oposição na eleição presidencial em 1985. Quais sejam:

1-O candidato que conseguisse a indicação oficial do partido do governo deveria ter o potencial de fazer com que políticos que apoiavam o governo se juntassem à oposição.

2-O candidato da oposição tinha de unir os diversos grupos (sem provocar maiores deserções ou abstenções) e atrair membros do partido do governo em número suficiente para obter maioria no colégio eleitoral.

3-Os militares (sabendo que ambos os eventos mencionados acima eram possíveis) tiveram de permitir que se escolhesse o candidato que dividiu o partido do governo, bem como que o colégio eleitoral se reunisse e votasse, conforme o calendário previsto. (Stepan, 1986, p.73, 74).

Somam-se a tais acontecimentos, o fato de que as eleições para governador, em 1982, teriam impactado fortemente o regime, tendo em vista a vitória da oposição nos estados mais poderosos do Brasil; Franco Montoro, em São Paulo; Tancredo Neves, em Minas Gerais; e Leonel Brizola, no Rio de Janeiro. Estes novos governadores representavam um fortalecimento da oposição ao regime ditatorial; pois haviam sido eleitos legitimamente para ocupar os cargos executivos e passaram a exercer algum controle sobre as polícias nos seus estados. Além disso, possuíam um grande poder convocatório, uma capacidade de levar um grande número de seguidores para apoiar uma proposta política específica.

Tais avanços possibilitaram que nas eleições de 1985, somado às pressões em favor de eleições diretas pela sociedade civil – campanha pelas “diretas já”, em 1984, um

candidato do PMDB, principal partido da oposição, Tancredo Neves<sup>10</sup>, assumisse o poder, apesar de ter sido eleito de forma indireta em 1985, fazendo emergir a chamada “Nova República”.

A partir daí, tem-se a abertura do processo constituinte, culminando com a Constituição de 1988 e a realização da primeira eleição livre de um presidente civil no país, no ano de 1989.

Ao longo do processo constituinte (1985-1988), percebe-se um aprofundamento das ações dos novos atores coletivos, provenientes da sociedade civil organizada, no sentido da tematização ampliada de um número considerável de questões de interesse público. (Costa, 2003). Além disso, pode-se afirmar que o processo constituinte representou um momento de maior visibilidade pública para diversas questões tematizadas pela sociedade civil, em especial pelos movimentos sociais. (Costa, 2003, p.32).

Durante o processo de redemocratização, muitas das contradições inerentes à sociedade civil brasileira foram minimizadas, em função de um grande objetivo comum: a oposição à ditadura e o restabelecimento do regime democrático no país. A mobilização pela eleição direta para presidente, conhecida como “Diretas já!”, talvez seja um dos principais exemplos desta articulação. Também antes e durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, as forças sociais mobilizaram-se intensamente, inclusive criando diversos fóruns e comitês pró-participação popular, destacando-se, dentre eles, a “Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular Constituinte”, que reunia mais de 80 organizações da sociedade civil, dentre associações, comitês, fóruns, movimentos e partidos. (Cunha, 2004, p.48).

Apesar de tais pressões por parte da sociedade civil, pode-se afirmar que, a reforma constitucional caracterizou-se por “uma reforma induzida pela situação já constituída, não

---

<sup>10</sup> Apesar de não ser um “político de esquerda”, Tancredo Neves aglutinava apoio de setores da esquerda. Era um representante do PSD e da tradicional política mineira, liberal e democrata.

concomitante ou autônoma à consolidação do poder”. (Faoro, In: Abramo, 1985). Mais ainda, “Num leque limitado, aí está, em toda a sua nudez, a Constituinte de 1986: uma reforma constitucional promovida dentro do quadro vigente, capaz, sem dúvida, de aperfeiçoar as instituições, sem mudanças mais profundas”. (Faoro, In: Abramo, 1985, p.13).

De acordo com Germano (2005), a condução de Sarney ao executivo federal, após a morte de Tancredo Neves, que não chegou a assumir o governo do país, demonstra o alto grau de continuidade do regime autoritário dentro da Nova República. Além disso:

A permanência de um alto grau de autonomia das Forças Armadas no interior do aparelho de Estado, a tutela que exerceu sobre o poder civil e a sua presença constante na cena política são expressões dessa continuidade. Durante a Constituinte, por exemplo, foram freqüentes os pronunciamentos de militares, como a manifestação do Ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, contra a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais etc. Essa continuidade se projeta na própria Constituição de 1988, que, apesar dos inegáveis avanços sociais e políticos, mantém prerrogativas e atribuições das Forças Armadas vigentes no período ditatorial, que constituem uma ameaça permanente de nova intervenção militar na vida política do Brasil. (Germano, 2005, p.97)

Também de acordo com Weffort (1992), faz-se importante destacar que, o modelo de democracia alcançado naquele momento, em 1988, fora um regime de “oligarquias competitivas”. O que é importante, segundo Weffort, trata-se da ausência de uma consolidação de uma democracia social, conforme as democracias alcançadas na Europa Ocidental. A tese defendida pelo autor naquele momento, a qual ainda se faz válida para a construção de uma democracia substantiva no país, trata-se do fato de que, a despeito das conquistas democráticas do ponto de vista institucional, principalmente no que diz respeito aos direitos políticos individuais, a Constituição não teria resolvido um problema

fundamental, envolvendo uma separação entre “liberdade política e igualdade social”. Neste sentido, houve uma desarticulação entre instituições capazes de manter e garantir liberdade política, sem, entretanto, garantir o enfrentamento de importantes problemas sociais.

No caso do Brasil com cento e cinquenta milhões de habitantes, essa massa de pobres e miseráveis compreende cerca de metade da população. Quais são as possibilidades de consolidação de uma democracia política na qual perto da metade da população não recebe nem mesmo os benefícios mínimos do desenvolvimento? (...) A nossa (democracia) é uma democracia dos setores organizados da população, sejam ou não proprietários. Colocando de outro modo, nossa democracia é corporativista no que se refere à participação dos segmentos organizados da sociedade, mas nela ainda está presente a natureza “reguladora” das antigas democracias liberais. (Weffort, 1992, p.20).

Apesar deste estudo preocupar-se em propor uma reflexão em torno da difícil construção de um modelo contra-hegemônico de democracia no país, concebe-se que o ponto de inflexão fundamental do processo de redemocratização nacional teria sido a promulgação da Constituição democrática, ocorrida em 1988.

A proposta de uma construção democrática, a partir de uma concepção contra-hegemônica estende-se ao conceito de democracia à necessidade de uma abertura à participação popular nas deliberações públicas.

Desse modo, observa-se que a consolidação democrática ainda percorre caminhos árduos na busca da sua real efetivação no que diz respeito às práticas políticas, conforme a construção das relações entre a sociedade civil e o Estado.

Esse processo de democratização que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política,

combinando avanços, estagnação e até mesmo, retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo.(Dagnino, 2002, p.10).

### **1.3- As concepções de democracia e o caso brasileiro**

Durante o processo de redemocratização do país, o modelo de democracia representativa minimalista (Schumpeter, 1983) não se faz aceito pelos principais setores coletivos da sociedade brasileira, assim como também era alvo de críticas entre as democracias já consolidadas. (Pitkin, 1982, In: Cardoso e Martins; Hirst, 1993).

A concepção minimalista de democracia, enquanto um método político que se esboça a partir de um processo de livre escolha de representantes, a partir de uma disputa entre elites, não se faz mais aceita, tendo em vista os anseios da sociedade civil em se tornar parte do processo de deliberação das políticas públicas, além da rejeição do modelo centralizador desenhado pela história política nacional, principalmente na figura do executivo federal.

O modelo minimalista de democracia, que se identifica com a forma hegemônica que prevalece nos países de capitalismo avançado, é inspirado, em grande medida, no trabalho do austríaco Joseph Schumpeter: “Capitalismo, socialismo e democracia” (1983 [1942]). A proposta de democracia elaborada por Schumpeter, prevê a demolição de antigos cânones da teoria política; como a idéia de que a política deve ser utilizada para a promoção do “bem comum”, a fim de atender à “vontade-geral”. Para ele, podem existir quantas

noções de *bem comum e vontade geral* quantas pessoas existirem. Desse modo, redefine a democracia, em oposição ao formato clássico-grego e ao proposto por Rousseau (1944) e apresenta um modelo em que esta é tratada como sendo apenas uma forma de gerar governos, minorias, de forma legítima, a partir do voto da maioria, partindo de uma luta competitiva.

Dessa forma a teoria concorrencial promove uma gigantesca redução do alcance da democracia, já que para ela, o resultado do processo eleitoral não indica a formação de nenhum tipo de vontade coletiva. Trata-se da mera agregação de preferências manipuladas, preconceitos e decisões impensadas. E, para que o sistema funcione a contento, os cidadãos comuns devem se contentar com o papel que lhes é cabido: votar a cada quatro ou cinco anos e, no intervalo, obedecer sem pestanejar às ordens que, eles imaginam, de alguma forma também emanaram da sua vontade. (Miguel, In: bib 1996, p.9)

A crítica com relação às concepções minimalistas centra-se fundamentalmente na sua incapacidade em garantir, a partir do método de seleção de líderes, pela população em geral, que haja limites para as ações dos representantes, qualidade nas políticas executadas e responsividade política por parte dos eleitos. O problema da representação se coloca a partir de um hiato que se cria entre representantes e representados. O mecanismo eleitoral segundo o qual poder-se-ia controlar as ações dos políticos se mostra falho. As eleições não oferecem mecanismos claros, capazes de informar aos eleitores, de forma eficiente, a respeito da qualidade das políticas desenvolvidas pelos políticos eleitos, para que possam premiá-los ou puni-los, com base em avaliações concretas, dos candidatos em competição. Neste sentido, cabe a seguinte crítica:

a democracia representativa moderna tem funcionado predominantemente como um meio de legitimação do poder governamental, e não como meio de obrigar efetivamente o governo a prestar contas e a se abrir à influência da população. (Hirst<sup>11</sup>, 1993, p.11).

As críticas propostas à concepção minimalista de democracia representativa vão do pluralismo à concepção deliberativa-participativa, passando pelo modelo institucionalista. Tratam-se de modelos que surgem no período do pós-guerra e que apresentam uma posição contra-hegemônica de democracia. Neste sentido, a maioria destas concepções, não rompe com o procedimentalismo de Schumpeter, mas vinculam a este procedimento uma visão crítica capaz de promover na democracia um “aperfeiçoamento da convivência humana”. (Santos, 2001).

A concepção pluralista ultrapassa a proposta minimalista, inspira-se em Weber (1992) ao considerar que existem vários centros de poder dispersos na sociedade. Neste sentido, trabalha com a perspectiva de que a democracia representativa deve considerar que o poder não está nas mãos das elites políticas, mas sim, disperso pelos diversos centros de poder, representado por associações, grupos e entidades da sociedade, que representam os mais diversos tipos de interesse. Ao contrário da idéia de que existe apenas uma minoria governante, a proposta pluralista trabalha com a idéia de que existem muitas minorias que estão em constante disputa a respeito dos mais diversos temas, e que estas minorias precisam ser levadas em conta pelos governantes. Na sociedade existem diferentes centros de poder.

---

<sup>11</sup> Apesar da proposta apresentada por Hirst tratar-se de uma resposta diferente daquela argumentada neste trabalho, com relação ao problema da representação; pois defende uma perspectiva pluralista-coorporativista, considera-se importante ressaltar sua crítica ao modelo de democracia representativa.

O momento eleitoral é apenas uma das práticas que compõe a democracia. Para além desta, governantes e governados se colocam em constante diálogo, o qual se expressa nas realizações e práticas políticas promovidas pelos governos. “A existência de grupos ativos de vários tipos e tamanhos é crucial se o processo democrático quiser se manter e também para que os cidadãos alcancem seus objetivos” (Held, 1987, p.191).

A proposta apresentada pela concepção pluralista de democracia ao modelo representativo minimalista trata-se da necessidade de que os representantes tenham que se preocupar com as demandas dos diversos segmentos que se organizam na sociedade e desta forma conseguir realizar uma democracia realmente representativa da sociedade.

Tendo em vista o fato de que seria impossível que os Estados fossem representantes de todos os interesses dos cidadãos, com a mesma intensidade e de forma efetiva, Dahl (1987) trabalha com a idéia de Poliarquias, ao considerar a democracia enquanto um ideal e, por isto, inatingível na prática.

As propostas do pluralismo são bastante relevantes ao colocar em questão as relações que se estabelecem nos diversos âmbitos da sociedade a partir de grupos organizados os quais se mobilizam e são capazes de apresentar demandas coletivas. A democracia deixa de ter uma conotação individual e passa a ser pensada a partir do poder de organização da sociedade.

Entretanto, “Although Dahl’s decentralized, “polyarchal” version of pluralism shed much of Shumpeter’s elitism, it retained the emphasis on competition, interests, and voting”.<sup>12</sup> (Bohman, Rehg, 1999, p.12). A perspectiva pluralista de democracia não ultrapassa a participação institucionalizada através do voto. Além disso, o modelo pluralista

desconsidera o fato de que os recursos não estão disponíveis de forma igualitária nas sociedades. Desse modo, esta forma de análise seria problemática principalmente do ponto de vista de poliarquias recém-estabelecidas, advindas de governos autoritários, de grande concentração de renda e graves desigualdades sociais.

A perspectiva institucionalista propõe uma crítica que se preocupa fundamentalmente com a ausência de limites para com seus representantes. O sistema eleitoral livre e competitivo, descrito pela proposta minimalista de democracia, como sendo suficiente para garantir políticas de qualidade, não consegue atingir seus objetivos e formar governos virtuosos. Além disso, a proposta minimalista não se preocupa com a necessidade de criar mecanismos de prestação de contas por parte dos representantes. Dentro da perspectiva institucionalista, a transformação de um governo eleito democraticamente, para um regime democrático, trata-se do momento em que, um conjunto de mecanismos institucionais de controle, precisam ser criados para garantir responsividade por parte dos representantes políticos. As instituições funcionam como canais que expressam e processam as demandas da sociedade junto ao poder público. Desse modo, a estabilidade da democracia estaria relacionada à necessidade de sucessivos rearranjos institucionais capazes de refletir os anseios da sociedade em diferentes momentos políticos, de acordo com as necessidades apresentadas.

A proposta institucionalista prevê uma crítica ao modelo de democracia representativa minimalista, a partir da necessidade da criação de uma reforma institucional, “inovação institucional” (Przeworski, 1994). A democracia e a qualidade da representação devem ser pensadas e aprimoradas do ponto de vista da criação de instituições, as quais

---

<sup>12</sup> “Apesar de Dahl tratar de uma perspectiva descentralizada, “polyarchal” a versão do pluralismo contém muito do elitismo shumpeteriano, ela mantém a ênfase na competição, nos interesses e no voto”. (Tradução

devem ser inseridas, para um maior controle dos governantes, por parte dos governados. Os mecanismos de *accountability* horizontal, os quais são responsáveis pelos processos eleitorais não são suficientes, por isso faz-se extremamente importante, dentro desta concepção de democracia, a criação de mecanismos institucionais de prestação de contas por parte dos governantes. Estes mecanismos seriam capazes de promover um controle por parte dos representados e estes, por sua vez, estariam aptos a investigar e acompanhar as decisões e práticas políticas adotadas pelos representantes. Assim, poderiam premiar ou punir seus representantes com base em mecanismos confiáveis de controle e informação.

A perspectiva institucionalista se faz importante ao propor a necessidade da criação de mecanismos eficientes para controle e prestação de contas, assim como a qualidade da representação. A consolidação democrática vai além do prévio estabelecimento de eleições regulares livres e competitivas. A democracia não pode ser definida enquanto um método, uma forma de governo auto-legitimada e auto-legitimadora dos governos. A proposta institucionalista acredita que a consolidação da democracia precisa ser discutida tendo-se em mente o fato de que, as eleições, embora necessárias, funcionam como mecanismos precários de controle dos representantes.

Entretanto, apesar das importantes objeções apresentadas pela concepção institucionalista, em relação ao modelo minimalista, não consegue ultrapassar a perspectiva da representação exclusivamente durante processo eleitoral. Dentro desta concepção de democracia, a única forma de participação permanece sendo a participação eleitoral e o diálogo informal entre as esferas e organizações da sociedade. Desconsidera, portanto, a participação política por parte da sociedade civil nas instâncias de deliberação pública.

Para além das propostas pluralista (Dahl, 1997; Held, 1987) e institucionalista de democracia, as quais trabalham rumo à imposição de limites aos governantes (intitucionalista), além de considerar o poder que se coloca em jogo, por parte das diversas associações e grupos da sociedade civil, como sendo importantes para pensar as relações de poder que se apresentam na sociedade (pluralista) (Przeworski, 1994), considera-se que o processo de redemocratização brasileira, apesar de conservar um forte viés oligárquico, foi capaz de incorporar, devido a fortes pressões provenientes dos movimentos sociais e da esquerda, algumas das críticas propostas por uma perspectiva de democracia participativa e deliberativa<sup>13</sup>.

De modo geral, os teóricos que trabalham com a teoria deliberativa de democracia concordam com a seguinte idéia: o processo político envolve mais do que uma competição de auto-interesse organizada em mecanismos de barganha em relação ao Estado. (Bohman, Regh, 1999, p.13). Trata-se de uma concepção que fundamenta a idéia de que a legitimidade das decisões políticas se ancora na perspectiva da deliberação pública de um conjunto de cidadãos livres e iguais. (Costa, 2003, p.22).

Dentro da perspectiva deliberativa de democracia, “Jurgen Habermas foi o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos”.(Santos, 2001). Além disso, de acordo com Bohman e Regh (1999), Habermas, inspirado nos ideais da Revolução Francesa, inova ao propor uma combinação do melhor de duas concepções dominantes de democracia: republicanismo cívico e liberalismo. Dentro da perspectiva do republicanismo cívico, ele

---

<sup>13</sup> “A crítica teórica da democracia liberal a partir do argumento da participação política, desenvolveu-se gradualmente a partir dos anos 70. Foi apenas nos anos 80, contudo, que um conceito de democracia deliberativa, parece ter sido cunhado por Joseph Bessette, o qual discutia contra interpretações elitistas ou (aristocráticas) da Constituição”. (Bohman, Rehg, 1999, p.12).

propõe desenvolver a participação na democracia. No que diz respeito ao liberalismo, ele enfatiza as regras das instituições e da lei.

Segundo Santos (2001), Habermas teria sido responsável por uma ampliação da proposta procedimentalista, por reintroduzir a dimensão social a partir de dois importantes novos elementos à democracia contemporânea: o primeiro deles, seria a necessidade de uma condição de publicidade “capaz de gerar uma gramática societária”. De acordo com Santos:

para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais - podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada”. (Santos, 2001, p.52).

Além disso, o segundo elemento introduzido por Habermas trata-se do papel dos movimentos sociais para a promoção da institucionalização da diversidade cultural. Esta não se faz representar, de modo satisfatório pela via partidária tradicional. Os movimentos sociais seriam importantes pelo propósito de transformar práticas dominantes predecessoras, ao propor uma ampliação do conceito de cidadania, a partir de uma ampliação da possibilidade de participação política.

Teria sido exatamente este o processo ocorrido no caso brasileiro. Tendo em vista a grande diversidade cultural e desigualdade social, podemos considerar que existia(e) um grande número de grupos de culturas diferentes, minorias étnicas, enfim, setores da sociedade menos favorecidos e que se encontravam(am) vulneráveis e que, fundamentalmente, não se viam representados pelos representantes eleitos.

A proposta de uma articulação entre representação e participação, visa propor ao modelo de democracia representativa uma democracia participativa e deliberativa<sup>14</sup>, capaz de fazer representar interesses e identidades subalternas, os quais teriam sido esquecidos durante grande parte da história política brasileira. A proposta de uma democracia deliberativa seria extremamente importante, por apresentar um projeto de “inclusão social e de inovação cultural”, na tentativa de institucionalização de “uma nova soberania democrática”. (Santos, 2001). Soberania esta, vinculada à idéia de uma participação da sociedade civil, em diversos espaços de deliberação de políticas públicas criados naquele momento.

Atualmente, vê-se como um exemplo a pluralidade da participação de diversos segmentos nos conselhos e orçamento participativo de São Paulo:

Os usuários dos sistemas públicos de assistência social e saúde, negros, mulheres, idosos, gays/lésbicas/bissexuais/transgêneros (GLBT), pessoas com deficiência, moradores de rua, indígenas, população de baixa renda, todos têm a oportunidade de expressão e de apresentação de demandas, seja nos conselhos, seja nos Ops, neste caso com destaque para o OP/SP, que introduziu regras de composição que ampliaram a participação e possibilitaram a inclusão desses segmentos de forma mais explícita. Como Bairle (2000) destaca, esses são espaços de justiça social também na dimensão política, pois oportunizam a participação direta da população, especialmente daquelas que sempre estiveram excluídos do poder político, na tomada de decisões sobre o destino de suas cidades. (Cunha, 2004, p.100).

---

<sup>14</sup> “Ao comparar os principais enfoques da democracia participativa e da democracia deliberativa, Mendes (2002) considera que existem várias áreas de intersecção entre elas, como a interação face-a-face, a intersubjetividade, a discussão pública, a relação dialógica e a democracia direta. No entanto, sua principal diferença consiste em que a democracia deliberativa pressupõe a institucionalização jurídica dos processos e pressupostos comunicacionais, caminho mais bem trilhado por Cohen (2000) e Bohman (2000) e que Lüchmann (2002) dá especial destaque”. (Cunha, 2004, p.34).

Neste sentido, a idéia de participação proposta pelo trabalho inspira-se no conceito de Pateman, (1992), pois considera que o modelo de participação trata-se:

como aquele onde se exige o input máximo (a participação), e o onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do output para o input. (PATEMAN, 1992, p. 62).

Desse modo, a participação trata-se de algo que vai além do momento deliberativo. Trata-se de um aprendizado social, uma relação que se fortalece com o passar do tempo. Para além da possibilidade de intervenção real nas decisões políticas, trata-se de um novo modo de se pensar a gestão pública compartilhada, um círculo virtuoso, onde os atores assumem uma postura nova de controle sobre os seus destinos, controle este que é algo conquistado.

A participação, na perspectiva de Pateman (1992), não significa um presente, ou dádiva alcançada, trata-se de algo construído, a partir de uma luta que se trava contra a perspectiva dominante e que vai sendo aprimorada com o passar do tempo. A participação, neste sentido, não diz respeito exclusivamente à proteção de interesses privados e ou para assegurar um bom governo, mas sobretudo, para garantir a formação e a educação, visando o desenvolvimento das potencialidades humanas. Além disso, promove a integração entre os indivíduos, tornando-os socialmente responsáveis, tornando-os senhores dos seus próprios destinos, atuantes no meio em que vivem.

A construção da participação no Brasil ocorreu a partir de uma luta travada entre a sociedade civil e o Estado, principalmente nas décadas de setenta e oitenta, (como foi

apresentado no início deste capítulo). Neste período, novos atores entram em cena trazendo à tona, novos temas para o debate público, o que foi fundamental para a renovação das noções de direitos e cidadania, assim como o formato das relações entre o Estado e a sociedade. (Costa, 2003).

Os movimentos sociais atuantes, durante o processo de luta democrática, não tinham como fim último a derrubada do regime ou a tomada do poder do Estado. Propunham a conquista de uma participação dentro de uma estrutura democrática de um governo representativo, mas também inclusivo, capaz de ampliar a representação a partir da incorporação dos segmentos sociais que se insurgiam contra práticas autoritárias e excludentes. Dentro deste argumento, Pateman (1992) sustenta a idéia de que a representação formal é insuficiente para a promoção da democracia, destacando a importância e a necessidade de uma sociedade participativa.

Neste sentido, a sociedade civil deve ser reconhecida a partir de movimentos sociais de diversos segmentos, que vinham se desenvolvendo a partir de uma nova cultura política, que corroborou para uma nova maneira de atuação, qual seja, a de luta em prol de uma participação ativa na deliberação das políticas públicas.

A emergência da sociedade civil, assim como as reivindicações por mudanças no padrão de participação política, ocorrem a partir da resistência à ditadura em uma luta para afirmação e conquista da sua autonomia frente ao Estado.

Na perspectiva de Gramsci, a sociedade civil corresponde a “todo o conjunto das relações ideológico-culturais; não mais toda a vida comercial e industrial, mas toda a vida espiritual e intelectual”. (Bobbio, 1999, p.55). Trata-se de uma hegemonia política e cultural de um grupo social sobre todos os demais grupos da sociedade; trata-se do “conteúdo ético do Estado”. Partindo do enriquecimento e do aporte original de Marx,

Gramsci, considera que:

Uma vez considerado o momento da sociedade civil como o momento através do qual se realiza a passagem da necessidade à liberdade, as ideologias – das quais a sociedade civil é a sede histórica – são vistas não mais apenas como justificação póstuma de um poder cuja formação histórica depende das condições materiais, mas como forças formadoras e criadoras de nova história, colaboradoras na formação de um poder que se vai constituindo, e não tanto como justificadoras de um poder já constituído. (Bobbio, 1999, p.62).

De acordo com Habermas (1997) a sociedade civil deve ser compreendida como a dimensão institucional do mundo da vida. Embora dê uma ênfase maior às ações comunicativas, na explicação a respeito da sua reprodução, considera-se que a organização das ações no interior das suas estruturas ocorre a partir de processos de integração social. A sociedade civil se situa no mundo da vida e se constitui a partir de “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas” (Habermas, 1997, p.99) que realizam ações coletivas.

A condição para a efetividade da sociedade civil está nos direitos liberais fundamentais da liberdade de opinião, de organização, de imprensa, de voto e à privacidade. Além disso, para Habermas (1984), a sociedade civil tem o papel de agregar e expressar as demandas da sociedade como um todo, situações que se realizam nos domínios da vida privada, para trazê-las até a esfera política. Neste sentido, a sociedade civil possui um duplo papel, segundo o autor, que seria, primeiramente, o papel de captação e ampliação da infra-estrutura comunicativa presente no mundo da vida e da produção de esferas públicas alternativas. Em um segundo momento, tem o papel de captar as expectativas da sociedade apresentadas no mundo da vida, buscando na esfera pública as

alternativas necessárias, sendo neste sentido, propositivos.

Fica claro o fato de que, para o autor, a sociedade civil só pode atuar de forma plena, onde os direitos liberais-democráticos de reprodução cultural (liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação), de integração social (liberdade de associação e reunião) e de socialização (proteção da privacidade, intimidade e inviolabilidade), que garantem a possibilidade de se questionar a ordem tradicional, sejam garantidos.

A sociedade civil, ao exercer ativamente sua cidadania, aperfeiçoa e legitima a democracia, fortalece instituições e controla o poder do Estado. Sua atuação nessa direção foi um dos pilares para a constituição dos novos arranjos institucionais que associam participação e deliberação pública na gestão do Estado, criados e instituídos no Brasil a partir do processo de democratização. (Cunha, 2004, p.43).

Neste sentido, observa-se que a Constituição de 1988 incorpora algumas destas críticas propostas pelo modelo democrático-deliberativo e participativo ao modelo democrático em construção, ao considerar o componente discursivo-argumentativo e participativo, no interior do Estado, como essencial para a consolidação democrática; ou ao menos foi obrigado a considerá-los por pressões advindas da sociedade civil.

#### **1.4- Sociedade civil e democracia em construção: críticas à concepção representativa tradicional**

A sociedade civil teria sido fortemente responsável por transformações que ocorreram no momento de construção da democracia no país. No período que vai da década

de 70 à década de 80, ocorre no país um grande desenvolvimento do associativismo, assim como da integração social e de grandes transformações no contexto da vida urbana, promovidos pelo crescente processo de urbanização, o qual foi capaz de suscitar novos problemas e demandas sociais. No espectro do processo de redemocratização nacional, vários atores sociais foram a público levando demandas, conflitos, temas e tensões; o que possibilitou a configuração de um novo campo temático na sociedade brasileira, ampliando as dimensões da esfera pública nacional. (Costa, 2003).

A atuação da sociedade civil foi especialmente importante, neste processo, para a conformação de um novo padrão de relações que se estabeleceriam, a partir daí, entre a sociedade civil e o Estado.

Podemos dizer que a emergência dos chamados novos atores coletivos proporcionou entre suas conseqüências mais visíveis, o alargamento das fronteiras temáticas da esfera pública do país, uma vez que contribuiu para deslocar a atenção pública para novas questões e temas: além de indicar novos caminhos e alternativas para a resolução de conflitos. A consolidação dessa esfera pública democrática em nosso país projeta um cenário de profundas transformações nos processos de produção de legitimidade política dos governos, bem como de legitimação social dos diferentes interesses e demandas coletivas, o que reforça a democracia pela via da vitalidade da sociedade civil. Nesse aspecto torna-se inquestionável o avanço democrático na medida em que o meramente individual e particular cede espaço às questões de caráter público mais geral, ou seja, ao que se constitui no diálogo público como demanda legítima e universalizável, que, em última instância, se consubstancia na idéia da defesa e afirmação de direitos, o que nos lança ao campo da cidadania. (Costa, 2003, p.20).

Como exemplo das mudanças incorporadas pela Constituição de 1988, cabe destacar inicialmente no parágrafo único do art. 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1989). A partir deste

pressupostos, foram escritos o artigo 14, que instituiu os instrumentos da democracia semidireta – plebiscitos, referendos e iniciativa popular – como afirmação da soberania popular e da participação da sociedade civil nas decisões políticas, bem como o artigo 27, que estabelece o instituto da iniciativa popular no processo legislativo estadual, e o artigo 29, que trata da cooperação das associações representativas do planejamento municipal, o que possibilitou importantes mudanças institucionais no nível local.

A Constituição de 1988 teria sido, como foi dito anteriormente, o primeiro passo, para o processo de institucionalização, e legitimação das reivindicações sociais, as quais enfrentariam novas disputas, para a consolidação efetiva da democracia na sociedade brasileira; uma democracia que tem o germe de uma proposta inclusiva e que recusa uma proposta em que a sociedade possa participar única e exclusivamente durante o processo de seleção de governos.

Vale destacar, com relação a este primeiro momento, que as transformações que ocorreram entre Estado e sociedade civil, durante o período de transição democrática, conseguiram se configurar de forma surpreendente e inovadora. O confronto e uma oposição declarados, os quais marcaram as relações estabelecidas principalmente durante o regime militar, perderam espaço para uma nova postura a qual envolve a necessidade de negociação, apostando em uma nova forma de atuar; qual seja, a parceria. Esta se torna apreensível, a partir da abertura à participação da sociedade civil, nos novos espaços criados naquele momento.

Todo este processo foi extremamente importante para um primeiro passo a favor da construção de uma democracia deliberativa no país. Esta trabalha com a perspectiva de que, para a real construção deste ideal democrático, para além dos processos que ocorrem no sistema político, envolvendo a organização política em diferentes partidos, atividades

parlamentares e eleições, são necessários processos que garantam a “formação e a renovação de uma cultura política democrática” (Avritzer, 1996).

Compreende-se a noção de cultura como ordem simbólica por cujo intermédio, homens determinados exprimem de maneira determinada suas relações com a natureza, entre si e com o poder, bem como a maneira pela qual interpretam essas relações. (Chauí, 1981, p.45). Desse modo, torna-se dentro desta concepção, impensável a idéia de uma cultura única, “a cultura é avessa à idéia de unificação”. A idéia de uma cultura política trabalha dentro desta perspectiva plural e múltipla, principalmente dentro de uma perspectiva democrática, colocando-se avessa a uma forma unívoca e determinante. “Enfim, graças à percepção das diferenças poderemos encontrar o lugar onde alguma convergência se tornaria possível, isto é, na dimensão da política”. (Idem, p.46).

Compreende-se como cultura política, a forma intersubjetiva de incorporação do significado das instituições políticas, e que por sua vez, irá influenciar nas práticas políticas. Esta forma de incorporação está diretamente relacionada a um conjunto de valores e crenças, normas e regras, de uma realidade social específica, pré-existente. Entende-se que a cultura política influencia na forma como os diferentes atores políticos incorporam a institucionalidade vigente.

### **1.5- Descentralização das políticas públicas e democratização**

Todo o processo de negociação entre Estado e sociedade civil, que culminou com a criação de novos espaços de participação política da sociedade civil, deve ser analisado diante de um contexto político de concentração de poderes na figura do executivo nacional. Desse modo, a história política nacional, envolvendo grande concentração de recursos

políticos e econômicos nas mãos do Executivo Federal passam a ser questionadas. O intenso processo de fortalecimento do Executivo Federal a partir do Ato Institucional número 1, AI-1 e posteriores Atos Institucionais, culminando com o Ato Institucional número 5 – AI-5, assim como através da Constituição de 1967, teriam tornado cada vez mais permanentes as intervenções do Executivo Federal nas instâncias subnacionais de governo. (Germano, 2005). “Com o AI-5, o Estado de Segurança Nacional assumia a sua forma mais acabada. O Estado estava circunscrito ao Poder Executivo que incorporava o poder de legislar – em todas as matérias – e de impedir o funcionamento do Judiciário”. (Idem, p.66).

Além disso, tendo em vista o fato de que a montagem da estrutura do regime militar foi baseada em uma organização de forte centralização de poderes, na figura do Executivo Federal, favoreceu-se uma ausência de mecanismos de controle, por parte dos cidadãos ou entidades federativas da nação, contribuindo para que terríveis atrocidades fossem cometidas neste período.

As forças repressivas passaram a atuar sem nenhum controle, abrindo o caminho para a instauração do terror do Estado: prisões arbitrárias, torturas e assassinatos de presos políticos faziam parte da cena brasileira da época. Ao lado disso, foi instituída a censura à imprensa, à educação e à cultura. (Germano, 2005, p.66).

Diante dos argumentos expostos, tornam-se claras as razões para o fato de que, durante o momento de discussão sobre o processo de democratização, na sociedade brasileira, formou-se uma espécie de consenso a respeito de uma associação entre descentralização e democratização, assim como entre centralização e autoritarismo político.

Desse modo, a descentralização de poderes políticos e econômicos tornam-se valores importantes e são reconhecidos constitucionalmente.

Historicamente, as políticas públicas, e dentre estas mais especificamente as políticas sociais, guardam um quadro histórico de formulação e implementação, fortemente ligados ao executivo nacional. O Estado Brasileiro caracterizou-se desde a década de 1930, como sendo extremamente centralizador, tendo passado por uma pequena descentralização ocorrida nos anos de 1946 à 1964. Sendo assim, o processo de descentralização em curso na sociedade brasileira a partir dos anos 80 tem o caráter:

De um processo de descentralização com características específicas e distintas daquelas que ocorrem em Estados unitários. Envolve o redesenho das funções do governo federal e implica processos diversos de realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente situadas na órbita do poder central. (Almeida, 1995, p.91)

Para além dos fatores políticos que envolviam o processo de redemocratização, a crise fiscal ocorrida no final dos anos oitenta contribuiu para que fatores econômicos também tivessem influência sobre o processo de descentralização ocorrido na federação brasileira.

Partindo da década de 80, tendo em vista os ideais democratizantes que se colocaram em cena, a reforma democrática do país associa-se à necessidade de descentralização de encargos, assim como de receitas, em favor de estados e municípios. Desse modo, a crise do regime autoritário e centralizador, assim como a transição para a democracia, vividos naquele momento, influenciou de forma decisiva os processos de descentralização que viriam ocorrer posteriormente.

Aliado à perspectiva de descentralização, ocorre o processo de inserção da participação da sociedade civil no processo de deliberação pública, a fim tentar promover uma maior qualidade da representação, sob novas formas, ultrapassando as restrições da via eleitoral; mediante o controle público das políticas públicas e a descentralização de poderes.

### **1.6- Críticas à representação partidária diante de reivindicações participacionistas**

Além das críticas, por parte de amplos setores da sociedade brasileira, referentes à excessiva centralização de poderes nas mãos do executivo federal, o formato de democracia em construção no país absorve as críticas às concepções de democracia representativa baseadas unicamente na representação partidária. A representação baseada única e exclusivamente na figura dos representantes eleitos, como foi dito anteriormente, não seria capaz de absorver e representar de forma efetiva as diversidades sociais e culturais do país, promovendo uma enorme insatisfação em relação à política partidária, ressaltando a fragilidade da função mediadora dos partidos. (Dagnino, 2002).

Além disso, não se pode deixar de enfatizar o fato de que, historicamente, os partidos nacionais apresentam uma baixa institucionalização no país (Mainwarring, 2001).

Segundo Mainwarring, até 1945, não havia no Brasil o que ele chama de partidos modernos ou partidos de massa. O que existiam, eram partidos pré-modernos ou partidos de notáveis. Estes partidos podem ser caracterizados pela sua articulação intra-elite e ausência de relações com as massas populares, mesmo porque estas não faziam parte das instituições políticas naquele período. Além dessa característica, o autor chama atenção para uma segunda, trata-se da ausência de uma organização burocrática-formal desenvolvida. Esses

partidos funcionavam como grupos que se auto-articulavam na disputa pelo poder. Até a década de 30, os partidos brasileiros eram controlados por um grupo de elites políticas, e não havia participação popular, não havia uma competição política livre e limpa<sup>15</sup>. Além disso, “embora os partidos fossem importantes degraus para o acesso ao poder e aos recursos do Estado, eles mesmos careciam de recursos, de estruturas institucionalizadas e de uma burocracia profissional”. (Mainwarring, 2001, p.102).

Até 1945, os partidos eram pouco mais que apêndices da vontade pessoal da elite proprietária e da classe política. No nível local, os grandes fazendeiros e os políticos “notáveis” eram uma só gente ou tinham ligações muito estreitas entre si. Nas regiões menos desenvolvidas do país, essa situação se manteve até 1964. A dominação personalista dos partidos e da vida política em geral foi a principal causa da fraqueza dos partidos antes de 1945. (Idem, p.105).

Diversos aspectos da política pré-45 influenciaram a política partidária do país ainda hoje. O sistema político-partidário brasileiro teria sido caracterizado pela exclusão política das massas. “Os primeiros esforços para incorporar um segmento mais amplo da sociedade à política eleitoral ocorreram nos anos 30 e ela se processou lentamente nas décadas seguintes: os analfabetos só ganharam o direito de voto em 1985”. (Idem, p.105).

Além disso, Mainwarring destaca outros aspectos de continuidade política. 1) “A fusão patrimonial entre, partido, Estado e poder pessoal”. Durante todo o Império, os oligarcas de ambos os partidos tratavam os cargos políticos como propriedade pessoal,

---

<sup>15</sup> Com relação a estes critérios, acredita-se que a democracia brasileira ainda apresenta muitas falhas. Não se pode dizer que os partidos disputam o jogo democrático de forma livre e limpa, tendo em vista os diversos casos de fraude eleitoral que coexistem no cenário político brasileiro, com instituições democráticas. Tais dados corroboram o argumento a respeito da necessidade de pensar a democracia a partir de uma relação entre práticas políticas (que refletem uma incorporação de valores específicos – cultura política) e instituições formais.

apropriando-se de toda e qualquer “sinecura” a seu alcance. Essa prática permaneceu quase inalterada durante toda a República Velha. O patrimonialismo declinou um pouco depois da década de 30, mas ainda é um componente da política partidária brasileira. 2)”trata-se do poder político das elites locais frente ao poder central”. Esse domínio das elites locais, sem travas, que teria atingido seu apogeu durante a República Velha, ficou conhecido como “coronelismo”. 3) “trata-se do fato de os partidos serem historicamente subordinados a indivíduos poderosos”.

Poder rural, clientelismo e patronagem continuaram a ser os instrumentos fundamentais do acesso ao poder político, e os partidos eram muito personalistas. A maioria dos líderes políticos preferia um sistema fluido e personalista e, por isso, rejeitava os vínculos necessariamente implícitos a uma forte organização partidária. O Brasil se modernizou rapidamente desde o tempo do personalismo sem freios, mas vestígios dessas práticas permanecem até hoje. (Idem, p.106).

Neste contexto, as buscas por novas formas de representação no interior do Estado se fizeram necessárias por parte da sociedade civil organizada, durante a redemocratização brasileira nos anos 80. Naquele momento de transição democrática, estes aspectos negativos em relação aos partidos fortaleceram as críticas da sociedade civil para com as concepções de democracia representativa, baseada unicamente na representação partidária, levando a reivindicações em prol da construção de uma democracia fundamentada em um sistema de participação e deliberação popular, a respeito das políticas públicas, diretamente nas instâncias governamentais.

Daí o fato de haver embates entre a sociedade civil e os partidos políticos, tendo em vista o enfraquecimento destes devido ao questionamento do real poder de representação diante das diversidades culturais e sociais do país. Questionava-se a real capacidade dos

partidos de expressar os interesses da sociedade, ao mesmo tempo em que, por outro lado, houve um fortalecimento da idéia de uma representação da sociedade civil no interior dos estados e municípios através de novos espaços de representação.

Os efeitos repercutem sobre o próprio sistema eleitoral, sem instalar um modo pelo qual haja um contato maior entre o representante e o representado, periclita a sustentação efetiva de um processo democratizador. Surge, então, como saída, a democracia participativa”. (Cardoso, 1985, p. 59).

Diante das críticas já mencionadas, de acordo com Cardoso (1985), a solução necessária seria, por um lado a manutenção dos partidos e o parlamento, para promoção de discussões generalizadas, e por outro a inserção da participação da sociedade civil. A representação partidária como única forma de representação, além de não ser capaz de promover uma representação efetiva, não seria capaz de dar conta de uma multiplicidade de questões concretas existentes no cotidiano dos cidadãos. Daí a necessidade de uma democracia participativa.

### **1.7- Construindo uma democracia deliberativa e participativa**

Como fora mencionado anteriormente, a Constituição de 1988, refletindo as críticas feitas ao formato centralizador, assim como ao modelo representativo (exclusiva representação através dos partidos políticos), deu início ao processo de descentralização política e fiscal, assim como à abertura à participação da sociedade civil. Por conseguinte, o texto da Constituição de 1988 pode ser visto como propulsor de uma maior participação política da sociedade no processo de tomada de decisões, contribuindo assim para um

primeiro passo<sup>16</sup> em direção ao estabelecimento de uma democracia deliberativa e participativa no país.

A proposta de construção de uma democracia deliberativa baseia-se, na concepção de Habermas (1995),

na percepção de que a democracia está ligada a um processo discursivo que tem suas origens nas redes públicas de comunicação, com as quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolivelmente ligados (Avritzer, 1996, p. 15).

De acordo com Andrade, a concepção formal de democracia deliberativa possui 5 características principais:

- a) A experiência associativa não tem um tempo de vida pré-fixado – deve ser vista como um processo em permanente maturação.
- b) Os participantes da experiência compartilham a visão de que os mecanismos reguladores da experiência coletiva são resultados de sua deliberação. Um (acordo) compromisso no que diz respeito à coordenação de suas atividades, molda instituições que tornam a deliberação possível.
- c) A democracia deliberativa tem uma natureza pluralista. Os membros têm diferentes preferências, convicções e ideais relativos à condução de suas próprias vidas.
- d) O método deliberativo é considerado fonte de legitimidade da experiência, sendo importante a conexão entre deliberação e resultados.
- e) Os membros reconhecem um ao outro como portadores de capacidade deliberativa – capacidade para entrar numa discussão pública, discutindo posições e agindo na direção de uma razão pública”. (Andrade, 2002.1, p.14)

---

<sup>16</sup> Refere-se a uma tentativa inicial, tendo em vista os diversos problemas e críticas contidas em vários trabalhos que envolveram a análise de conselhos em diferentes estados e/ou municípios do país, questionando a real capacidade deliberativa destes espaços, devido principalmente ao fato de estarem vinculados ao poder político das regiões em que se inserem. Pontos que serão abordados mais detidamente no capítulo seguinte. (Andrade 2002; Bonfim 2002; Côrtes 2002; Kebaury 2002)

Neste sentido, a elaboração da nova Constituição reflete os anseios da sociedade brasileira e o processo de redemocratização nacional irá caracterizar uma primeira transformação, no plano institucional, rumo à consolidação de uma proposta de democracia deliberativa, ou seja, uma democracia que seja capaz de promover o debate público a respeito das mais diversas políticas públicas no interior da sociedade civil e do Estado de forma compartilhada.

De acordo com Dagnino (2002), o processo de democratização iniciado no final da década de 80 foi capaz de promover amplos encontros entre o Estado e a sociedade civil. Esta por sua vez, a partir de um processo de revitalização e aumento do associativismo, aliada aos novos movimentos sociais emergentes, teria sido capaz de promover um intenso debate com o Estado, o qual também a partir do restabelecimento de práticas democráticas formais, promove uma abertura às novas forças da sociedade, que lutavam contra o regime autoritário.

Logo, a Constituição de 1988 caracteriza-se como o marco formal desse processo de construção de uma democracia deliberativa e participativa. Conceitualmente,

Broadly defined, deliberative democracy refers to the idea that legitimate lawmaking issues from the public deliberation of citizens. As a normative account of legitimacy, deliberative democracy evokes ideals of rational legislation, participatory politics, and civic self-governance.<sup>17</sup> (Bhoman and Rehg, 1999, p.9).

O modelo de democracia deliberativa está relacionado a uma ampliação do espaço público, tendo em vista a possibilidade de se estabelecer uma discussão aberta, com fins

---

<sup>17</sup> “Definida aproximadamente, democracia deliberativa refere-se à idéia de que a legitimação das decisões e leis, passa pela deliberação pública dos cidadãos. Como um princípio normativo de legitimidade, democracia deliberativa evoca ideais de legislação racional, participação política e auto-governo cívico”. (Tradução nossa).

deliberativos, acerca de políticas públicas, e assim ser capaz de promover a democratização do processo decisório.

Além disso, considera-se que a vertente mais contemporânea da teoria democrática vem defendendo a importância de uma perspectiva argumentativa e discursiva no processo de deliberação pública, a fim de pensar a respeito de uma ampliação da esfera pública em prol da consolidação democrática. Dentro desta perspectiva, a democracia deliberativa trata-se de “uma forma de associação cuja vida comum deveria ser governada por deliberação pública de seus membros” (Bohman, 1999:321) baseada em um processo de formação de acordo entre cidadãos livres e iguais. (Andrade, 2002, p.12).

the deliberative ideal provides the basis for the reform of democratic institutions and practices, starting with how campaigns are financed and conducted and how representative bodies do their business. The ultimate test of the fully developed conception of deliberative democracy will be practical: whether its proposed reforms can enrich and improve democratic practice and overcome the many obstacles to the public use of reason in contemporary political life<sup>18</sup>. (Bohman and Rehg, 1999, p.27).

Dentro da perspectiva deliberativa, de acordo com Avritzer (1996), Habermas seria capaz de nos oferecer uma solução à uma participação mais ampliada, a partir da possibilidade de que esta ocorra através da participação de públicos não institucionalizados, capazes de promover a organização ao nível da sociedade, pressionando o sistema político fazendo com que este se tornasse compatível às reivindicações da sociedade. Assim, “a compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um

---

<sup>18</sup> “O ideal deliberativo garante a base para a reforma das instituições e práticas democráticas, começando com o modo pelo qual as campanhas são financiadas e conduzidas e o como os corpos representativos fazem o seu trabalho. O último teste de uma completa e desenvolvida concepção de democracia deliberativa será

debate inclusivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político”. (Avritzer, 1996, p.123).

Por conseguinte, o ideal de democracia deliberativa deve ser visto como um importante mecanismo de reflexão sobre os conselhos gestores municipais, instituições híbridas de deliberação e participação criados no Brasil a partir da constituição de 1988 e algumas emendas subsequentes. Tais dispositivos tomam como ponto fundamental, a proposição da discussão entre os membros de diversos setores da sociedade, a fim de se produzir respostas às demandas dos mais diversos grupos sociais.

Para além da Constituição de 1988, algumas Emendas Constitucionais estabeleceram a criação desses mecanismos participativos, nas diversas áreas da administração pública, e nos três níveis de governo da federação. Isto pode ser observado a partir do Art. 5º, Inciso LXXIII, o qual garante a inserção da participação popular a partir da ação popular e do plebiscito. Também foi assegurado à população o direito à participação nas decisões do governo, em algumas áreas de políticas sociais como no planejamento municipal – Art.29 Incisos X e XI. A respeito da seguridade social, fica assegurada a descentralização, assim como a participação da sociedade na gestão destas políticas, contidas nos Artigos 194 e 195. Com relação à saúde e à assistência social, suas perspectivas participacionistas ficam garantidas a partir das ações contidas nos Artigos 198 e 204. As políticas de educação também são inseridas neste contexto descentralizador e participacionista, Art. 205 e 206 inciso VI, como também as políticas de promoção e defesa das crianças e adolescentes, no Art. 227. (Brasil, 1989).

---

prático: onde ela está proposta, reformas podem enriquecer e fortalecer as práticas democráticas e trazer à tona alguns dos obstáculos para o uso público da razão na vida política contemporânea”. (Tradução nossa).

A criação dos conselhos municipais destas políticas ocorre posteriormente à criação destes espaços em nível nacional; o que vem influenciar o processo descentralizador do governo federal para estados e municípios.

No plano nacional verificam-se os seguintes períodos de criação de Conselhos em ordem decrescente: Saúde – dezembro de 1990 (Lei 8.142); Criança e Adolescente – outubro de 1991 (Lei 8.242); Assistência Social – dezembro de 1993 (Lei 8.742); Educação – dezembro de 1995 (Lei 9.131). Quanto aos Conselhos de Emprego, o seu correspondente no plano federal foi o CODEFAT, criado em janeiro de 1990 (Lei 7.998). Entretanto, os critérios para o reconhecimento das comissões ou Conselhos de emprego nos planos estadual ou municipal só foram estabelecidos em Julho de 1994 através da Resolução 63. (Duarte, 2004, p.106).

Com relação ao seu funcionamento e atribuições, cabe aos conselhos:

Funcionarem como arenas deliberativas, atributo que lhe faculta a legislação, essas instâncias atuam no campo da formulação de políticas bem como no da fiscalização de sua implementação. Assim, os conselhos são concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos atores que deles fazem parte. Eles têm caráter permanente e deliberativo, o que significa que as políticas públicas relacionadas ao setor devem passar pelo processo de discussão e avaliação dos atores. Caso aprovadas, a fiscalização da execução de tais políticas também é uma atribuição do conselho. (Costa, 2003, p.75).

A criação destes novos espaços teria sido capaz de incorporar algumas propostas de Habermas ao definir que dentro destes:

Deve haver participação de trabalhadores, de aposentados, de empregadores, da comunidade, da população, da sociedade civil e de usuários em órgãos gestores e consultivos em diversas áreas da seguridade social e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da

Pobreza. A legislação complementar às disposições constitucionais e a normatização produzida pelos organismos federais responsáveis pela implementação de políticas públicas têm regulamentado o modo de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos. (Côrtes, 2002, p.11)

De modo geral, tendo em vista as diversas áreas de políticas de natureza social no país, de acordo com Andrade (2002.1), estima-se a existência de mais de 15 mil conselhos no país, estes têm se configurado enquanto vastos campos de análise da gestão pública, de grande importância para a construção do processo democrático.

Esses espaços deliberativos constituem importantes arenas abertas à participação de diferentes atores sociais que na maioria das vezes são excluídos dos centros de poder nos quais as decisões políticas que lhes dizem respeito são tomadas. Através desses canais democráticos muitos atores tornam visíveis suas demandas e as confrontam com as de outros atores que também dão visibilidade às suas questões, revelando desse modo, serem esses espaços marcados pelo princípio da pluralidade democrática. (Costa, 2003, p.30).

Os principais conselhos que teriam sido criados foram:

Os conselhos de políticas públicas, nas áreas de 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, do idoso. (Côrtes, 2002, p.11).

Estes novos espaços têm se destacado, enquanto canais institucionalizados de participação popular, e têm se constituído como um primeiro passo rumo à democracia deliberativa.

Entretanto, considera-se como extremamente importante, ter-se em mente que o processo de transição democrático, precisa ser refletido a partir de uma contradição entre “formas instrumentais e administrativas de organização do Estado e a dimensão da interação social no nível do cotidiano”. (Avritzer, 1995, p.110). Neste sentido, a análise da democracia e neste caso, destes espaços híbridos criados institucionalmente:

Deve levar em conta a cultura política anterior ao estabelecimento da democracia, bem como os locais do aparelho de Estado e do sistema político que favorecem a continuidade de práticas não-democráticas. O relacionamento entre diferentes atores políticos e as instituições democráticas deve ser visto por esta óptica. Desse modo, o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e a suas relações com os atores sociais. Essa inter-relação é crucial para a existência da democracia, uma vez que formas específicas de concentração do poder podem também ter consequências antidemocráticas. (Idem, p.114).

Tendo em vista os aspectos mencionados, pretende o presente trabalho analisar a perspectiva inclusiva, democrática e participativa dos conselhos gestores municipais de políticas públicas. Eles se constituem em “fóruns institucionalizados, similares aos encontrados na Inglaterra, Itália, Estados Unidos ou Canadá”. (Côrtes, 2002). Entretanto, diferentemente destes, apresentam, segundo Côrtes (2002), proporções em termos de “envolvimento de participantes, e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social, que não encontra paralelo nesses países”.(Idem, p.2).

Logo, segue-se uma discussão a respeito da perspectiva real sob a qual se encontram os conselhos gestores municipais. Seus principais entraves e as alternativas possíveis para uma participação efetiva da sociedade civil nestes espaços e, sobretudo, quais as possibilidades que oferecem para uma ampliação da democracia.

## **2- Sociedade Civil x Executivo Local: os principais pontos que permeiam a participação**

Este segundo capítulo aborda algumas das principais discussões que orientam as investigações acadêmicas a respeito da participação social nos conselhos gestores. Toma como objeto de análise as investigações realizadas pelas dissertações a respeito dos conselhos municipais produzidas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN e Departamento de Ciência Política da UFMG.

A partir de uma investigação a respeito da produção de teses e dissertações dos departamentos escolhidos, foram encontradas sete dissertações ao todo, sendo cinco dissertações provenientes do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, e duas dissertações provenientes do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Além disso, o estudo levou em consideração alguns importantes trabalhos publicados a respeito da participação nos conselhos municipais, provenientes de outras localidades, (Andrade, 2002.1, 2002.2, 2002.3; Avritzer, Pereira, 2005; Bonfín, 2002; Côrtes, 2002; Dagnino, 2002; Kerbaudy, 2002).

O capítulo está dividido em três partes.

A primeira parte trata-se inicialmente da investigação a respeito de alguns aspectos prévios que influenciariam no momento que antecede à participação e, por sua vez, no formato que esta assume.

Uma das principais variáveis analisadas trata-se da cultura política, na orientação do comportamento dos atores políticos envolvidos nesse processo, quais sejam, a sociedade civil e o executivo local, destacando-se uma discussão a respeito do conceito de capital

social (Putnam, 1996). Faz-se também uma reflexão a respeito papel das instituições e dos governantes na promoção de formas reais de incentivo à participação e ao compartilhamento de decisões.

O segundo item aborda uma análise de algumas das principais variáveis capazes de compreender o fenômeno da participação da sociedade nos conselhos gestores. Trata-se de uma reflexão, orientada pelas dissertações analisadas, a qual pretende teorizar a respeito dos principais embates ao processo de deliberação compartilhada nesses espaços institucionais. As variáveis analisadas são: 1) Forma de escolha dos conselheiros, 2) Paridade dentro dos Conselhos, 3) Grau de comprometimento com as entidades que representam, 4) Grau de compartilhamento das decisões, 5) Grau de transparência dos governos locais, 6) Dependência orçamentária.

O terceiro item visa propor uma análise comparativa entre as variáveis identificadas no item anterior, a partir das dissertações produzidas nas duas instituições, Programa de pós-graduação em Ciências Sociais – UFRN, e Departamento de Ciência Política – UFMG. Trata-se de identificar tendências, semelhanças e diferenças, principalmente no que diz respeito à política local, diante da diversidade dos municípios-sede dos conselhos analisados.

O quarto, e último item, propõe abordar algumas das principais estratégias e soluções, também identificadas nas dissertações e trabalhos acadêmicos analisados, que vêm sendo encontradas para burlar as adversidades encontradas no caminho da participação popular.

No que diz respeito à participação da sociedade civil, nesses espaços de gestão compartilhada com o executivo municipal, quais sejam, os conselhos gestores municipais, faz-se importante observar que existem algumas discontinuidades nas análises realizadas,

que comprovam as diversas formas sob as quais as políticas e práticas políticas possam vir a ser implementadas, tendo como origem um mesmo mecanismo institucional.

Estas observações vêm corroborar as inconstâncias e diversidades encontradas neste campo, no que diz respeito à participação da sociedade civil nos conselhos e as sucessivas relações produzidas com o executivo municipal nas diferentes regiões do país. De acordo com Vilar (1997):

Em pesquisa<sup>19</sup> realizada no período de abril de 1992 a julho de 1993, que fez uma avaliação da estrutura e funcionamento dos conselhos estaduais de saúde e cadastrou os conselhos municipais de saúde, evidenciou-se esta tendência de crescimento acelerado, como também as grandes disparidades existentes entre estes órgãos, resultantes das diversidades culturais, políticas e sociais da sociedade brasileira, apesar dos aspectos jurídicos e normativos. O referido estudo, além de revelações interessantes, traz muitas indagações remetidas a estudos mais específicos. (Vilar, 1997, p.92).

São muitos os aspectos a serem analisados para uma real compreensão a respeito da qualidade da deliberação e da participação produzida nestas instituições, contribuindo ou não, para a construção da democracia no país.

Alguns desses aspectos serão analisados mais detidamente em uma perspectiva comparada a partir das análises apresentadas pelas dissertações selecionadas, as quais abordam conselhos nos estados do Rio Grande do Norte, Minas Gerais e São Paulo. Assim como a partir de trabalhos e artigos que têm se destacado em congressos e encontros, em grupos que discutem a respeito do tema da democracia deliberativa. (Andrade, 2002.1,

---

<sup>19</sup> - BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Projeto Nordeste, Informação, Educação e Comunicação. Avaliação do funcionamento dos conselhos estaduais e municipais de saúde: resultado da pesquisa. Brasília: c/ 1995. 35 p.

2002.2, 2002.3; Avritzer, Pereira, 2005; Bonfin, 2002; Côrtes, 2002; Dagnino, 2002; Kerbauy, 2002).

Desse modo, acredita-se que apesar das limitações já mencionadas, as discussões aqui abordadas conseguem expressar as principais questões referentes à difícil tarefa da construção da democracia no país, sendo esta compreendida como uma forma de compartilhamento de decisões entre o poder público e a sociedade civil.

Este trabalho busca empreender uma análise comparativa entre os estudos realizadas no Rio Grande do Norte e em Minas Gerais, na tentativa de identificar tendências, semelhanças, ou diferenças, nas variáveis que influenciariam o processo de construção de uma democracia deliberativa, a qual por sua vez parte, necessariamente, de um compartilhamento real das decisões políticas entre sociedade civil e executivo local.

Apesar das suas limitações, o presente trabalho pretende dar ênfase aos principais pontos que vêm sendo discutidos a respeito da construção da democracia, além de ter como preocupação, propor uma discussão a respeito de possíveis experiências e práticas que estejam rompendo com as dificuldades encontradas no dia-a-dia da prática política de compartilhamento de decisões, inaugurada com a Constituição de 1988.

## **2.1- Os principais pontos que antecedem a transformação dos conselhos em espaços de participação da sociedade civil em parceria com o Estado**

Dando seqüência à análise, a respeito dos questionamentos iniciais, no que se refere à sua real capacidade de ampliação à participação popular na deliberação de questões referentes às políticas públicas, um primeiro e importante ponto a ser discutido refere-se ao fato de que a criação destes conselhos, por si só, não se constituiu em garantia suficiente

para que os seus integrantes realmente fossem capazes de participar, ativamente e de forma concreta, do processo de decisão política nas diferentes áreas da administração pública. Mais do que isto, um dos pontos mais importantes, e muitas vezes negligenciado, e ao qual deve-se estar atento, trata-se do fato de que grande parte da população não estava preparada para participar no momento em que estes espaços foram criados.

Durante todo o período histórico anterior à Constituição de 1988, a sociedade brasileira foi alijada do processo de deliberação política. Historicamente, não apenas a sociedade civil, mas também estados e municípios, sofreram com a excessiva centralização de decisões, poderes e recursos, nas mãos do governo federal (embora esta excessiva centralização em nível federal também tenha contribuído para o fortalecimento dos executivos estaduais e por sua vez, perpetuado relações “coronelísticas” durante amplo período da história nacional<sup>20</sup>).

Como foi tratado no capítulo anterior, esta excessiva centralização foi repensada durante o processo de redemocratização nacional. Após longa discussão a respeito destas práticas centralizadoras, a Constituição de 1988 refletiu tal preocupação, a partir da incorporação de medidas descentralizantes e mais participativas.

É preciso compreender entretanto, que o entusiasmo dos movimentos sociais urbanos, muitas vezes, não foi capaz de se estender à grande maioria dos municípios brasileiros que se situam no interior dos estados do país. Nestes, o fenômeno da participação não alcança grande destaque, devido a fatores relacionados não apenas a um dos lados envolvidos, mas a ambos, sociedade civil e executivo local.

Embora não se tratando de fazer aqui uma investigação aprofundada a respeito destes aspectos que envolvem a participação local, considera-se ser importante citá-los.

Por um lado, observa-se uma falta de interesse e desconhecimento das populações locais sobre a participação nos conselhos. Muitas vezes, a única forma que algumas populações conhecem a respeito de um diálogo com os representantes políticos, corresponde à prática de favoritismos, onde as pessoas, não sendo capazes de reconhecer nestes políticos a figura dos representantes dos interesses da população, buscam solucionar os problemas enfrentados no dia-a-dia, a partir de pedidos e favores pessoais, reafirmando, desta forma, atitudes clientelistas por parte dos políticos locais.

Por outro lado, do ponto de vista dos executivos municipais, muitas vezes, há a falta de vontade política para promover um compartilhamento de decisões com a sociedade civil, o que, sem dúvida alguma, representa um grande empecilho para a concretização destes espaços, enquanto promotores de uma democracia participativa, capazes de estabelecer o debate e o diálogo necessários para a formação de consenso na deliberação das políticas públicas municipais.

Um outro aspecto observado, tendo em vista a obrigatoriedade dos conselhos, trata-se do fato de que, em muitos municípios do país, houve uma sobrecarga de conselheiros em terem que assumir funções em diversos conselhos, devido à falta de pessoal interessado em participar, o que contribui para uma má qualidade da participação.

Como foi dito anteriormente, o processo de transição democrática, assim como uma análise a respeito da construção de uma democracia participativa, pensada a partir destes espaços de gestão compartilhada - conselhos gestores municipais - devem ser analisados não apenas ao nível das instituições, mas, sobretudo, faz-se importante dar destaque às sucessivas relações que irão se estabelecer, nos diversos setores da sociedade, para com o Estado, a partir de medidas institucionais democráticas propostas, ou seja, para

---

<sup>20</sup>O "ultrapresidencialismo estadualista". (Abrúcio, 2002).

compreender-se os conselhos, enquanto instituições promotoras da participação efetiva da sociedade na deliberação pública, é preciso compreender as formas de relações que se estabelecem nesses espaços entre a sociedade civil e o executivo municipal.

Faz-se necessário esclarecer alguns aspectos da institucionalização dos conselhos aqui analisados<sup>21</sup>. Considera-se o termo instituição, um conjunto de regras claras, públicas, formais e estáveis, que definem arranjos e processos institucionais, estabelecem as formas de interação e vinculação entre as pessoas e organizações, influenciam ações, públicas neste caso e são passíveis de controle social.

Dentro desta perspectiva, tendo sido criados os espaços institucionais para a participação e compartilhamento de decisões, faz-se importante considerar a cultura política, para se pensar na forma como se dá a participação da sociedade brasileira, recém-democrática, nestes canais institucionalizados.

O desenho institucional torna-se fator relevante diante da necessidade de que os princípios democráticos, a legitimidade dos procedimentos participativos, assim como os resultados do processo, sejam assegurados, entretanto, existem inúmeras variáveis que influenciam e determinam um conjunto de práticas no interior da arena política.

De acordo com Avritzer (1995), o processo de democratização, no Brasil, teria dado origem ao surgimento de duas culturas políticas:

Uma, democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizadores; e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização, que persiste com suas práticas tradicionais (...) mais de um século depois da introdução formal de instituições democráticas no país. (Idem, p.118).

---

<sup>21</sup> Conselhos municipais de saúde, assistência social, educação e trabalho.

Para além dos processos que ocorrem no interior do sistema político e das instituições democráticas, faz-se necessário observar um conjunto de práticas definidoras de uma cultura que rege as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil. Tanto quanto as instituições, esta inter-relação é fundamental para o estabelecimento da democracia, principalmente tendo em vista as grandes diferenças culturais existentes nas diversas regiões do país, por onde estão distribuídos estes espaços.

A este respeito, cabe destacar a relevância do conceito de “capital social” tal qual proposto por Putnam (1996). Segundo este autor, a existência de um certo estoque de capital social pode ser considerada como uma possível explicação para a existência de ações altruístas, ações coletivas, capazes de promover uma organização social, em prol da reivindicação de direitos, e da realização de políticas, em detrimento de ações individualistas e mantenedoras de relações verticalizadas entre poder público e sociedade civil. Para Putnam, “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996, p.177).

A partir do estudo de Putnam, pensando o contexto político brasileiro, pode-se elaborar a hipótese de que a maior intensidade e a melhor qualidade da participação nos conselhos estariam associadas a uma maior disponibilidade de capital social em certas cidades e/ou estados brasileiros.

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica também é algo que tende a se auto-reforçar. A deserção, a desconfiança, a omissão,

a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente, num miasma sufocante de círculos viciosos. Tal argumentação sugere que deve haver pelo menos dois equilíbrios gerais para os quais todas as sociedades que enfrentam os problemas da ação coletiva (ou seja, todas as sociedades) tendem a evoluir e que, uma vez atingidos, tendem a se auto-reforçar. (Putnam, 1996, p.187).

Um dos trabalhos analisados (Rêgo, 2002), a partir de dois estudos de caso, realizados em municípios do interior do Rio Grande do Norte, os quais possuem características semelhantes quanto à tradição política local de governos tradicionais sob legendas de partidos conservadores, que utilizam práticas autoritárias e patrimonialistas, apresenta claramente uma grande diferença devido ao que poderíamos chamar de capital social.

No município de São Gonçalo do Amarante<sup>22</sup>, onde havia uma maior tradição associativa entre os moradores sob diversas formas de organização coletiva, o Conselho municipal de Saúde alcançou grande parte dos seus objetivos; ao passo que o município de Luís Gomes<sup>23</sup>, onde não havia tal tradição, o Conselho Municipal de saúde não consegue se estabelecer enquanto um espaço de gestão compartilhada.

Nota-se que em São Gonçalo do Amarante, onde a experiência avançou mais, existe um certo nível de organização da sociedade civil, que aparece como uma singularidade importante e que tem a ver com a tradição associativa da população. Existe também certa organização de entidades de classe, como sindicatos, e partidos de tendência progressista, estes últimos já tendo conseguido participar das disputas eleitorais. A presença desses segmentos mais organizados institucionalmente significa que uma parcela da população já incorporou a prática da participação. Em Luís Gomes, pelo contrário, há uma ausência total de qualquer tipo de organização da sociedade. Esse é um município que tem uma tradição de não participação, como é comum na região onde está localizado. Lá não

---

<sup>22</sup> São Gonçalo do Amarante – município integrante da região metropolitana de Natal.

<sup>23</sup> Luís Gomes – município localizado no alto sertão do Rio Grande do Norte (alto oeste do estado), região que faz fronteira com o estado da Paraíba.

existe nenhum movimento da comunidade no sentido de formar grupos com interesse de discutir os seus problemas, independentes da ação do governante. (Rego, 2002, pgs.124,125).

Na mesma perspectiva, segundo o estudo apresentado por Duarte (2004), o sucesso atribuído ao Conselho Municipal do Trabalho do município de Apodi<sup>24</sup>, deve-se em parte, ao esforço do movimento rural no município, o qual teria impulsionado a organização dos movimentos sociais na cidade. “Essa característica influenciou o surgimento de mobilizações sociais e a criação de partidos de esquerda que passaram a participar das disputas eleitorais”.(Duarte, 2004, p.101). Além disso, segundo a autora, esta trajetória histórica também teria sido responsável por uma forte influência da sociedade civil para com o executivo federal, para que pudessem se organizar de acordo com a perspectiva de compartilhamento de decisões.

Neste cenário, temos a oportunidade de reconhecer uma novidade, reconhecer um novo período, reconhecer um novo desenho das relações entre a sociedade civil e o Estado. Um desenho no qual a necessidade de apoio e de participação permanente da sociedade civil, é condição para que o Estado consiga se reorientar, principalmente no novo modo de gestão democrático e participativo requerido pelos movimentos sociais. (Duarte, 2004, p.102).

Do mesmo modo, o estudo abordado por Costa (2003), sugere que um dos pontos que contribuíram para o sucesso do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte foi justamente o forte movimento social existente no município desde os anos oitenta, o que possibilitou que já no início dos anos noventa, surgisse na Câmara Municipal uma proposta para a criação do conselho. Em Belo Horizonte, a criação do conselho municipal de saúde

reflete, desde o início, o envolvimento da sociedade organizada, sinalizando uma significativa trajetória de mobilização social na área da saúde na cidade. (Costa, 2003, p.78).

O estudo de Cunha (2004), por sua vez, abordando os conselhos de saúde e assistência social em Belo Horizonte e São Paulo, comenta que no caso de Belo Horizonte, simultaneamente ao forte movimento social em prol da institucionalização de mecanismos de participação popular, a cidade contou, desde 1989, com uma sucessão de governos democrático-populares, que contribuíram sobremaneira para a valorização destes espaços. Entretanto, o município de São Paulo, apesar de apresentar um forte movimento e organização social, encontrou diversas barreiras para a criação e manutenção dos conselhos, mesmo no período em que estes já haviam sido reconhecidos por leis federais.

No município de São Paulo, a implantação desses conselhos teve alguns percalços. O conselho de saúde foi resultado de lutas e discussões do movimento sanitarista, muito forte e atuante, em especial através do Movimento de Saúde da Zona Leste e que exerceu influência na constituição do SUS. O Conselho Municipal de Saúde de São Paulo foi implantado no governo da prefeita Luiza Erundina, tão logo a legislação foi promulgada. Entretanto, com a mudança de governo para Paulo Maluf, foi interrompido o processo de implementação do SUS na cidade de São Paulo. Foi criado, em substituição, o Programa de Assistência a Saúde (PAS), com os custos arcados pelo próprio município. Com essa medida, o município desligou-se do SUS e, conseqüentemente, o governo considerou que não tinha a obrigatoriedade de implantar o CMS/SP, questionando, inclusive, sua legitimidade. Foi criado um novo conselho gestor do PAS, cujos conselheiros eram remunerados e, talvez por isto, mais suscetíveis às orientações do governo. (Cunha, 2004, p.83).

---

<sup>24</sup> Apodi – município localizado também no oeste do estado do Rio Grande do Norte, mas próximo ao município de Mossoró, segundo centro urbano mais importante do estado.

Observa-se que as vinculações partidárias dos prefeitos, Luiza Erundina e Paulo Maluf, foram decisivas para uma postura mais ou menos democrática em relação ao Conselho Municipal de Saúde. A primeira prefeita citada, por estar vinculada a um partido de esquerda, com perspectivas de abertura à participação popular nas suas gestões, o PT, contribuiu para a criação deste espaço no município. Já o segundo prefeito, tendo em vista uma vinculação a um partido de direita, PP, além de uma trajetória política antidemocrática e reacionária, tendo em vista sua participação no regime militar, adotou uma postura que rompeu completamente com a gestão anterior, inviabilizando e deslegitimando a atuação desse espaço. Cria com suas próprias mãos um novo conselho, a fim de ter total controle sobre a política de saúde do município.

Também no caso do conselho de assistência social, o município de São Paulo enfrentou grandes dificuldades por parte dos gestores locais, fazendo que apenas em 2000, oito anos após a promulgação da LOAS, fosse criado o COMAS, o que faz do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, o mais recente dentre as capitais brasileiras.

Diante desta perspectiva, onde supostamente tem-se uma maior participação e de melhor qualidade, em municípios onde antes já havia uma tradição participativa, a qual corrobora, por sua vez, o argumento apresentado por Putnam. Como seria possível, a partir de determinados mecanismos institucionais, que o Estado fosse capaz de promover a participação em cidades e/ou estados em que os cidadãos não tenham conseguido se organizar politicamente propondo ações coletivas em detrimento de práticas clientelistas e verticalizantes? Como romper com tais práticas individualistas e conseguir organizar comunidades em prol de soluções coletivas que trariam a resolução de diversos problemas para toda a população envolvida, rompendo com a tradição local dotada de um baixo estoque de capital social e desta forma, fosse capaz de organizá-los em prol de objetivos

comuns? Para além dos incentivos à participação contidos no texto de nossa atual Constituição, como poderiam ser criados mecanismos complementares àqueles espaços de participação que fossem garantidores da participação efetiva dos diversos segmentos sociais no que concerne à sua deliberação efetiva com relação a questões da administração pública?

Estas são interrogações pertinentes e envolvem aspectos relativos à motivação da sociedade civil para participar em espaços que foram criados obrigatoriamente, tendo em vista o comprometimento do repasse de recursos financeiros do governo federal para a realização das políticas públicas (saúde, educação, assistência social e programas em prol das crianças e adolescentes).

Entretanto, talvez possa ser atribuído um importante peso ao gestor local, no incentivo à participação, para uma maior adesão a esta novidade política. Também no mesmo estudo apresentado por Rêgo (2002) :

Em São Gonçalo do Amarante, apesar de o gestor da saúde pertencer a um governo conservador, logo após a criação do Conselho assumiu a Secretaria de Saúde, uma pessoa que tinha participado das discussões sobre a Reforma Sanitária, a qual se comprometeu com esse novo modelo de gestão e passou a desenvolver um excelente trabalho de fortalecimento desse fórum de participação. Já em Luís Gomes, em nenhum momento da implantação dessa experiência, o município contou com um gestor que tivesse uma atuação voltada para o fortalecimento do Conselho. O processo de criação e implantação deste foi marcado pela prática tradicional de implantação de políticas sem consulta à população. (Rego, 2002, p.125).

Talvez a postura do representante do executivo local seja fundamental para dar explicações às indagações anteriores. Parece relevante, neste sentido, o estudo destas duas cidades, as quais possuem historicamente tradições políticas e até uma cultura política

semelhante, que foi fundamental para o fortalecimento da sociedade civil local, assim como a sua real participação na deliberação das políticas, o apoio dado pelo governo local. De acordo com Duarte (2004),

em relação à capacidade de os segmentos sociais interferirem na dinâmica de funcionamento dos Conselhos e na gestão de políticas públicas, essa vai depender muito da adoção pelo poder executivo de mecanismos democráticos e transparentes na esfera pública”. (Idem, p. 117).

Como também pôde ser observado, no caso dos conselhos de saúde e assistência social de São Paulo, o papel dos gestores foi decisivo, no sentido contrário, ou seja, dificultando a criação destes espaços, em detrimento de uma forte demanda popular, o que contribui para uma valorização desta variável – vontade política, para a criação e até mesmo a sua real institucionalização.

Entretanto, tendo em vista o peso da atuação do gestor municipal, para a legitimação ou não dos conselhos, não se pode deixar que a qualidade da deliberação e da participação dependa diretamente da “boa-vontade” dos governos locais. É preciso pensar uma série de mecanismos que possam regular as ações nos conselhos, a fim de torná-los eficazes.

Por outro lado, também, não se deve depender apenas do perfil político associativo e do capital social da sociedade civil expressos na diversidade de movimentos sociais e nas suas representatividade e capacidade de organização. (Duarte, 2004, P.139). A autora levanta o problema da sucessão e da continuidade de experiências bem-sucedidas, como na fala de um representante do poder público ligado ao conselho municipal de emprego de Apodi:

Minha maior preocupação é a falta de continuidade de propostas que dão certo, porque às vezes quando muda um gestor, muda também toda política que vinha sendo encaminhada anteriormente, mesmo que essa seja uma política que tenha dado certo. Veja o nosso caso, quando mudou o gerente do Órgão Financiador, praticamente toda ação do Conselho foi paralisada. Talvez se o Conselho, no início do segundo mandato, tivesse uma ação mais atuante no sentido de mostrar uma real comunicação com a comunidade, fazendo com que esse gerente se abrisse um pouco mais ou que ele fosse remanejado do cargo, talvez não tivesse sido paralisada as ações do COMUT. Com isso, quem termina sendo penalizado é o processo de democratização das políticas de trabalho do município. (Souza, 2003 – Representante do poder público estadual e 1º Secretário do COMUT, In: Duarte, 2004, p.139).

Para que os conselhos alcancem um certo grau de autonomia, segundo a autora, é preciso que ele crie uma rede de articulações com outras forças sociais da sua localidade, como movimentos sociais, universidades, igrejas, ONGs, instituições públicas e privadas; como também um envolvimento com setores não organizados. Além disso, que haja uma integração entre os diversos conselhos existentes e suas políticas, para uma maior eficiência.

Associado a estas propostas, o presente estudo considera que também se faz necessário o fortalecimento das instituições que regularizam o funcionamento dos conselhos, a fim de que possam ser mais incisivamente fiscalizados, além de institucionalizar realmente as ações no seu interior, para que a eficiência destes espaços não fique à mercê dos interesses dos representantes do governo local.

O trabalho segue seu caminho a partir de um questionamento a respeito da qualidade da participação e vai em busca de problemas e propostas que trabalhem a respeito de uma participação real, baseada na deliberação e na formação de acordos. Não meramente numérica ou que esteja baseada em uma proporcionalidade desproporcional,

que valoriza o saber técnico e por outro lado, se encontra às voltas com um baixo grau de educação da sociedade brasileira.

Diante destas questões, o trabalho busca propor uma reflexão, a qual se pretende aprofundar, numa perspectiva comparada entre os trabalhos apresentados pela UFRN e pela UFMG.

## **2.2- Principais variáveis que interferem na construção de uma real participação no interior dos conselhos e dificultam a construção da democracia:**

### **2.2.1.1- Forma de escolha dos conselheiros**

Inicialmente, um primeiro ponto a ser observado, trata-se das questões referentes à composição dos conselhos, passando pela forma como os representantes são escolhidos e também pela questão da paridade, a qual é estabelecida obrigatoriamente nos conselhos gestores.

O que os estudos revelam é que, na maioria dos municípios pesquisados, não existem critérios técnicos claros e objetivos que orientem a escolha dos representantes para o conselho, tanto em relação ao segmento de usuários, como ao segmento de profissionais de saúde e de prestadores de serviços. A escolha sempre obedece ao critério de proximidade com o Executivo Municipal. (Rêgo, 2002, p.52).

A partir da falta de critérios identificada na seleção dos membros do conselho, segue-se um outro grande problema. Trata-se da falta de representatividade que estes passam a adquirir.

A realidade encontrada na maioria dos conselhos mostra que, apesar de existir uma paridade quantitativa, com relação aos usuários, não existe

uma paridade qualitativa, no sentido da representatividade da participação. Ao serem indicados para compor o conselho através de critérios de afinidade pessoal ou política com o Executivo municipal, esses representantes passam a compor uma base de apoio ao prefeito, defendendo e apoiando os seus projetos e interesses, em detrimento dos projetos e interesses do segmento social que representam. Nesse sentido, apesar de existir a paridade numérica, não existe a paridade decisória. (Rêgo, 2002, p.53).

### **2.2.1.2- Paridade dentro dos conselhos**

Com relação à paridade, considera-se que Estado e sociedade devam ter o mesmo número de representantes, com exceção do Conselho de Saúde, o qual deve ter uma composição paritária dos usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos. A paridade trata-se de um critério inicial para uma disputa eqüitativa de poderes e interesses divergentes no interior dos conselhos, visando garantir legitimidade e equilíbrio no processo de deliberação.

O estudo de Filho (2002) destacou que o conselho municipal de saúde da cidade do Natal não é paritário, pois segundo ele, existe uma desproporcionalidade maior em favor dos representantes do Governo/Prestadores/Profissionais de Saúde, apesar deste não ser o único problema enfrentado pelo segmento dos usuários no interior do COSEMS. (Idem, p.135).

Entretanto, segundo Duarte (2004), mesmo em casos onde há uma paridade numérica observada, deve-se ter atenção sobre um grande problema observado em vários estudos, trata-se do “caráter ficcional” da distribuição do poder pela paridade. O formalismo pode servir como “cortina de fumaça” para dissimular desigualdades e ampliar o poder de quem esteja em melhor condição nessas arenas políticas. (Idem, p.110).

No estudo de Rêgo (2002), observa-se um exemplo claro sobre a forma como são compostos os conselhos na grande maioria dos municípios:

No caso de Luís Gomes, como o critério para indicação é, em geral, a proximidade política ou pessoal ao prefeito, a participação cidadã está bastante comprometida. Ou seja, apesar de estar garantida uma paridade numérica, não existe uma paridade em termos decisórios, nos momentos de decisão, o segmento do governo tem sempre uma maioria, que dá sustentação aos projetos de seu interesse. Nesse sentido, a legitimidade e a autonomia do Conselho ficam comprometidas, uma vez que não está garantida uma tomada de decisão em que os diversos segmentos participantes do Conselho tenham postura de independência em relação ao Executivo. (Rêgo, 2002, p.80).

Também no estudo apresentado por Silva (2002), a respeito de conselhos ligados à educação<sup>25</sup>, no município de Pau-dos-Ferros, no interior do Rio Grande do Norte, a composição do conselho obedece à critérios de proximidade política ao executivo local. A autora destaca a fala de uma conselheira:

A maioria dos membros, que compõe o conselho, são pessoas ligadas diretamente ao poder. Então, no momento em que eu, como conselheira, interrogava alguma coisa, questionava, ao invés dos demais conselheiros quererem saber, já começavam a querer defender o sistema. (...), quer dizer, quem representava pai, (...) professor, não representava de fato esses [segmentos]. (...) Estavam lá defendendo mesmo o poder municipal. Então isso era muito difícil. A gente era muito mal (...) interpretada. [Eu lembro que] teve um momento que a Secretária [Municipal de Educação] disse que eu questionava porque (...) meu objetivo era ser contra o prefeito. E não fazer uma atividade com coerência ou com (...)

<sup>25</sup> Apesar do conselho estudado pela autora tratar-se do CACS-FUNDEF\*, o qual não possui função deliberativa, considerou-se algumas das percepções do estudo que vêm somar a este trabalho a compreensão a respeito dos limites e possibilidades de construção da participação nesses novos espaços institucionais aqui analisados – os conselhos gestores municipais.

\*De acordo com o Art.3º da Lei Municipal nº 741/97, temos como atribuições desse conselho: “I- Acompanhar e controlar a transferência e aplicação dos recursos do Fundo; II- Supervisionar a realização do Censo Educacional anual; III- Examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo” (PAU DOS FERROS. Prefeitura Municipal, 1997g, p.[02]: In, Silva, 2002, p.128).

responsabilidade. (...) Por isso que eu disse naquela hora — eu não gostaria de ter saído naquele momento do Conselho, mas em compensação, para mim [como] pessoa (...) foi melhor, porque eu estava me desgastando muito. Estava muito ruim (OLIVEIRA, 2000, In: Silva, 2002, p.124).

Este tipo de experiência com relação à composição dos conselhos reforça uma das características da cultura política nacional mais forte, qual seja, a do clientelismo. Além disso, coloca em questão o poder de representação que estes espaços possam significar, pois os atores envolvidos, não estando participando como representantes legítimos de entidades da sociedade local, não tem sequer a quem prestar contas.

Diante desta realidade, faz-se importante questionar a respeito da real legitimidade que estes espaços possuem. Neste sentido, deve-se colocar em questão a sua capacidade representativa, e a sua capacidade de deliberar autonomamente. Duarte (2004) destaca que a composição do conselho relaciona-se diretamente com a qualidade da participação. “Devendo-se considerar que a representatividade na composição do conselho refere-se não só ao aspecto legal e quantitativo, mas, sobretudo, a capacidade de representar os interesses dos segmentos sociais envolvidos”. (Idem, p.112).

Estas são questões que se colocam diante das práticas recorrentes das políticas locais, que se orientam com base em uma cultura política anti-democrática, que se nega a delegar ou compartilhar poder de decisões a respeito das políticas públicas.

Cabe destacar, dentro deste contexto, que apesar de os conselhos apresentarem um forte apoio nas legislações que os criaram, complementadas por suas regras de funcionamento, que os casos dos conselhos municipais de saúde e assistência social da cidade de São Paulo, mostram que:

A previsão jurídica desses instrumentos não é suficiente para assegurar sua implantação e implementação, havendo forte influência das variáveis contextuais e dos atores sociais e políticos. Por outro lado, também são exemplos de como a mobilização da sociedade civil, apoiada nos instrumentos legais e nos recursos institucionais, pode reverter situações adversas à sua existência e funcionamento. (Cunha, 2004, p.91).

Entretanto, algumas experiências têm se demonstrado positivas. Um bom exemplo pôde ser citado no trabalho de Rêgo (2002) a respeito do conselho de saúde do município de São Gonçalo do Amarante:

Quanto à questão da participação, o Conselho de São Gonçalo do Amarante tem conseguido avanços significativos. Pode-se dizer que a participação cidadã existente hoje é legítima, pois estão representados os diversos segmentos sociais, escolhidos de forma democrática, pelas próprias instituições, sem interferência política. Esse é um dos fatores importantes para que se assegure uma representatividade em termos de participação. (Rêgo, 2002, p.113).

A experiência positiva do município demonstrou também que este alcançou reconhecimento e legitimidade por parte da população local. “Hoje existe no município um reconhecimento da importância deste fórum participativo como um espaço aberto e acessível, que pode ser utilizado como mecanismo de encaminhamento dos problemas da comunidade”. (Rêgo, 2002, p.118). Vê-se a importância destes espaços, os quais, quando se consolidam e apresentam um certo grau de eficácia, contrapõe-se a práticas clientelistas assim como outras práticas de utilização indevida deste espaço público, apontando para novas formas de tomada de decisões, diferentemente de quando prevalecem os interesses do poder local, verificado nos representantes do executivo municipal.

Tendo em vista uma análise dos trabalhos, observa-se que mesmo havendo uma igualdade numérica entre sociedade e governo, esta não se faz suficiente para garantir o equilíbrio, a legitimidade e a transparência durante o processo decisório. Observa-se que há

uma dificuldade dos atores envolvidos, tanto por parte do Estado, quanto por parte da sociedade civil, em lidar com a pluralidade.

Embora exista na lei a garantia da paridade, na prática, predomina ainda no imaginário social da sociedade brasileira, a concepção da superioridade do saber técnico, decorrente das relações desiguais de poder, o que dificulta a participação de forma igualitária por parte dos grupos representados nestes espaços. Nestes casos, predomina o saber técnico, que inibe a participação dos demais membros, sobrepondo-se, muitas vezes, sobre as demais posições dos participantes. (Viana, 1998; Dhal, Poz e Pinheiro, 1998; Cohn, Elias e Jacobi, 1993, In: Andrade, 2002.3).

No estudo de Filho (2002) a respeito do conselho municipal de saúde de Natal, a participação muitas vezes foi encaminhada com a supremacia do técnico-administrativo. Desse modo, a partir do momento em que ele identificava as deficiências, caracterizava o tipo de clientela portadora dessa deficiência, caracterizava o quadro da atuação e, por fim, atendia às necessidades. Passando por cima do ideal de participação da sociedade, que era excluída deste processo. Além disso, destaca que:

Não raro, o técnico “dava uma palestra que a população não compreendia, depois passava a lista de presença, e isto era tomado como participação popular” (PE-9). O agente técnico, muitas vezes, realizava uma palestra ou comunicação à população de um bairro ou região usando uma linguagem totalmente fora da capacidade compreensiva daquela comunidade. A consequência disso, é que mesmo a reunião sendo validada por uma lista de presença, a população não tinha acesso às informações necessárias para resolver e/ou encaminhar os problemas e impasses frente às questões de saúde. (Filho, 2002, p.91).

Nesses casos, fica claro o poder que advém de um discurso embasado em argumentos de cientificidade. “O discurso sábio e culto, enquanto discurso do universal,

pretende unificar e homogeneizar o social e o político, apagando a existência efetiva das contradições e das divisões que se exprimem como luta de classes”. (Chauí, 1981, p.52).

Mais do que isto, se faz importante dar destaque à tese de Bourdieu (1989) a qual chama atenção para o fato de que conhecimento e saber inauguram uma nova forma de poder e dominação ideológica no contexto do capitalismo avançado. Desse modo, saber e conhecimento, sob a máscara de “ideologia espontânea” têm atuado na criação e legitimação de desigualdades “iníquas e permanentes”, pois esconde sistematicamente as pré-condições sociais e econômicas do seu funcionamento. O saber e o conhecimento inauguram uma nova forma de capital, mais opaca e invisível do que o capital econômico, o capital cultural. (Souza, 2003).

Assim, na leitura de Bourdieu, precisamente o elemento percebido por todos como o aspecto mais visível e relevante do processo de democratização das sociedades avançadas depois da Segunda Guerra Mundial apresenta a contra face nada inocente de, através de seu modo de operação específico, ao naturalizar as relações sociais contingentes, estabelecer um novo padrão, ainda mais sutil e sofisticado que os anteriores, de dominação simbólica mascaradora de relações de desigualdade. (Souza, 2003, p.53).

Também no trabalho de Vilar (1997), o problema da disparidade e da desigualdade na participação se faz presente. A autora destaca que:

Verifica-se uma grande disparidade na apropriação do saber dos segmentos que compõem o conselho. Considerando os limites do acesso às informações, o desconhecimento de temas mais voltados para questões técnicas e a falta de domínio político, o segmento dos usuários apresenta maiores dificuldades. (Vilar, 1997, p.144).

Estas questões vêm suscitar o problema da falta de capacitação dos conselheiros, encontrado nos estudos analisados. Pode-se dizer que, a maioria dos conselheiros nunca recebeu capacitação para exercer essa função. Tais problemas são ainda mais evidentes nos conselhos de saúde, onde fica clara a desigualdade entre o representante dos usuários e os representantes dos prestadores de serviço, os quais detêm um conhecimento prévio correspondente ao saber técnico. Neste sentido, “esta falta de conhecimento técnico do segmento dos usuários tem sido bastante referida nos estudos avaliativos, como um entrave às relações entre os segmentos, gerando uma situação de desigualdade, muito nociva nos processos democráticos”. (Rêgo, 2002, p.56). Além disso:

O domínio do saber técnico existente nas relações entre os segmentos que compõem o conselho acaba se estruturando como uma situação de desigualdade. Apesar de haver níveis diferentes de instrução e de preparação técnica, é preciso que as pessoas se coloquem como iguais, com igual capacidade, com iguais oportunidades, com igual possibilidade de deliberação, para que seja realmente possível uma deliberação democrática. (Idem.).

Tais argumentos passam pelas questões da cultura política brasileira. Uma cultura baseada em relações desiguais nas mais diversas esferas da vida, desde a econômica, até a esfera das relações sociais.

Participar da definição de macroprioridades, tal como formulada no modelo de participação ampliada, exige que todos os segmentos com assento nos Conselhos tenham acesso a informações e instrumentos técnicos, de modo a diminuir as desigualdades de poder, decorrentes do ingresso privilegiado nos meandros e nas formas de funcionamento da máquina administrativa. (Duarte, 2004, p.140).

A participação através dos conselhos municipais requer uma mudança na cultura política no que diz respeito à gestão do espaço público, requer a adoção de mecanismos democráticos e transparentes.

No que diz respeito à qualificação dos conselheiros, Duarte (2004) comenta Dowbor (2000), o qual defende que:

é preciso qualificar a participação destes representantes eleitos da sociedade civil, tornar sua participação expressão de uma disputa de propostas de gestão na qual represente um sólido reforço da capacidade de organização social. Caso isso não ocorra, estes espaços se esvaziam de importância política e passam a servir para legitimar as propostas vindas dos governos, seja qual for o seu conteúdo.(Duarte, 2004, p.135).

De forma geral, o processo de deliberação em conjunto, por se tratar de algo novo, gera dificuldades no relacionamento entre representantes da sociedade civil e do executivo municipal. Este estranhamento, experimentado nos últimos 15 anos (aproximadamente) de existência desses espaços, passa por questões de reconhecimento e respeito pelo outro. Por um lado, a supervalorização do saber técnico aliada aos problemas enfrentados pela baixa escolaridade de alguns membros da sociedade civil, ainda são pontos importantes para pensar a construção de uma deliberação participativa.

O estudo de Filho (2002) a respeito do conselho municipal de saúde de Natal, demonstra a difícil relação de compartilhamento de poderes.

O Conselho Municipal de Saúde (COSEMS), foi criado em 1986 junto com a Secretaria de Saúde. Inicialmente de caráter meramente consultivo, ele participou das discussões que conduziram as ações de saúde até o ano de 1991. A partir desse ano começa o processo de “marginalização do Conselho Municipal de Saúde” (MINEIRO, 1998: 115), pois o fato de ele ter se tornado deliberativo incomodou e incomoda uma série de interesses,

como a burocracia, que historicamente não possui mecanismos nem disposição para o exercício democrático. (Idem, p.76).

O mesmo trabalho destaca que, na cidade de Natal, constata-se que “não houve uma efetiva participação popular como expressão no espírito da NOB-SUS nº 01/1993, da lei 8.080 e demais leis que regulamentam a questão da saúde no Brasil”. (Filho, 2002, p.80).

Por outro lado, talvez esta nova experiência que envolve uma pluralidade de atores e temas, envolvidos em regras definidas de participação, possa tornar tais práticas participacionistas, em mecanismos influentes nas mudanças da cultura política, corroborando a tese de Pateman (1982) a respeito do aprendizado a partir da participação. Desse modo, Estado e sociedade civil, que antes haviam socializado uma cultura política de protesto, clientelismo e confronto, passariam a atuar a partir da cultura política do conflito e da negociação.

### **2.2.2- Grau de comprometimento com as entidades que representam**

Outro aspecto que dificulta na real representatividade dentro dos conselhos, trata-se da falta de comprometimento dos conselheiros com as entidades que representam. Muitas vezes, as opiniões expressas durante a realização dos encontros, tratam-se de opiniões pessoais e não do segmento ao qual representam.

No que diz respeito aos representantes do poder executivo, trata-se de algo ainda mais problemático, tendo em vista o fato de que isto faz com que os assuntos do conselho sejam designados a funcionários que não são capazes de levar questões importantes para

serem deliberadas nesses espaços, além de não estabelecerem um elo entre o poder público e as decisões do conselho, desfavorecendo e desprivilegiando a instituição, assim como as decisões ali estabelecidas.

O estudo de Cunha (2004) a respeito dos conselhos de saúde e assistência social de Belo Horizonte e São Paulo, cita um exemplo a respeito do descaso do poder público em relação a esses espaços, que ocorrera em São Paulo: na reunião do conselho municipal de assistência social, dia 13/08/2003, a qual deveria votar o orçamento municipal para o ano de 2004 para a área. Embora os conselheiros representantes da sociedade civil já houvessem se reunido antes do plenário, estando aptos a decidir, a maioria dos representantes do governo estava ausente, o que fez com que a votação fosse adiada em um mês. Em entrevista a um conselheiro, Cunha destaca a seguinte fala: “os representantes do governo não vestem a camisa, quem cuida e defende o conselho é a sociedade civil, que quando é preciso deixa a entidade e vai defender o conselho”. (Idem, p.126).

Todos estes aspectos já mencionados contribuiriam para uma difícil inserção de um debate, que lidando com a heterogeneidade e com a diferença em sua constituição, seria capaz de promover e deliberar em torno de projetos específicos, dotando os conselhos de eficácia, além de ampliar seu potencial democratizante.

O potencial inovador dos conselhos gestores trata-se, principalmente, da sua capacidade de permitir que setores da sociedade, historicamente excluídos da participação política, pudessem passar a influenciar o processo de deliberação das políticas públicas. Entretanto, o que se observa é que as regras de composição destes espaços, que foram instituídas justamente com a finalidade de promover uma paridade suficiente para que realmente funcionassem deste modo, não conseguem fazer com que seu ideal se concretize na prática política, tendo em vista as dificuldades descritas acima.

O grande desafio, neste momento, trata-se de discutir formas capazes de ultrapassar estas dificuldades iniciais encontradas, que confirmam as desigualdades sociais fortemente estabelecidas na sociedade brasileira, a fim de concretizar o potencial democrático e inclusivo dos conselhos, dificultando que os fatores ligados à supremacia do poder e da riqueza, entre outras desigualdades sociais, se fortaleçam cada vez mais, impedindo a realização do ideal democrático.

### **2.2.3- Grau de compartilhamento de decisões**

Um segundo aspecto, que dificulta uma posição de igualdade nas relações entre sociedade civil e executivo municipal, trata-se do fato de que os caminhos adotados para a deliberação nem sempre são aqueles que passam pela explicitação das diferenças e pela construção de acordos a partir de um debate prévio. Os conselhos ainda enfrentam uma enorme dificuldade de reconhecimento e credibilidade por parte do poder público. Este, por sua vez, muitas vezes atua na inibição das falas, além de excluir da participação do conselho a deliberação sobre certos assuntos importantes e relevantes para a política pública sobre a qual se refere.

No trabalho apresentado por Rêgo (2002), em seu estudo sobre o município de Luís Gomes, observa-se na fala de um entrevistado, o problema que existe para que os conselhos sejam respeitados e levados mais à sério pelo poder local:

O conselheiro de saúde, ele não se sente um conselheiro de saúde, porque vamos supor, tem um projeto, apresenta aos conselheiros, aí eles aprovam e o projeto não sai do canto, porque, se o prefeito não tiver boa vontade, interesse de colocar aquilo pra frente, pronto, não sai do canto. Ah não tem dinheiro, ah, o dinheiro não dá, é tanta coisa, tem o funcionário, tem

não sei o que, não tem condição da gente fazer, entendeu? (SILVA, 2001, In: Rêgo, 2002, p.86).

Também no estudo de Filho (2002) sobre o conselho municipal de saúde da cidade do Natal, foram destacados alguns aspectos que demonstram a falta de importância conferida pelo executivo local ao conselho. São eles:

a) a pauta das reuniões que, na grande maioria, trata de assuntos irrelevantes para o setor saúde da cidade; b) a própria dinâmica do Conselho nos últimos anos, que o transformou em um órgão de consulta e não um órgão deliberativo; c) o desestímulo que se apossou de muitos conselheiros depois de dez anos de discussões e poucas conquistas dentro da saúde municipal. (Idem, p.140).

Segundo Filho, o conselho gestor de saúde, no município de Natal, acabou por tornar-se um palco onde se travavam lutas para a obtenção de equipamentos (remédios, gases, etc) e favores, reforçando ainda mais o clientelismo reinante na rotina da cidade do Natal. (Idem, p,145). Desse modo, destaca como sendo a consequência nefasta desse processo, o fato de o conselho deixar de ser “de saúde” e passar a ser “o Conselho do secretário de saúde”. Neste sentido, declara que “o COSEMS perde, quase que totalmente, seus poderes deliberativos, limitando-se a ser uma instância consultiva dos níveis superiores da administração municipal”. (Idem, p,149).

Entretanto, no mesmo trabalho acima referido, Rêgo destaca uma experiência bem-sucedida observada no município de São Gonçalo do Amarante:

O fato de a condução política do Colegiado não depender dos interesses do gestor também exerce influência na participação ativa dos membros do Conselho. Vários estudos consideram a condução política um fator

determinante para que a participação avance ou não. Quando há processo político no sentido de mobilizar, organizar, encaminhar as discussões, há, como conseqüência, uma vontade maior de participar, de se ter uma atuação mais efetiva. Quando esse processo não acontece, a tendência é que as pessoas fiquem desestimuladas e acabem perdendo o interesse pela participação. (Rêgo, 2002, p.115).

Dentro deste segundo ponto, são relevantes as questões referentes ao controle sobre o qual o executivo detém o poder de decidir sobre os assuntos que serão ou não levados à deliberação do conselho. Portanto, um dos principais problemas, refere-se ao fato de que questões bastante relevantes para os conselhos são deixadas de lado pelos executivos municipais, que ainda detêm sob seus domínios o poder de agenda, deliberando a respeito da pauta dos conselhos. Trata-se de um mecanismo que favorece uma iniquidade de poderes, fazendo perdurar um desequilíbrio de forças no interior desses espaços.

Uma experiência bem-sucedida apresentada no estudo de Rêgo (2002), no município de São Gonçalo do Amarante, apesar do conselho de saúde do município enfrentar obstáculos com relação ao poder do executivo local, segundo a autora, ele apresenta:

Uma postura diferenciada da que se observa em outras realidades. Com relação às propostas de interesse do Executivo, nem sempre o Conselho delibera de acordo com o esperado pelo gestor. Dependendo da análise realizada pelos conselheiros, o plenário tem contrariado o interesse governista. (Rego, 2002, p.110).

Outro aspecto, ainda ligado a este desequilíbrio de forças em favor do executivo municipal, trata-se da recusa deste em partilhar o poder de decisão. Este é, sem dúvida, um dos aspectos decisivos para a qualidade da participação nesses espaços. Tendo em vista o

poder de agenda que ainda permanece nas mãos do executivo, este não estando disposto a partilhar o poder de decisão com a sociedade civil, coloca-se contrário à participação popular e dessa forma, impede a construção de uma democracia participativa.

No estudo de Silva (2002), no município de Pau-dos-Ferros, interior do Rio Grande do Norte, a autora chama atenção para o fato de que, embora os gestores adotem um discurso participacionista, e dentro deste, declarem que a criação desses mecanismos (conselhos) possa contribuir para a democratização das relações entre Estado e sociedade, significando um primeiro passo para a construção de uma nova cultura política, não houve no município, uma mudança substancial na relação Estado x sociedade.

Um exemplo a respeito da capacidade de decisão de abertura ou não à participação política nas mãos do poder local, no que diz respeito à deliberação envolvida, pode ser observado no trabalho de Filho (2002):

O COSEMS teve um papel apenas simbólico, pois sua atuação foi marcada por um forte burocratismo, visto que a legislação exige, como visto anteriormente, que o Conselho aprove e que conste em ata os pleitos, ações e política da saúde a nível local. O que se viu no COSEMS foi um ritualismo marcado por expressões do tipo: “a reunião teve início”, “a reunião está encerrada”, “com a palavra o representante X” e “deliberação do COSEMS X e/ou Y deve constar em ata”. Porém, o centralismo da gestão municipal fica patente, nas reuniões do COSEMS, a partir de expressões do tipo: “o(a) prefeito(a) determina...”, “o(a) prefeito(a) disse...”, “o(a) prefeito(a) afirma...”, etc. (Filho, 2002, p.83).

Além disso, o autor destaca que o conselho de saúde em Natal, no período de 1991-1996, foi um órgão meramente formal, tendo como grande objetivo validar, através de atas, as diversas exigências que a legislação impõe. Chega a concluir que a participação neste espaço foi quase inexistente, segundo o autor, devido à prevalência de práticas autoritárias

por parte do poder local, expresso na figura da secretária municipal de saúde. Esta por sua vez, promovia o encaminhamento de medidas sem a aprovação do COSEMS, além da ausência de convocação dos conselheiros para participar das reuniões, desvalorizando o conselho, tornando-o um órgão que existe apenas para o cumprimento da lei, sem o cumprimento do “espírito da lei” que corresponde, segundo Filho, à promoção efetiva da participação popular como elemento central no planejamento e execução das práticas do SUS. O que ocorre na prática é que o conselho existe, mas não funciona como deveria funcionar.

Entretanto, o autor destaca que:

Nem tudo é pessimismo e falta de participação. No período de 1991-1996 também houve avanços. O fato de terem ocorrido 56 reuniões mostra a existência de uma atuação participativa do Conselho, mesmo que não seja uma participação plena como determina a legislação. Além disso, nesse período o COSEMS vivenciou seu momento de maturidade, enquanto órgão deliberativo e fórum de participação social. Este momento fica patente tanto na constituição da Secretaria Técnica do Conselho (SETEC) como em algumas discussões travadas em seu interior. Nessas discussões os problemas do setor de saúde foram tratados de forma realista e se buscou encontrar soluções viáveis para tais. (Filho, 2002, p.98).

Outro exemplo a respeito do poder de agenda do executivo local, pode ser observado no trabalho de Cunha (2004) a respeito do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Na reunião do dia 17/07/2003, quando já havia uma pauta estabelecida e divulgada com antecedência para todos os conselheiros, a secretária municipal solicitou um espaço para informes sobre novos recursos para expansão do Programa Saúde da Família e foi prontamente atendida. A secretária precisava da aprovação do conselho sobre um projeto que deveria ser encaminhado a um órgão financiador internacional e por isto, transformou

um informe em ponto da pauta, ocupando grande parte do tempo disponível para a reunião, provocando um adiamento de decisões que os conselheiros consideravam importantes e que estavam agendadas para aquele dia, inclusive quanto ao orçamento participativo. Além disso, os conselheiros teriam que tomar uma decisão sem um conhecimento adequado a respeito do teor do documento, pois o financiamento previa a aprovação do conselho. Ao final, os representantes do governo não só conseguiram alterar a pauta, como também que a decisão do conselho fosse favorável ao projeto.

Diante do exposto, um fator de grande importância a ser considerado relaciona-se com o papel assumido pelas autoridades a favor ou contra o compartilhamento de informações, em tempo hábil, para o conhecimento a respeito dos temas a serem deliberados nos conselhos. Relaciona-se a este ponto em alguns casos a postura favorável ou não à participação da comunidade no processo decisório. Esse é, sem dúvida, um importante mecanismo de incentivo ou, até mesmo, de obstrução à participação, como já foi mencionado.

Em São Gonçalo do Amarante, é perceptível o importante papel que a secretária de Saúde, que assumiu o cargo a partir de 1993, desenvolveu junto ao Conselho, contribuindo para o seu fortalecimento. Antes da sua gestão o Conselho praticamente não existia: estava institucionalizado legalmente, mas não tinha uma ação efetiva. (Rego, 2002, p.104).

De acordo com Côrtes (2002):

A posição das autoridades municipais pode ser considerada como decisiva, pois muitas vezes eles dirigem o fórum e, mesmo que não o façam, como gestores municipais, eles influenciam diretamente: (1) na formação da agenda de discussão, (2) na decisão sobre a infraestrutura de apoio a ser colocada à disposição do conselho e na sua dinâmica de funcionamento, (3) na possibilidade de fazer cumprir as decisões ali

tomadas e (4) na possibilidade de pressionar os gestores estaduais, federais e provedores de serviços, benefícios e bens para o cumprimento dessas decisões. (Côrtes, 2002, p.9).

Para pensarmos os conselhos, e a qualidade da participação nestes espaços, deve-se ter em mente que:

O associativismo pré-determina a natureza mais ou menos conflitiva da participação da sociedade civil (...) parece claro que o crescimento da capacidade deliberativa não pode se dar unicamente pela via da legislação. Essa cumpre a função de criar as condições jurídico-institucionais que se tornam realidade quando existem os agentes sociais e os mecanismos políticos capazes de transformar a legislação em uma prática que influencie as ações cotidianas dos atores sociais e políticos presentes. Neste sentido, se é correto afirmar que a nova institucionalidade criada pelo processo Constituinte aumentou os espaços deliberativos na sociedade brasileira, também é correto alertar que o pleno funcionamento desses mecanismos ainda depende da generalização de elementos associativos que ainda estão desigualmente distribuídos entre as cidades e o campo, entre as diversas regiões do país e entre as diversas arenas de deliberação pública. (Avritzer, Pereira, 2005, p.38).

Como foi dito inicialmente, por tratar-se de um país de grandes diversidades, a implementação dos conselhos ocorre de forma bastante distinta nas diversas regiões. Além disso, Andrade (2002.1) chama atenção para a diversidade no que concerne ao tema da gestão participativa, pois é possível identificar diferentes dinâmicas participativas entre os mais diversos tipos de conselhos existentes, até mesmo em espaços geográficos compartilhados, sujeitos a sofrerem interferências dos mesmos grupos de poder.

Uma questão bastante relevante, do ponto de vista dos executivos locais, trata-se do desrespeito ao caráter deliberativo dos conselhos. Muitas vezes os gestores não acatam as decisões deliberadas pelos conselhos, principalmente se estas contrariam seus objetivos.

Um exemplo dessa falta de respeito às deliberações está relacionado com a estruturação do conselho. Em sua grande maioria, os conselhos, desde a sua formação, reivindicam uma infra-estrutura e orçamento próprio, mas quase nunca são atendidos. Este tem sido um dos principais pontos que contribui para o desestímulo de alguns conselheiros em participar do conselho, pois se sentem impotentes, sem nenhuma autonomia de decisão, salvo nos casos determinados por lei, esperando sempre que o Executivo municipal decida acatar as deliberações do colegiado. (Rêgo, 2002, p.59).

Em seu estudo a respeito dos conselhos de saúde e assistência social, Cunha (2004) destaca que, alguns temas que geram polêmica e que vão ao encontro dos interesses do governo, mas não são resolvidos nos processos de negociação, podem gerar um impasse immobilizando a atuação dos conselhos ou ao contrário, a prevalência da opinião dos executivos locais. Segundo a autora, esta não é uma situação freqüente ou recorrente, mas pode ser observada, por exemplo, na discussão do Plano de Assistência Social do município de São Paulo ou na discussão do Orçamento da Secretaria de Assistência Social de Belo Horizonte para 2004. Nos dois casos, a discussão teria se prolongado por algumas reuniões, impedindo a deliberação das pautas seguintes, além de não ter produzido consenso, sendo que ao final, a decisão tomada pela maioria foi a que correspondia aos interesses do governo.

Observa-se que a forte institucionalização dos conselhos, vista a partir do seu arcabouço legal, não é capaz de garantir na prática um compartilhamento homogêneo de poderes de decisão, nem mesmo uma automática homologação das decisões e suas sucessivas implementações. Parece não haver uma relação direta entre grau de institucionalização, livre-processo de deliberação, homologação e implementação das decisões. Os resultados parecem ficar na dependência do projeto político dos governos locais. Assim, governos comprometidos com a participação da sociedade civil na gestão da

cidade estimulam, apóiam e valorizam essa participação, assim como as decisões dela decorrentes, buscando concretizá-las. Em outros casos, observa-se que as decisões dos conselhos são completamente ignoradas pelos governos, que mantêm estes espaços apenas por questões legais e para a garantia do repasse de recursos financeiros advindos principalmente do governo federal. (Dagnino, 2002).

#### **2.2.4- Grau de transparência dos governos locais**

Dando seqüência às variáveis que influenciam o processo de compartilhamento de decisões e participação política, um outro importante fator que dificulta o bom funcionamento dos conselhos diz respeito à idéia intrínseca à concepção desses espaços, enquanto formas de fiscalizar e controlar as ações e os recursos públicos, no que tange aos executivos locais. Neste sentido:

A viabilização desse novo padrão de gestão passa por uma série de dificuldades que têm haver com a história política de nosso país, com as práticas dominantes de governo e com o total alijamento da grande maioria da nossa sociedade aos espaços políticos. (Andrade, 2002.2, p.6).

Com relação a práticas mais ou menos democráticas por parte dos executivos locais, no que se refere à participação da sociedade civil nos conselhos, há que se lembrar de velhos e recorrentes traços da política brasileira, os quais dificultam a atuação do conselho enquanto um órgão que exerce um controle social:

Clientelismo e paternalismo ainda são características marcantes nas relações entre governo e grupos de interesse no Brasil, especialmente nas pequenas cidades com economia baseada principalmente na produção agropecuária (Carvalho et al., 1992) que não contam com sindicalismo rural ou Movimento Sem Terra atuante. Embora os conselhos possam colaborar para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e da cultura política dos municípios brasileiros. Além disso, mesmo que o fórum participatório se torne a principal arena do processo de decisão política na área, sua influência vai depender da importância relativa do mesmo na estratégia política dos governos (Walt, 1994: 86-8). (Côrtes, 2002, p.8)

Neste sentido;

Os estudos realizados sobre o processo de descentralização de políticas públicas no Nordeste se deparam com esses problemas. A grande maioria dos municípios da região convive com formas conservadoras e autoritárias de poder ao nível local e, em algumas áreas a violência é uma marca da dinâmica política. Este poder local, tradicional e autoritário, funciona à base de relações políticas de troca envolvendo parlamentares e/ou governadores, que lhes facilitam o acesso a recursos públicos para realização de obras e distribuição de bens, revertidos em apoio político eleitoral. A realidade da dádiva ao invés do direito, tão cara ao clientelismo político, ainda é dominante no contexto da política nordestina. A renovação política, onde existe, está, na maioria das vezes, atrelada a essa dimensão. A visão do benfeitor, do que tem algo para dar a quem tem muito a receber, continua ditando a lógica político-eleitoral. (Andrade, 2002.2, p.6).

Além disso, há que se destacar o papel da cultura política brasileira dominante, que se baseia na desigualdade, econômica e social, favorecendo quem tem mais e quem sabe mais. Tal cultura favorece àqueles que possuem maior conhecimento técnico, inibindo da participação, pessoas que possuem grau de educação inferior. Estas pessoas, por se sentirem inferiorizadas, acabam não conseguindo se posicionar enquanto controladoras, sobre àqueles que “sabem mais”, as quais por saberem mais, acabam tendo mais poder. Ao

contrário desta cultura política anti-democrática, Rêgo (2002) cita Demo, onde este faz uma alusão ao que deveria ser considerado enquanto uma cultura democrática:

A naturalidade do funcionamento de processos participativos, marcados pelo acesso aberto ao poder, seu controle, pela burocracia comprometida com o serviço aos interessados, pelo exercício constante das regras comuns ao jogo, pela negociação como forma primordial de tratamento das divergências, e assim por diante (DEMO, 1996, P.78, In: RÊGO, 2002, P.62).

Um aspecto bastante importante, identificado no trabalho de Duarte (2004), o qual dificulta o exercício destes conselhos, trata-se da falta de iniciativas que busquem “conectar o conjunto das políticas”. Além da necessidade de que houvesse uma maior integração entre os conselhos nos seus diferentes níveis da federação.

À distância entre as instâncias de deliberações (locais, estaduais, regionais e nacionais) e a distância existente, dentre os vários Conselhos (emprego, saúde, educação, transporte, criança e adolescente, moradia, entre outros), terminam impedindo a construção de uma visão mais sistêmica e capaz de integrar, no caso específico, o combate ao desemprego e a geração de renda que envolva as diversas áreas da ação social. (Duarte, 2004, p.123).

Além disso, a autora destaca que também não há uma proximidade dos conselhos com outras entidades, espaços de participação, o que contribuiria para uma aproximação entre a gestão pública e o cidadão comum, levando a uma ampliação das possibilidades de que a população pudesse interferir no conhecimento de programas existentes, assim como na definição de prioridades e fiscalização e avaliação das deliberações tomadas pelo conselho.

### **2.2.5- Dependência orçamentária**

Outro fator muito importante para a promoção democrática e participativa das deliberações nos conselhos, embora pouco analisada atualmente, trata-se da dependência orçamentária dos conselhos em relação aos executivos municipais, a qual têm contribuído para uma verdadeira falta de estrutura dos conselhos. Para que as prefeituras recebam os repasses orçamentários para a realização de determinadas políticas como saúde, educação e assistência social, parte desta verba deve ser destinada aos conselhos das respectivas políticas públicas. Entretanto, o fato de este repasse se dar via executivo local, torna difícil que esses espaços consigam manter-se autônomos, a fim de poderem expressar de fato seus interesses coletivos livremente, durante o processo de deliberação e participação política. Como exemplo, a partir do estudo a respeito dos conselhos de saúde, segundo Rego:

Sem estrutura técnico-administrativa e sem orçamento, os conselhos ficam totalmente dependentes da vontade do secretário de Saúde, no sentido de viabilizar as condições necessárias para que possam desempenhar suas atividades. Ficam assim, sem autonomia para dar encaminhamento às deliberações das plenárias, o que ocasiona uma morosidade na resolução das questões decididas pelo conselho. (Rêgo, 2002, p.55).

Também, de acordo com Duarte (2004):

A necessidade de uma estrutura técnica, administrativa e financeira, fundamentais ao funcionamento do Conselho, decorre não só do fato dele depender menos da prefeitura, reduzindo os obstáculos burocráticos para agilizar os encaminhamentos das deliberações do colegiado. Foi nesse sentido que o funcionamento do COMUT/Apodi ficou comprometido, não só em decorrência da falta de um espaço próprio para as reuniões, mas

também, principalmente, pela falta de recursos financeiros para custear a qualificação e a participação dos conselheiros em eventos estaduais, regionais e nacionais que garantissem o acesso dos mesmos às atividades de qualificação e formação, que pudessem potencializá-los na capacidade de tratar as informações e de dominar os instrumentos técnicos requeridos à tomada de decisões, sejam estas de cunho administrativo ou de caráter político. (Duarte, 2004, p.121).

Como se pode ver, são muitos os aspectos que permeiam a construção da democracia participativa nesses espaços híbridos de gestão compartilhada. Foram destacadas algumas variáveis encontradas em uma leitura orientada pelas dissertações, como também a partir de outros trabalhos que apresentam estudos a respeito das experiências participativas nestes conselhos em diferentes regiões do país.

### **2.3-Perspectiva comparativa dos trabalhos realizados no Rio Grande do Norte e em Minas Gerais**

Pretende-se, neste momento, dar destaque aos principais aspectos e variáveis levantadas pelos trabalhos analisados, e que possam ser pensados comparativamente. A fim de tornar esta análise bastante objetiva e clara segue-se abaixo, um quadro demonstrativo dos principais aspectos levantados nas dissertações dos estados do Rio Grande do Norte e de Minas Gerais. Assim como suas percepções a respeito das variáveis que estariam influenciando, positivamente ou negativamente, na consolidação deliberativa e participativa destes espaços para o fortalecimento ou enfraquecimento da democracia.

## QUADRO 2

Quadro comparativo das variáveis encontradas nas dissertações, que foram destacadas como influentes no funcionamento dos conselhos gestores municipais:

Descrição das variáveis	Dissertações produzidas em Rio Grande do Norte - UFRN	Dissertações produzidas em Minas Gerais - UFMG
Variáveis destacadas que influenciam positivamente:		
1-Força associativa pré-existente no município, antes da criação dos conselhos. (Estoque de capital social)	X	X
2-Governo local com características participativas	–	X
3-Apoio da Secretaria Municipal (de acordo com a política específica)	X	X
Variáveis que influenciam negativamente:		
1-Governos locais com características autoritárias e centralizadoras	X	X
2-Ausência de força associativa no município, antes da criação dos conselhos. (Baixo estoque de capital social)	X	–
3-Falta de comprometimento dos conselheiros com as instituições que representam	X	X
4-Dependência orçamentária	X	X

Analisando o quadro acima, observando-se os problemas e alguns facilitadores destacados nos trabalhos produzidos, pode-se dizer que existem fortes convergências entre os aspectos que podem explicar o sucesso e o insucesso de alguns conselhos existentes, apontando alguns caminhos para futuras melhoras.

Observando-se os aspectos que contribuem para um bom funcionamento dos conselhos, tendo em vista os trabalhos analisados, vê-se que tanto nos estudos sobre municípios do Rio Grande do Norte, Belo Horizonte e São Paulo, a variável “força associativa pré-existente” foi importante para o sucesso dos conselhos enquanto canais institucionais promotores da participação social e do compartilhamento de decisões. Entretanto, naqueles municípios onde esta variável se deparou com um poder executivo de características autoritárias e centralizadoras, houve uma grande dificuldade para efetivação do conselho, como foi o caso dos conselhos municipais de Saúde e Assistência Social do município de São Paulo e também o conselho de Saúde do município de São Gonçalo do Amarante, no interior do Rio Grande do Norte. Ambos apresentavam uma força associativa pré-existente à criação dos conselhos e, portanto conseguiram ultrapassar as dificuldades impostas pelos governos locais.

Nenhum dos trabalhos realizados a respeito dos municípios do estado do Rio Grande do Norte destacou a presença de um governo local com características participativas. Os estudos sobre os conselhos de Saúde e Assistência Social em Belo Horizonte destacaram esta variável, aliada ao forte associativismo local, como tendo sido fundamentais para o sucesso destes espaços no município.

Com relação ao apoio dado pela Secretaria Municipal ao conselho correspondente de cada política específica, trata-se de um fator bastante interessante, pois mesmo nos casos onde apesar do governo adotar uma postura pouco favorável à realização do conselho,

quando o “Secretário (a)” municipal se mostrou favorável à realização e efetivação deste espaço, houve êxito na promoção dos conselhos. Estes foram os casos dos conselhos nos municípios de Apodi, Pau-dos-Ferros e São Gonçalo do Amarante, no interior do Rio Grande do Norte.

Entretanto, quanto mais autoritário e centralizador é o governo, torna-se mais difícil a efetivação dos conselhos, como demonstraram os estudos nos municípios de Luís Gomes, Natal e São Paulo.

Somando-se a esta variável, um baixo associativismo local, tem-se o caso próprio de Luís Gomes, onde o estudo demonstrou que neste município o conselho de saúde existe apenas como uma formalidade legal.

O problema de governos autoritários e centralizadores é que variando um pouco o grau em que exercem seu poder, acabam por influenciar diretamente em diversas questões identificadas como prejudiciais ao funcionamento dos conselhos, como: 1) A escolha dos componentes dos conselhos; 2) Na promoção ou não das decisões tomadas pelo conselho; 3) Na agenda dos conselhos, favorecendo temas relevantes e importantes ou questões irrelevantes para o conselho; 4) Controlando o conselho através do controle do orçamento.

Contudo, diante desta breve análise, fica claro o poder que o gestor municipal possui para a legitimação ou não dos conselhos. Voltando ao que foi mencionado na primeira parte deste capítulo, não se pode deixar que a qualidade da deliberação e da participação dependa diretamente da “boa-vontade” dos governos locais. Precisa-se promover uma série de novos mecanismos institucionais capazes de regulamentar e fiscalizar as ações que se desenvolvem nesses espaços, para que cumpram a sua missão democratizante e educativa, a fim de que promovam uma transformação na cultura política local. Por outro lado, também, como já foi mencionado, não se deve depender do perfil

político associativo da sociedade civil local para o sucesso dos conselhos, tendo em vista o problema da sucessão e continuidade do trabalho desempenhado por estes espaços.

Deve-se pensar em promover mecanismos capazes de garantir a autonomia desses espaços, neste sentido, criar uma rede de articulações com outras forças sociais locais como movimentos sociais, universidades, igrejas, ONGs, instituições públicas e privadas, como também um envolvimento com setores não organizados. Além disso, que haja uma integração entre os diversos conselhos existentes e suas políticas, e a busca por um orçamento desvinculado ao executivo local, para uma maior eficácia e autonomia política.

#### **2.4-Propostas e soluções apresentadas: tentativas em prol da construção de uma participação efetiva**

Com relação ao dilema do que se pode chamar de “falta de capital social”, no que diz respeito a uma reflexão sobre alternativas para solucionar as dificuldades já verificadas, Andrade (2002.2) apresenta uma proposta que envolve vários elementos, assim:

A soberania popular garante a igualdade política. Esta por sua vez, para existir, em sua plenitude, supõe igualdade distributiva. Estas são condições para a existência de uma consciência cívica. Por outro lado, a transformação dessa consciência em ação solidária depende da existência de um Estado eficiente no qual a sociedade confie, assim como de uma razoável performance econômica que possa viabilizar as demandas da sociedade organizada. Isso porque a participação supõe: mobilização, discussão e resultados. Sem resultados, é improvável a manutenção de qualquer padrão de participação. (Andrade, 2002.2, p.5)

Desse modo, acredita que para concretizar e mobilizar a sociedade à participação, deve-se focar em um trabalho que envolva um processo de conscientização para

transformação. Mas esta conscientização, não deve estar desvinculada de ações promovidas pelo Estado. Ações que gerem a confiança, além da disponibilização dos recursos necessários para o alcance dos resultados almejados. Neste momento de crise política, mais do que nunca a participação depende desta criação de laços de confiança.

Além disso, tem-se observado que grande parte dos conselhos, apesar de todos os entraves e dificuldades encontradas, tem sido vistos como grandes incentivadores à participação. Por tratar-se de algo novo, recente, têm sido reconhecidos como mecanismos institucionais importantes para o incentivo e a mobilização à participação.

Em relação aos problemas relacionados com o baixo grau de escolaridade da população, tem se observado um grande número de programas e cursos de capacitação de conselheiros e associações civis, envolvidas na participação política. Nas mais diversas análises realizadas a respeito dos conselhos gestores, a capacitação é vista como sendo indispensável, assim como a formação dos conselheiros para uma atuação consciente e eficiente. De acordo com Cunha (2004), constata-se que há um programa nacional que prevê um investimento constante na formação de conselheiros que atuam nos conselhos de saúde. No que diz respeito aos conselhos de assistência social, as capacitações ocorrem de forma esporádica, não continuada, e são estratégicas, embora percebidas como essenciais por parte dos representantes do governo e da sociedade civil.

Entretanto:

Apesar de importante e indispensável, a capacitação não é tudo. A se manterem as posturas desiguais e autoritárias no interior dos conselhos, mesmo que o conselheiro receba um treinamento com todas as informações para o exercício de suas funções, ele vai sentir-se amedrontado frente àquele que detém o poder, comprometendo-se, assim, uma atuação livre e consciente.(Rêgo, 2002, p.59).

Além disso, para além dos cursos de qualificação, também têm se destacado outras experiências, como se observa na fala de um conselheiro do Conselho Municipal de Saúde do município de São Gonçalo do Amarante:

Aprendi cada vez mais procurando nas Conferências, nos debates, nas palestras que tem de conselheiro, eu sempre estou indo (...) sempre está encaminhando alguns dos seus conselheiros (...) (...) já participamos de duas Conferências nacionais, três com a Conferência de Vigilância Sanitária (...) lá nós temos acesso a muitos documentos, de Vigilância Sanitária (...) lá nós temos acesso a muitos documentos, a muita informação e temos também contato com outros Conselhos (...) então trocamos muitas informações, então isso não fica só com o presidente (...) estamos tentando montar uma biblioteca com livros que guardamos desses eventos, para atualizar esses conselheiros (Silva, 2001, In: Rego, 2002, p.117).

No que diz respeito aos problemas da falta de estrutura técnico-administrativa dos conselhos, assim como a respeito da dependência orçamentária dos conselhos, no que diz respeito aos conselhos de saúde, estes, a partir da VIII Plenária Nacional dos Conselhos de Saúde, ocorrida em Brasília em dezembro de 1999, a qual discutiu os principais problemas encontrados para o bom funcionamento destes espaços, elaborou propostas que foram apresentadas ao Ministro da Saúde, dentre estas, reivindicou-se que:

Todos os Conselhos de Saúde do país tenham autonomia política em relação ao executivo, devendo, para que esta autonomia seja efetivada, contar com: orçamento próprio, comissões técnicas, assessoras autônomas e infra-estrutura administrativa, jurídica e de comunicação social.(Rêgo, 2002, p.55).

### **3- Considerações Finais**

No período mais recente, observa-se uma série de discussões no que diz respeito ao processo de construção da democracia em nosso país. Principalmente, no que diz respeito ao nosso modelo de democracia representativa, o qual se encontra fortemente desestabilizado diante das sucessivas crises políticas que se sucedem, principalmente envolvendo as figuras do executivo nacional, desde 1989, com o primeiro presidente eleito democraticamente, após o estabelecimento da Constituição de 1988, até o momento político atual. Não se pretende, entretanto advogar em prol de uma democracia direta, mas, sobretudo, enfatizar a importância do fortalecimento de instâncias de participação política para a promoção de uma democracia representativa-deliberativa.

Investigou-se a respeito do potencial democrático descentralizado e participativo de deliberação pública. Neste intento, pôde-se refletir sobre o formato político desenhado pela Constituição de 1988, quanto à suas potencialidades de introdução de maiores níveis de transparência com relação à tomada de decisões pelas instâncias subnacionais de governo. Assim como em relação à possibilidade de inclusão da sociedade civil no que diz respeito à sua capacidade de deliberação, por meio dos conselhos municipais obrigatórios nas áreas de saúde, educação, assistência social e proteção à criança e ao adolescente.

Tendo em vista a análise realizada a partir de alguns trabalhos e dissertações, concorda-se com Dagnino (2002) ao afirmar-se a respeito da grande parte dos conselhos gestores estudados, que estes são espaços onde a construção da democracia se dá de forma contraditória e fragmentada, tendo em vista todas as questões levantadas a respeito das dificuldades de se romper com práticas políticas verticalizadas e trocas de favores e efetivação de um modelo horizontal de democracia participativa. Além da difícil abertura à

colaboração em partilhar o poder, por parte do executivo municipal. Pode-se dizer que as questões que permeiam os limites e possibilidades dos conselhos gestores analisados, para que estes se tornem espaços onde haja realmente um compartilhamento de decisões e deliberações, passam pelas relações que se entrecruzam entre novas e antigas formas de se fazer política.

As análises feitas a respeito das dissertações, demonstraram alguns sucessos e insucessos nas experiências dos conselhos tanto nas regiões do nordeste, quanto no sudeste, destacando variáveis fundamentais para a compreensão destes resultados. Pode-se perceber uma proximidade muito grande, apesar da distância geográfica, entre os aspectos que influenciam positivamente ou não para a plena realização destes espaços enquanto promotores de uma democracia que tem como premissa básica, a idéia de uma abertura à participação e deliberação pública, a respeito das políticas locais.

Apesar das experiências mal-sucedidas, algumas experiências se destacaram como sendo extremamente positivas, apontando o caminho para as transformações necessárias.

Neste contexto, os principais pontos analisados que estariam sendo dificultadores da participação nos conselhos seriam: a falta de associativismo da população local, ou desmobilização social na sociedade local, a resistência dos governos locais em partilhar poder, e a falta de mecanismos institucionais suficientes para regulamentar e fiscalizar de modo eficaz o funcionamento destas instituições.

A consolidação da democracia, assim como o novo formato de provisão de políticas públicas no Brasil, deve evoluir no sentido de buscar novas alternativas institucionais no que diz respeito à tentativa de promover de fato uma maior participação nos atuais conselhos, a fim de desburocratizá-los, tornando-os representativos no que diz respeito à

participação deliberativa na esfera pública.

Entretanto, apesar das dificuldades enfrentadas, faz-se necessário destacar a importância da existência desses espaços na promoção do aprendizado da democracia por parte dos representantes do Estado, assim como dos diversos segmentos da sociedade civil. Os conselhos tornam possível um aprendizado a cerca da busca de soluções a partir do debate e da argumentação para a deliberação democrática.

Mesmo levando em conta os problemas encontrados com relação a uma cultura política clientelista, os conselhos têm contribuído para a construção de uma nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade civil, um relacionamento que se funda no debate, na argumentação e na busca pelo consenso.

Apesar de a maioria dos conselhos ainda não funcionarem de maneira ideal, a sua existência vem contribuindo para a promoção de uma educação para a participação, extremamente importante para uma transformação na cultura política centralizadora e valorizadora do saber técnico.

Pode-se dizer que os conselhos vêm contribuindo na lenta caminhada rumo a consolidação de um modelo democrático mais participativo, lutando para transformar a cultura política local através da apresentação de uma nova forma de se fazer política, uma possibilidade de diálogo horizontal, em detrimento de práticas verticalizantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRAMO, Claudio. (1985). *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz (2002). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues & LOBO, Thereza.(1996). *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*. Planejamento e Políticas Públicas, n.14, pp 3-32. Rio de Janeiro: IPEA.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995). *Federalismo e Políticas Sociais*. Revista Brasileira de Ciência Sociais, n.28, pp.88-108.
- ANDRADE, Ilza Araújo de (2002.1). *O desenho das políticas públicas e a dinâmica de seus Conselhos Gestores: um estudo comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho*. Artigo retirado do CD ANPOCS 2002.
- ANDRADE, Ilza Araújo de. (2002.2). *A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste*. In: *Cadernos Adenauer III*, n.5. O Nordeste à procura da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2002.
- ANDRADE, Ilza Araújo de. (2002.3). *Relatório de Pesquisa*: UFRN.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1996). *Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, pp.44-66.
- ARRETCHE, Marta T. S. (1999). *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.40, pp.111-141.
- AVRITZER, Leonardo (2000). *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. In: Dagnino, Evelina (orga.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra e Unicamp.
- AVRITZER, Leonardo (1995). *Cultura Política, atores sociais e democratização*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.28, pp.109-122.
- AVRITZER, Leonardo, PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela (2005). *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. Revista Teoria e Sociedade, número especial, março de 2005, pp10-41.
- AVRITZER, Leonardo. (1996). *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte, Editora da UFMG. Introdução, caps. 1 e 5.
- BOBBIO, Norberto. (1999). *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Paz e Terra: São Paulo.

- BOHMAN, James; REHG, William. (1999). *Essays on Reason and Politics. Deliberative Democracy*. Cambridge, Massachusetts. Introduction, cap.2,3.
- BONFIN, Washington Luís de Souza (2002). *Descentralização, Participação e Esfera Pública: reflexões sobre a literatura a partir do caso de Teresina, Piauí*. Artigo retirado do CD da ANPOCS 2002.
- BOURDIEU, Pierre. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa, Portugal: Difel
- BRASIL, Constituição. (1989). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Senado Federal, Gráfica do Senado.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1985). *A democracia necessária*. Campinas. PAPIRUS.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. (1981). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. Editora Morena: São Paulo.
- COELHO, Vera Schattan P, ANDRADE, Ilza Araújo L. de & MONTROYA, Mariana Cienfuentes (2002). *Política Social: o que podemos esperar da participação?* Paper apresentado na ABCP 2002.
- COIMBRA, Marcos Antônio (1987). *Abordagens Teóricas ao Estudo de Políticas Sociais*. In Abranches, Sérgio Henrique, Santos, Wanderley Guilherme dos & Coimbra, Marcos Antônio. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- COSTA, Rosilda de Jesus. (2003). *A Sociedade Civil Organizada e os Caminhos do Aprimoramento Democrático no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- CÔRTEZ, Soraia M. Vargas (2002). *Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. Artigo retirado do CD ANPOCS 2002.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (2004). *Aprofundando a democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- DAGNINO, Evelina (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra. Caps.1,2,3 e 8.
- DAHL, Robert. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Editora da Universidade Federal de São Paulo.

- DUARTE, Maria Leuça Teixeira.(2004). Democratização das políticas públicas de trabalho: possibilidades e limites: o caso do Conselho Municipal de Apodi/ RN. 1997 a 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.
- DRAIBE, Sônia Maria (1995). Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: Lourdes Sola e Leda M. Paulani, (orgs.). Lições da Década de 80. Edusp: São Paulo.
- FILHO, Iveraldo Oliveira dos Santos. (2002). Conselho municipal de saúde: a experiência de Natal-RN (1991-2001). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002.
- GERMANO, José Willington. (2005). Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985). São Paulo, Cortez.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (1996). O Impacto das Democracias Participativas na Produção Acadêmica no Brasil: Teses e Dissertações (1988-2002). In: BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais/ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. N.41.
- HABERMAS, J. (1997). Direito e democracia: entre faticidade e validade, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- (1984). Mudança estrutural na Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HELD, David. (1987). Modelos de Democracia. Belo Horizonte, Paidéia.
- HIRST, Paul Q. (1993). A democracia representativa e seus limites. Rio de Janeiro.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. (2002). Descentralização e Processo Decisório Local: Um Estudo Comparado. Artigo retirado do CD ANPOCS 2002.
- MAINWARRING, Scott, P. (2001). Sistemas Partidários em novas democracias. O caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV Ed., Porto Alegre: Mercado Aberto. Parte II.
- MARSHALL, T. H. (1965). Política Social. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MARSHALL, T. H. (1967). Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MIGUEL, Luiz Felipe. (1996). Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. In: BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais/ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. N.41.
- PATEMAN, Carole. (1992). Participação e Teoria Democrática. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- PITKIN, Hanna. (1979). O Conceito de Representação, In: Cardoso e C. E. Martins (orgs), Política e Sociedade. São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- PRZEWORSKI, Adam. (1994), A Democracia e o Mercado. Rio de Janeiro, Relume-Dumará. Caps.1 e 2.
- PUTNAM, Robert D. (1996). Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- RÊGO, Ângela Cristina Freire Diógenes. (2002). A difícil institucionalização de gestões participativas: os conselhos municipais de saúde. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002.
- SHUMPETER, Joseph (1983). Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores. Caps. 21 à 23.
- SANTOS, Boaventura de Souza. (2001). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. São Paulo, Civilização Brasileira. Introdução e caps.10 e 11.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto Rodrigues (1999). Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. Revista do BNDES, v.6, n.12.
- SILVA, Maria Euzimar Berenice Rego. (2002). Caminhos da descentralização e da participação em educação: o exercício do poder local. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002.
- SOUZA, Jessé. (2003). A construção Social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica. Editora UFMG: Belo Horizonte; IUPERJ: Rio de Janeiro.
- SPINELLI, José Antônio Lindoso. (1997). Repensando a Democracia: O Jornal Opinião (1972-1977). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1997.
- STEPAN, Alfred. (1986). Os militares: da abertura a Nova República. Paz e Terra: Rio de Janeiro.
- VILAR, Rosana L. A. (1997). Participação social em saúde: a experiência de Natal- RN. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1997.
- WEFFORT, Francisco. (1992). Qual Democracia? São Paulo. Companhia das Letras.
- WEBER, Max. (1992). Excurso – Teoria de los Estádios y Direcciones del Rechazo Religioso del Mundo. In: Ensayos de Sociología de la Religión, I. Madri: Taurus Ediciones, 1992.

ZAULI, Eduardo Meira (1999). Crise e Reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: Dalila Andrade Oliveira e Marisa R. T. Duarte (orgs.). Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Editora Autêntica.