



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (NPGA)
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

TIAGO ALMEIDA GUEDES

O PAPEL DELIBERATIVO DOS CONSELHOS GESTORES
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO CONSELHO
MUNICIPAL DE SAÚDE DE LAURO DE FREITAS NO
DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL.

Salvador
2008

TIAGO ALMEIDA GUEDES

**O PAPEL DELIBERATIVO DOS CONSELHOS GESTORES
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO CONSELHO
MUNICIPAL DE SAÚDE DE LAURO DE FREITAS NO
DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (NPGA), Mestrado Acadêmico em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani.

Salvador
2008

TERMO DE APROVAÇÃO

TIAGO ALMEIDA GUEDES

O PAPEL DELIBERATIVO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE LAURO DE FREITAS NO
DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Carlos Roberto Sanchez Milani – Orientador _____
Doutor em Socioeconomia do Desenvolvimento, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), França

Maria do Carmo Lessa Guimarães _____
Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Rosa María de la Fuente Fernández _____
Doutora em Ciências Políticas, Universidad Complutense de Madrid (UCM), Espanha

Salvador, 28 de abril de 2008.

A todos os cidadãos brasileiros, homens e mulheres, que acreditam nos princípios democráticos e dedicam parte do seu tempo às práticas participativas com o intuito de solucionar questões impactantes de interesse coletivo.

AGRADECIMENTOS

A Ana Livia (minha mãe), simplesmente por tudo. A Ary (meu pai), pelo companheirismo e apoio incondicional.

A Isadora, ao meu lado em todos os momentos, pelo amor, atenção, paciência e compreensão tão imprescindíveis para realização desta pesquisa.

A Tadeu e Rafa, meus irmãos, pelo carinho cotidiano.

A Carlos Milani, orientador extremamente competente, exigente, prestativo e, acima de tudo, um amigo pelo qual sempre terei apreço.

A Sheila, querida amiga, pelas longas horas de conversa, dedicação e orientação mútua.

A Diana, amiga e parceira de antigas pesquisas, pela tradução providencial.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), em especial a Anaélia e Dacy, pela simpatia, atenção e ajuda.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo suporte financeiro tão fundamental no cumprimento das atividades deste estudo.

A Secretaria Municipal de Saúde de Lauro de Freitas, sobretudo a Leda, pela gentileza, receptividade e atenção na obtenção dos documentos e acesso às reuniões do conselho.

E, por fim, aos conselheiros laurofreitenses que se mostraram receptivos, atenciosos e dispostos a colaborar.

Muito obrigado a todos vocês por me ajudarem a concretizar mais uma importante etapa nesta longa estrada da vida.

[...] Uma sociedade democrática é uma relação entre cidadãos e cidadãs. É aquela que se constrói da sociedade para o Estado, de baixo para cima, que estimula e se fundamenta na autonomia, independência, diversidade de pontos de vista e, sobretudo, na ética – conjunto de valores ligados à defesa da vida e ao modo como as pessoas se relacionam, respeitando as diferenças, mas defendendo a igualdade de acesso aos bens coletivos.

Democracia serve para todos ou não serve para nada.

Só a participação cidadã é capaz de mudar o país.

Herbert de Souza, 1995.

RESUMO

Esta dissertação consistiu na análise do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas como aliado no desenvolvimento da democracia participativa local. Primeiramente, a pesquisa buscou evidenciar as principais fundamentações teóricas acerca dos princípios democráticos e da participação cidadã, expondo as distintas abordagens presentes na literatura especializada sobre o tema. Em seguida, este estudo procurou avaliar a efetividade deliberativa do conselho nas decisões sobre a formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, com vistas à democratização do processo decisório. Para tanto, adotou-se uma metodologia de pesquisa pertinente à teoria apresentada que se fundamentou na análise das atas do conselho, na observação não-participante (acompanhamento presencial das reuniões) e na aplicação de questionário junto aos conselheiros. Por último, apontaram-se os resultados da pesquisa de campo que indicaram um grau de efetividade deliberativa do conselho relativamente baixo com relação aos temas de maior impacto na Política Municipal de Saúde de Lauro de Freitas. Além disso, indicaram-se também as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no exercício da função deliberativa. Com base na teoria relacionada e nos dados obtidos empiricamente, a título de conclusão, sugeriu-se investigar a relação entre as decisões tomadas pelo conselho e as ações e gastos da prefeitura na saúde municipal.

Palavras-chave: Democracia; Participação; Conselho Municipal; Deliberação; Saúde; Lauro de Freitas.

ABSTRACT

This dissertation is based on the analysis of the Local Council for Health Policies in Lauro de Freitas considered as an ally in the development of local participatory democracy. This research sought to present the main theoretical foundations related to democratic principles and citizen's participation. Therefore, the state of the art on the field was presented and later the study sought to verify the deliberative effectiveness of the Council regarding the decisions on health policy making and on public resources allocation, specifically when it comes to decision-making democratization. Thus, a research methodology in association with the theory hitherto presented was adopted. This methodology consisted on the analysis of the reports of the council, on non-participant observation (monitoring of the meetings) and on the application of questionnaires to local council members. Then, the field research results were presented, having indicated a relatively low degree of deliberative effectiveness in the Council regarding the issues of greater impact in Local Health Policy in Lauro de Freitas. The results also indicated the great difficulties faced by the council members in their deliberative functions. Based on the related theory and on the empirical data analysed, I suggest to develop further investigation on the relationship between the decisions taken by the Council and how the City Hall acts and spends in the field of health policies in Lauro de Freitas.

Keywords: Democracy; Participation; Local Council; Deliberation; Health; Lauro de Freitas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas em 2005.....	112
Tabela 2 - Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas em 2006.....	114
Tabela 3 - Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas em 2007.....	116
Tabela 4 - Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas de 2005 a 2007.....	118
Tabela 5 – Tempo de participação no Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas....	120
Tabela 6 – A função do CMS de Lauro de Freitas na política municipal.....	121
Tabela 7 – Avaliação da capacidade dos conselheiros de influenciar as decisões tomadas no CMS de Lauro de Freitas.....	121
Tabela 8 – Frequência das discussões dos pontos de pauta e das prioridades da saúde no município com os segmentos representados antes das reuniões.....	122
Tabela 9 – Avaliação dos cursos de capacitação oferecidos pelo CMS de Lauro de Freitas para o exercício da função de conselheiro.....	123
Tabela 10 – Opinião dos conselheiros sobre a importância do conhecimento técnico – na área da saúde – para discutir e tomar as decisões no CMS de Lauro de Freitas.....	124
Tabela 11 – Frequência do acompanhamento dos gastos e ações da prefeitura na área da saúde pelos conselheiros.....	136
Tabela 12 – Frequência com que as decisões do CMS de Lauro de Freitas são implementadas pela prefeitura.....	138
Tabela 13 – Modo pelo qual os gastos e ações na área da saúde, realizados pela prefeitura, estão de acordo com as decisões do CMS de Lauro de Freitas.....	139

LISTA DE SIGLAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
APA	Área de Proteção Ambiental
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BA	Bahia (estado)
CAPS	Centro de Atenção Psico-Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNUAH-Habitat	Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ES	Espírito Santo (estado)
EUA	Estados Unidos da América
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NR	Não Respondeu
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PFL	Partido da Frente Liberal (atual Democratas)
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SC	Santa Catarina (estado)
SINDACS	Sindicato dos Agentes Comunitários de Saúde

SINDSAÚDE	Sindicato dos Servidores da Saúde
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP	São Paulo (estado)
SUS	Sistema Único de Saúde
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TV	Televisão
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Introdução	14
1. Contextualização e definição do objeto de estudo	16
2. O problema de pesquisa	17
3. Pressupostos	17
4. Justificativas	18
5. Os objetivos.....	19
6. Breve nota metodológica e estrutura do trabalho.....	20
Capítulo 1 - Democracia e participação: do liberalismo elitista à democracia participativa	22
1.1 A concepção hegemônica da democracia: democracia liberal (representativa elitista) .	22
1.2 O pós-Segunda Guerra e a coexistência de regimes políticos distintos: democracia liberal (capitalismo) versus socialismo real (comunismo).....	27
1.3 A crise da democracia liberal: críticas ao modelo.....	32
1.4 A configuração de um novo contexto político: o papel dos movimentos sociais	33
1.5 A democracia participativa: uma concepção alternativa ao elitismo democrático	40
1.5.1 Participação <i>versus</i> representação: articular para não excluir	46
1.5.2 Participação no processo democrático: discutindo significados e conceitos	48
Capítulo 2 – A participação política no Brasil: o processo de redemocratização e os conselhos gestores de políticas públicas como instrumentos de participação cidadã	53
2.1 O fim do regime ditatorial e a formação de um contexto político mais democrático: a participação e as transformações institucionais no Brasil pós-autoritário	53
2.2 Democracia participativa e a Constituição Federal de 1988	59
2.3 Articulando o poder político às demandas sociais: o Orçamento Participativo como um novo formato institucional para ampliar a participação local	61
2.4 Plebiscito, referendo e iniciativa popular: definições, diferenças e uso político na democracia brasileira.....	66
2.4.1 As formas de democracia direta: definições e diferenças	66
2.4.2 As possibilidades e usos dos instrumentos de participação direta na democracia brasileira	68

2.5 Os conselhos gestores de políticas públicas: esferas públicas de interação frequente entre a sociedade e o poder político	72
2.5.1 Os conselhos comunitários: destaque para as experiências de São Paulo	73
2.5.2 Os conselhos populares: espaços autônomos criados pela própria sociedade .	76
2.5.3 Os conselhos formalmente instituídos: a participação institucionalizada na elaboração e gestão das políticas sociais	78
Capítulo 3 – O Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas: uma análise da sua função deliberativa	93
3.1 A participação política na Bahia: histórico e traços do cenário democrático baiano.....	93
3.2 Lauro de Freitas: formação do município e a sua constituição política nestes anos de democracia recente no Brasil	99
3.2.1 Informações gerais	99
3.2.2 Sobre o cenário político laurofreitense	100
3.3 O Conselho Municipal de Saúde (CMS): instrumento de participação política dos cidadãos laurofreitenses	102
3.3.1 Características gerais: formação, funções e Regimento Interno	102
3.3.2 A deliberação nos conselhos gestores de políticas públicas	107
3.3.3 Metodologia da pesquisa para análise empírica	108
3.3.4 Análise empírica da competência deliberativa do CMS de Lauro de Freitas	111
Conclusão	127
Referências	140
Apêndice A – Questionário de pesquisa	146
Apêndice B – Relação dos conselheiros de saúde de Lauro de Freitas	149
Anexo A – Mapa do município de Lauro de Freitas	150

Introdução

A partir dos anos 1970, vários países em desenvolvimento (também chamados de países do Sul) passam por processos de democratização que resultam, dentre outros aspectos, na reinvenção da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2005). Este modelo democrático, que propõe a associação efetiva entre participação e política, busca estabelecer espaços públicos de discussão e deliberação capazes de atribuir um novo sentido ao desenvolvimento das práticas democráticas, isto é, a constituição de um novo modo de fazer política através de instrumentos participativos e arenas de interação entre cidadãos e Estado.

O Brasil foi atingido pela onda democratizante no início dos anos 1980, no momento em que o país passava por um processo de transição e de ampliação dos valores democráticos. Esse contexto foi marcado pelo surgimento de um projeto político oriundo de alguns setores da sociedade civil, principalmente, dos movimentos sociais. Tais movimentos buscavam a expansão da cidadania e o aprofundamento da democracia por meio de formas de participação popular e lutas plurais por representação autônoma na formulação de políticas públicas e na decisão sobre a aplicação dos recursos governamentais, sobretudo, no âmbito local, em uma luta travada contra o regime autoritário (militar).

Ao inserir novos atores na cena política, o processo de democratização estabelece uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social (capaz de mudar as relações de gênero, de raça, de etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos), conforme Santos e Avritzer (2005). A formação desse tecido social participativo e as mudanças na forma de conceber o regime democrático levam ao questionamento das práticas sociais de exclusão e a ações que criam novas formas de controle do governo pelos cidadãos.

Segundo Dagnino (2004), a Constituição de 1988 é o marco formal decisivo desse processo de construção democrática, na medida em que dá início a criação de espaços públicos e permite a participação da sociedade nos processos de discussão e tomada de decisão relacionados a questões e políticas públicas. A própria Assembleia Constituinte no Brasil aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas, através de novos arranjos participativos que possibilitaram, via mecanismos democráticos, uma maior atuação social.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das

cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 65).

Desta forma, a Constituição foi capaz de agregar novos elementos culturais, oriundos da sociedade, na institucionalidade que emergia, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. Entre as diversas formas de participação que surgiram no Brasil pós-autoritário, os espaços públicos de interação política merecem destaque, sobretudo, os conselhos gestores de políticas públicas (instituídos por lei) e os Orçamentos Participativos (OP), uma vez que se configuraram como verdadeiros canais de participação onde o poder do Estado pode ser compartilhado com a sociedade civil. Esses arranjos, portanto, contribuíram de forma significativa para caracterizar a Constituição de 1988 como uma “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004), na medida em que significam, no cenário político, mecanismos de democracia direta e inclusiva. Além disso, a emergência destas arenas públicas demonstra o caráter institucional da participação trazido pela onda democratizante ocorrida no Brasil, onde movimentos comunitários espalhados por várias regiões do país reivindicaram o direito de tomar parte das decisões em nível local.

Do mesmo modo, pode-se destacar o movimento de descentralização das políticas públicas brasileiras, especialmente, das políticas sociais como um dos mais contínuos processos de reforma do Estado. “Em outras palavras, foi principalmente como reação ao forte centralismo imposto pelos governos militares, entre 1964 e 1984, que armou-se o movimento pela descentralização das políticas públicas no Brasil” (DRAIBE, 1998), até porque, as políticas e programas sociais, durante o período ditatorial, se caracterizavam, dentre outros aspectos, pela quase nula participação social e pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição dos benefícios.

Assim, a extensão da democracia, que começou no sul da Europa nos anos 1970 / 80 com o final das ditaduras (Portugal, Grécia e Espanha) e atingiu os países periféricos no início da década de 1980, sobretudo, a América Latina (incluindo o Brasil), trouxe uma proposta de re-significação do modelo democrático, isto é, buscou transformar as práticas dominantes (hegemônicas), inserir na política atores sociais tradicionalmente excluídos, além de estabelecer formas de participação e controle social na relação entre o Estado e a sociedade, promovendo assim uma ampliação do significado da cidadania. É bem verdade que este processo foi particularmente progressista no caso do Brasil.

Afinal de contas, a descentralização das políticas sociais e a institucionalização dos espaços públicos - consolidadas pela Constituição de 1988 - representam um avanço no modelo democrático brasileiro. A participação na formulação de políticas públicas, a fiscalização dos gastos governamentais, a definição das prioridades sociais se tornaram um direito constitucional dos cidadãos deste país. Diferentemente de outros instrumentos de participação (como plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e as próprias eleições que, sem dúvida, possuem grande importância política no aprofundamento democrático), os conselhos gestores se constituem como arranjos institucionais inovadores, pois permitem que os cidadãos participem intensamente e de forma mais freqüente no desenvolvimento da democracia brasileira. Isto é, esses espaços deliberativos, autônomos e de caráter permanente implicam na reconfiguração das práticas democráticas, não somente pela legitimidade política e competências legais que possuem, como também pela natureza cotidiana das suas ações e possibilidade de aproximação entre interesses sociais e esferas de decisão.

Além do mais, os conselhos podem atingir a radicalização da partilha do poder (TATAGIBA, 2002), ou seja, alcançar a democratização do processo decisório de aplicação dos recursos públicos e formulação das políticas sociais, justamente pela sua capacidade institucional de deliberação.

1. Contextualização e definição do objeto de estudo

Esta pesquisa tem como objeto de estudo o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas enquanto dispositivo legal de participação cidadã. A escolha desta instituição participativa se deveu em razão de sua atuação no município, do seu tempo de existência, da sua importância e função no desenvolvimento das políticas de saúde, bem como da exigência legal de sua criação para democratizar as estruturas de poder no âmbito local. Além disso, pelo caráter deliberativo e grau de institucionalização, o conselho de saúde laurofreitense se constitui como mecanismo de participação com possibilidades de modificar as relações entre prefeitura e sociedade civil no desenvolvimento das práticas políticas.

Criado em 27 de novembro de 1991 pela Lei nº 688, formado por 16 membros, com uma reunião por mês e situado na Rua da Boa Esperança, Loteamento Menino Jesus, nº 106, Portão, Lauro de Freitas (BA), o Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi instituído, em caráter permanente, como órgão deliberativo do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do município e integrado à estrutura da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Em Lauro de

Freitas, destaca-se como um dos conselhos municipais mais antigos e institucionalizados no que tange às suas funções.

Dentre as suas principais competências estão as definições das prioridades de saúde; o estabelecimento das diretrizes do Plano Municipal de Saúde; atuação na formação de estratégias e de controle das políticas de saúde; estabelecimento de critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde (controle sobre a movimentação e destino dos recursos); acompanhamento, avaliação e fiscalização dos serviços de saúde prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SUS no município; definição de critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de saúde ligados ao SUS, como também para o estabelecimento de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde; apreciação prévia de tais contratos e convênios; estabelecimento de diretrizes quanto à locação e o tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde; e elaboração do seu Regimento Interno.

2. O problema de pesquisa

Tendo em vista a importância atribuída aos conselhos municipais a partir da descentralização das políticas de saúde (processo de indução à alteração do sistema de saúde pelo governo federal), bem como a extrema relevância de suas funções para a ampliação das práticas democráticas em nível local, tem-se como problema de pesquisa a seguinte questão: **Em que medida o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas demonstrou efetividade deliberativa nas decisões referentes à formulação das políticas de saúde e à aplicação dos recursos públicos, de 2005 a 2007?**

3. Pressupostos

Com base nas abordagens teóricas presentes na literatura sobre a temática da participação (que será desenvolvida no primeiro capítulo desta dissertação) e nos estudos acerca dos conselhos gestores de políticas públicas apresentados por diferentes autores, esta pesquisa assinala três pressupostos a fim de estabelecer possíveis proposições explicativas ao questionamento anteriormente citado, a saber:

a) Há dificuldades, por parte dos conselheiros, em exercer a função deliberativa sobre a formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, em virtude da falta de

conhecimento técnico (específico da área) e pela inexistência de Câmaras Temáticas, no CMS de Lauro de Freitas, que os auxiliem nos assuntos sobre os quais não dominam.

b) A centralidade do Executivo local na elaboração dos pontos de pauta constitui um obstáculo à proposição de temas pelos conselheiros na decisão das prioridades do setor e aplicação do dinheiro público.

c) Os conselhos gestores de saúde atuam, de forma mais proeminente, no acompanhamento e prestação das contas públicas (controle social), constituindo-se, sobretudo, em agentes fiscalizadores das ações e programas do setor, em decorrência do processo de institucionalização destes órgãos e da influência dos movimentos sociais aos quais estão ligados.

4. Justificativas

A partir dos anos 1980, a busca pela ampliação democrática no Brasil representou muito mais que uma simples oposição ao regime autoritário das décadas anteriores. O movimento da sociedade brasileira pela implantação das práticas democráticas transformou as relações entre sociedade civil e Estado no que se refere ao fazer política. Os arranjos participativos institucionalmente estabelecidos e a descentralização das políticas sociais significaram uma nova forma de conceber a democracia, especialmente no âmbito municipal de governo.

Sendo assim, é notória a extrema importância de se investigar os conselhos municipais como esferas públicas, onde governo e cidadãos interagem para discutir e deliberar sobre políticas sociais. Esses instrumentos de participação permitem, portanto, além de uma melhor formulação dos programas e ações, o estabelecimento das prioridades do setor para atender as necessidades e diversidades locais. Além disso, possibilitam um maior controle e acompanhamento das práticas governamentais pelos cidadãos.

Este estudo ainda se justifica pelo papel fundamental que os conselhos gestores têm na análise desse modelo de democracia participativa. Isto porque, é através destes fóruns públicos que a participação dos diversos segmentos sociais se estabeleceu de forma mais direta e freqüente na política brasileira.

Outro aspecto relevante é a carência de estudos sobre os conselhos municipais na Bahia, inclusive na Região Metropolitana de Salvador (RMS), apesar da crescente

participação e articulação da sociedade civil nos processos decisórios a partir dos anos 1990. Fato que aumenta a relevância da pesquisa, visto que já existem vários estudos em outras regiões do país, como no Sul e Sudeste, com o propósito de mapear, analisar e interpretar essas instituições enquanto instrumentos de participação para o desenvolvimento da democracia em nível local.

Por fim, esta dissertação pode indicar algumas questões acerca da relação entre poder público (prefeitura), organizações e cidadãos na construção de um processo democrático mais abrangente, a partir do caso em análise.

5. Os objetivos

5.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas nas decisões sobre a formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, verificando a sua capacidade decisória acerca dos temas mais impactantes do setor e que influenciam o sistema político mais amplo.

5.2 Objetivos específicos

Como o CMS laurofreitense consiste no objeto de estudo desta pesquisa e se pretende examinar a sua atuação no processo deliberativo, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Verificar a lógica de funcionamento do conselho e a conduta dos participantes durante o processo decisório;
- b) Analisar sistematicamente o conteúdo dos assuntos debatidos e deliberados pelos conselheiros;
- c) Entender como se caracteriza a relação entre esta instituição participativa e o Executivo local no desenvolvimento das ações da saúde;
- d) Identificar as principais dificuldades dos membros do CMS na determinação das políticas e gastos públicos.

6. Breve nota metodológica e estrutura do trabalho

Os detalhes e minúcias das estratégias metodológicas adotadas neste trabalho se encontram no capítulo 3 (antes e próximos da apresentação e análise dos dados empíricos), para tornar mais interessante e didático o entendimento do leitor acerca dos resultados obtidos.

Resumidamente, a pesquisa de campo do presente estudo aconteceu entre os meses de julho e dezembro de 2007. Durante este período, pretendeu-se verificar o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas enquanto mecanismo de participação cidadã. A metodologia utilizada, de caráter eminentemente qualitativo, constituiu-se em três técnicas de pesquisa com o intuito de avaliar a efetividade deliberativa do CMS na formulação das políticas de saúde e destinação do dinheiro público.

A primeira ferramenta metodológica adotada foi a análise documental dos registros oficiais do conselho, ou seja, o estudo aprofundado das atas desta instituição com o objetivo de categorizar os tipos deliberativos registrados nas reuniões tanto ordinárias quanto extraordinárias do CMS. Além disso, nos seis meses dedicados à pesquisa de campo, houve acompanhamento presencial (observação não-participante) de todas as plenárias realizadas, o que permitiu compreender as etapas e trâmites legais de funcionamento do conselho, como também a conduta dos conselheiros e a lógica constitutiva do processo deliberativo. Por fim, o terceiro e último método empregado (aplicação de questionário) consistiu na obtenção das concepções individuais dos representantes acerca das questões que envolvem o CMS, a prefeitura e as práticas decisórias.

Do ponto de vista de sua estrutura, esta pesquisa é composta por esta introdução, mais três capítulos e uma última seção conclusiva, assim organizados:

No primeiro capítulo, são expostas as diferentes abordagens teóricas da democracia. Inicialmente, discutem-se os conceitos e concepções relacionados à teoria democrática hegemônica ou concepção liberal (elitista), evidenciando as condições, contextos históricos e limitações deste modelo que restringe a participação dos cidadãos. Logo depois, é constituída uma análise política dos processos de democratização que surgiram, em meados dos anos 1970, em prol da expansão dos princípios de cidadania e do aprofundamento democrático, especialmente, a partir das ações dos movimentos sociais. Por fim, apresenta-se uma concepção alternativa ao elitismo democrático, ou seja, a democracia participativa que combina o sistema representativo tradicional com os arranjos institucionais de participação próprios deste modelo.

Já o segundo capítulo trata do processo de redemocratização ocorrido no Brasil, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, contra o regime ditatorial e a favor do restabelecimento da democracia e ampliação das práticas participativas. Aqui, tal contextualização é feita em detalhes, expondo as transformações e acontecimentos sucedidos na política brasileira. Além disso, este capítulo aponta as implicações e inovações institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988, delineando as novas formas de participação, principalmente os conselhos gestores de políticas públicas.

A terceira parte, por sua vez, traz o histórico e traços políticos do estado da Bahia e do município de Lauro de Freitas, verificando a constituição política de ambos os contextos e o modo como as administrações públicas se relacionaram com as práticas e instituições de participação. Em seguida, é feita uma ampla caracterização do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas (objeto de estudo desta pesquisa), considerando suas fundamentações legais, aspectos relacionados à composição (princípio da paridade), diversidade e natureza das competências, como também questões referentes ao funcionamento e estrutura interna. Neste capítulo, estão presentes também as estratégias metodológicas utilizadas para o exame dos dados empíricos (análise das atas, observação não-participante e aplicação de questionário), sendo seguidas pela exposição e análise dos resultados da pesquisa de campo.

Na conclusão, retomam-se as considerações teóricas confrontadas ao longo dos capítulos para associá-las aos dados obtidos, a fim de responder o problema de pesquisa, expondo os resultados e os pressupostos anteriormente formulados. Além disso, por fim, são indicadas algumas sugestões para elaboração de novos estudos com base nas reflexões alcançadas.

Capítulo 1 - Democracia e participação: do liberalismo elitista à democracia participativa

1.1 A concepção hegemônica da democracia: democracia liberal (representativa elitista)

A forma liberal de organização do Estado surgiu em oposição ao Estado absolutista no bojo do processo de expansão do capitalismo. Os princípios liberais foram se consolidando à medida que foram sendo constituídos modelos republicanos e parlamentares de organização do poder político. Além disso, a expansão do processo de mercantilização capitalista reforçou as idéias do liberalismo¹ que se legitimou com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem.

Com a consolidação do capitalismo como modo de produção, a democracia, no início do século XX, deixa de ser uma ameaça² à ordem estabelecida e afirma-se como regime político. Sem dúvida, o século XX foi efetivamente um século marcado por intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa se centrava em dois aspectos: na primeira metade do século, em relação à desejabilidade da democracia (enquanto lógica política) e, no pós-Segunda Guerra Mundial, em torno das condições estruturais para sua consolidação (compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo).

Se, por um lado, a democracia foi aceita como forma de governo, por outro, a proposta democrática que se afirmou como hegemônica³, ao final das duas guerras mundiais, implicou uma restrição das formas ampliadas de participação e soberania popular em função de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SCHUMPETER, 1961). O estreitamento do conceito de soberania, a desejabilidade das

¹ Utilizamos aqui o termo “liberalismo” enquanto produção ideológica que reflete os interesses e as pretensões da sociedade burguesa aparecida com a revolução industrial na Inglaterra, sobretudo a partir de meados do século XVIII. Expressão do industrialismo, o pensamento liberal consagra as liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não-intervencionismo estatal na esfera econômica e social. Consagra além disso a liberdade de mercado, fazendo-o reinar soberanamente, elevado a um dom da natureza, responsável pela lei da oferta e da procura (VIEIRA, 2004).

² Até o século XIX e por muitos séculos a democracia foi considerada perigosa e por isso indesejada. A sua ameaça consistia em atribuir o poder de governar àqueles que se encontravam em piores condições para fazê-lo: a grande massa da população, iletrada, ignorante e social e politicamente inferior (WILLIAMS, 1976: 82; MACPHERSON, 1972 *apud* SANTOS e AVRITZER, 2005).

³ A concepção de hegemonia, aqui utilizada, fundamenta-se no conceito de Gramsci que a define como um processo oriundo da sociedade civil através do qual uma parte da classe dominante exerce controle, por meio de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da elite. Tal concepção, do mesmo modo, considera as tentativas da classe dominante em usar da sua capacidade política para reproduzir sua visão de mundo (de forma abrangente e universal), como também para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. Aqui, é válido ressaltar que a hegemonia não é vista como uma força coesiva, mas sim plena de contradições e sujeita aos conflitos.

formas não participativas de administração e uma rejeição dos desenhos participativos devido ao seu impacto não institucional são consensos ligados aos episódios do período entre guerras na Europa e a consolidação da democracia no continente europeu ao final da assim chamada “segunda onda de democratização”⁴. Desta forma, nasce a concepção elitista de democracia (modelo elitista ou democracia liberal) que tem como autor paradigmático Joseph Schumpeter (*Capitalismo, socialismo e democracia, 1961*).

Na segunda metade do século XX, o modelo elitista passa então a vigorar e relaciona-se à resposta dada a três questões fundamentais, a saber: a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática; e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala. Primeiramente, ao tratar da relação entre procedimento e forma, Schumpeter (1961) faz a seguinte indagação: é possível que o povo governe? Para este autor, é impossível que o povo governe, se a soberania popular for entendida como a formação e determinação da vontade geral, ou seja, “para tornar o conceito de democracia útil, é necessário separá-lo da busca da idéia de bem comum e transformá-lo em um processo de escolha dos corpos governantes” (SCHUMPETER, 1942 *apud* AVRITZER, 2005).

Schumpeter (1961) considera o processo democrático como “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas – e, portanto, ela é incapaz de converter-se em um fim em si mesma”. Desta forma, percebe-se que há uma preocupação procedimental com as regras para a tomada de decisão e com o método para a formação de governos, ou seja, o modelo elitista busca identificar a democracia com as regras do processo eleitoral. Democracia, para Schumpeter, é a luta entre líderes políticos rivais pertencentes a partidos e disputando o direito de governar (NOBRE, 2004). Em outras palavras, a teoria elitista de democracia schumpeteriana concebe o processo democrático com realismo, aceitando que os indivíduos são portadores de interesses egoístas e que, em sua maioria, são incapazes de participar na tomada das decisões da agenda política (UGARTE, 2004). Outros autores como Santos e Avritzer (2005) afirmam que

A redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por

⁴ A democracia que se consolidou na Europa no pós-guerra caracterizou-se pela aplicação de um conceito restrito de soberania. O período denominado de segunda onda de democratização, que vai de 1943 a 1962, foi altamente bem-sucedido em relação à implantação e à consolidação da democracia na Europa de forma bastante similar à prescrição feita por Schumpeter (AVRITZER, 2005).

parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 46).

Neste modelo de democracia liberal (elitista) a participação dos cidadãos se restringe a escolher líderes que devem decidir e governar, ou seja, há um compromisso entre elites e aceitação passiva da sociedade. Segundo Teixeira (2002), o realismo elitista, ao negar a competência do cidadão comum, vai de encontro a aspectos considerados centrais no conceito de democracia, como: autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão.

A utilização da burocracia (e o seu caráter indispensável) no centro das discussões da teoria democrática foi o segundo aspecto na consolidação da concepção hegemônica da democracia. A emergência de formas complexas de administração estatal levou à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno, conforme Avritzer (2005). A grande expansão das questões que se tornaram políticas (como saúde, educação, previdência social, etc.) foi o motivo pelo qual ocorreu a desapropriação do controle dos indivíduos. Neste momento, de acordo com a perspectiva weberiana, a qual constitui parte da concepção hegemônica de democracia, uma burocracia especializada estaria mais preparada que o cidadão comum para lidar com essas questões (AVRITZER, 2005). No decorrer da segunda metade do século XX, as discussões a respeito da complexidade e da inevitabilidade da burocracia foram ganhando força na mesma proporção que as funções do Estado cresciam com a instituição do *welfare state*, sobretudo, nos países da Europa ocidental e nórdica.

Ao atribuir ao Estado a obrigação pela implementação de políticas, o cidadão foi tornado *cliente* do Estado e, nesta posição, objeto de uma ação *paternalística* por parte de uma burocracia a quem delega a promoção da igualdade de fato entre os cidadãos (NOBRE, 2004, p. 27).

Logo, neste contexto, percebe-se que a participação do cidadão (através dos mecanismos de exercício da soberania) nas questões públicas é substituída pela decisão técnica da burocracia estatal, sendo que os partidos políticos detêm o controle político da burocracia e o único momento de intervenção dos cidadãos é o voto. No sentido contrário em relação à idéia anterior, Norberto Bobbio justifica a incorporação dos princípios burocráticos na teoria democrática utilizando o seguinte argumento:

Na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planejada aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem por sua vez expertos, especialistas, uma multidão cada vez mais ampla de pessoal especializado. [...] Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer (BOBBIO, 2000, p. 46).

Constituindo também parte da concepção hegemônica da democracia, o terceiro elemento é o entendimento de que a representatividade é a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. Isto é, somente em comunidades pequenas e primitivas os indivíduos participam de todos os deveres da legislação e da administração (SCHUMPETER, 1961).

A teoria elitista da democracia justifica a representação com base na questão da autorização. Existem dois argumentos que sustentam a autorização: o consenso dos representantes (a partir de uma teoria racional da política – mecanismo racional de autorização) e a capacidade da representação expressar as distribuições das opiniões no âmbito da sociedade. O primeiro argumento surge em oposição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão próprio aos modelos de democracia direta (MANIN, 1997 *apud* SANTOS e AVRITZER, 2005). Ao passo que, o segundo argumento procura mostrar que a toda assembléia representativa é capaz de expressar as idéias dominantes do eleitorado. Esse argumento fez com que a teoria elitista da democracia focasse no papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (LIPJART, 1984 *apud* SANTOS e AVRITZER, 2005).

Além disso, no período entre guerras, alguns autores de corrente liberal⁵, ao tratar do vínculo entre democracia e racionalidade, argumentaram contra a possibilidade da participação racional na política, ou seja, o argumento da sociedade de massas desfaz a combinação entre a democracia e a participação política, uma vez que esta abordagem democrática concebe que a participação ampliada não leva à ampliação dos atores e das questões envolvidas na esfera política, mas sim à pressão irracional das massas sobre o sistema político, conforme Avritzer (2005).

⁵ A saber, Ortega y Gasset, Karl Mannheim, Erich Fromm, e Max Horkheimer. Para eles, o processo de indiferenciação no interior da política causado pelo fim da insulação das elites (ORTEGA Y GASSET), assim como pela emergência das formas de dominação cultural ao nível privado (HORKHEIMER, 1947; ARENDT, 1951), transformou a natureza da política no começo do século XX. Tal diagnóstico gerou uma crítica da democracia, de acordo com a qual a preservação dos valores centrais para a democracia requereria o insulamento daqueles grupos que melhor representariam tais valores (KORNHAUSER, 1959: 22), segundo Avritzer (2005).

A abordagem schumpeteriana limita o papel do povo ao de produtor de governos, ou seja, à instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que estaria mais apto para governar. Logo, neste sistema de representação, os cidadãos possuem uma única função política, a saber, condição de árbitros das disputas entre as classes mais abastadas. Trata-se, portanto, de uma visão elitista que concebe o governo das elites como uma utilidade social necessária para o funcionamento da democracia.

A restrição à participação política e à tomada de decisão nas mãos das elites, com base no argumento da sociedade de massas, garantiria que os valores culturais não compartilhados pelos cidadãos comuns seriam preservados, e que as instituições políticas, incumbidas representativamente da formação da vontade geral, não sofreriam os efeitos nocivos deste tipo de organização social.

Logo, entende-se que para a concepção hegemônica de democracia, há uma irracionalidade das formas de participação das massas e, desta forma, a preservação dos valores democráticos foi tornada dependente do insulamento das elites (no exercício do poder político) com relação àqueles que não estariam aptos aos processos deliberativos da vida pública.

Além do seu caráter restritivo à participação social ampliada na política, a democracia liberal também se caracteriza por firmar-se na sociedade capitalista, isto é, por ter seus princípios consolidados sob a lógica da sociedade competitiva, na qual o mercado é caracterizado como avaliador das reais capacidades. Assim, a idéia de democracia que forma a base da democracia liberal se relaciona com a noção de igualdade de oportunidades, e não com a igualdade real na sociedade. A combinação entre democracia e capitalismo, segundo Milani (2006), é de fato conflituosa, uma vez que a primeira inclui politicamente os cidadãos e o segundo exclui aqueles que se mostram não competitivos.

Segundo Vieira (2004), “no âmbito da democracia liberal, a desigualdade social, a dominação de uma classe sobre outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade da cidadania”. Isto é, em uma sociedade onde predominam as ordens da burguesia e do capitalismo, a “cidadania” se revela indispensável à continuidade das desigualdades sociais, uma vez que significa a liberdade humana somente pelo fato dos cidadãos terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos, mesmo que haja grandes restrições à participação política (típicas do modelo representativo elitista).

As sociedades capitalistas, com destaque para os países centrais, estabeleceram uma concepção hegemônica de democracia (a concepção da democracia liberal) com a qual buscaram estabilizar (ou minimizar) a relação tensa entre os princípios democráticos e a

lógica de funcionamento do sistema de produção capitalista. Segundo Santos e Avritzer (2005),

Esta estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela própria limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 59).

Por conseguinte, da mesma forma que o liberalismo, a democracia liberal está estruturada (alicerçada) no regime de produção capitalista, agora na modalidade monopolista, acompanhando as vicissitudes e seguindo o destino da economia de mercado (VIEIRA, 2004). Trata-se, portanto, de um modelo (elitista e utilitarista) em que a democracia passa a ser um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias e direcionadas à reprodução sócio-econômica (a partir dos próprios princípios e entendimentos da concepção liberal), construindo um cenário onde, de fato, só participam as elites políticas, seja por meio dos partidos ou através dos cargos públicos⁶.

1.2 O pós-Segunda Guerra e a coexistência de regimes políticos distintos: democracia liberal (capitalismo) versus socialismo real (comunismo)

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, emergiram duas superpotências que passaram a disputar o controle na condução da política e da economia mundiais. De um lado, a União Soviética (URSS) dominava uma região do globo ou sobre ela possuía forte influência - a zona ocupada pelo Exército Vermelho e por outras Forças armadas comunistas ao final dos conflitos⁷ –, mas sem a pretensão de ampliá-la através do confronto armado. Por outro lado, os Estados Unidos (EUA) que, constituindo-se como a maior potência mundial,

⁶ Com relação às formas tradicionais de representação, os debates e críticas sobre a evolução teórica da democracia representativa formulados por Guillermo O'Donnell, Giovanni Sartori e Norberto Bobbio não são ignorados neste trabalho. Tais pesquisas possuem grande importância política no estudo dos modelos democráticos. Estes autores trouxeram contribuições imprescindíveis à análise dos sistemas representativos, como também propuseram reflexões diferenciadas e alternativas ao modelo proposto por Schumpeter. No entanto, não faz parte do foco deste trabalho desenvolver uma análise acerca da evolução teórica da democracia representativa.

⁷ Em 1945, as fronteiras da região que se separou do capitalismo mundial ampliaram-se dramaticamente. Na Europa, incluíam agora toda área a leste de uma linha que ia, grosso modo, do rio Elba na Alemanha até o mar Adriático e toda península Balcânica, com exceção da Grécia e da pequena parte da Turquia que restava no continente. Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Iugoslávia, Romênia, Bulgária e Albânia passavam agora para a zona socialista, assim como a parte da Alemanha ocupada pelo Exército Vermelho após a guerra e transformada em uma “República Democrática Alemã” em 1954. Além disso, os territórios antes pertencentes ao império habsburgo também foram recuperados ou adquiridos pela URSS entre 1939 e 1945 (HOBSBAWM, 1995).

exerciam controle e predominância sobre o restante das nações capitalistas. Essa disputa político-ideológica que polarizou o mundo durou aproximadamente 45 anos e ficou conhecida como a Guerra Fria.

No período que se estende de 1945 a 1991, a Guerra Fria entre EUA e URSS marcou as questões e os direcionamentos do cenário político internacional, baseando-se em uma corrida armamentista pelo controle e distribuição global de forças. Apesar da tensão provocada pela existência de armas de destruição em massa em ambos os países, a ameaça iminente de guerra nuclear, em termos objetivos, não existia. Mesmo com o discurso apocalíptico dos dois governos, especialmente do lado americano, EUA e URSS aceitaram dividir globalmente suas forças e ideologias, marcando um equilíbrio de poder desigual, todavia, não contestado em sua essência. Obviamente que, durante a Guerra Fria, houve conflitos envolvendo esses dois países contra terceiros: os EUA na Coreia, em 1951, e no Vietnã, em 1954; e a URSS contra a China, em 1969. Além do mais, a intimidação através da força – o possível uso de armas nucleares - pelos dois protagonistas se fez presente em alguns momentos, mesmo sem a intenção quase certa de concretizá-la: a URSS para compelir a Grã-Bretanha e a França a retirar-se de Suez, em 1956, e os EUA para agilizar os processos e negociações de paz na Coreia (1953) e no Vietnã (1954).

Como citado anteriormente, em termos políticos, a democracia se estabeleceu como regime de governo na maioria dos países, sobretudo, ocidentais, durante a segunda metade do século XX. Sob o comando dos EUA, o capitalismo entrava em uma nova fase de expansão – os anos dourados (1950-1973) - com a qual se buscava a reestruturação econômica dos países afetados pela guerra (Plano Marshall) e o estabelecimento das condições políticas para a formação definitiva da supremacia americana (contra o comunismo e a URSS).

Entretanto, em função do fortalecimento da URSS em várias partes da Europa e em outros espaços ainda maiores fora deste continente, o “socialismo realmente existente”⁸ se firmava, nestes locais, como sistema político alternativo à lógica do capital e sob a ideologia comunista. Aqui, é importante destacar que a região socialista do globo, na maior parte da sua existência, constituiu-se em um território em grande medida auto-suficiente, tanto em termos econômicos quanto políticos, ou seja, as suas relações com o mundo externo capitalista ou dominado pelo capitalismo dos países desenvolvidos eram surpreendentemente

⁸ Segundo Hobsbawm (1995), na terminologia da ideologia soviética, o socialismo que se estabelecia em alguns países naquele momento era concebido como “socialismo realmente existente”; um termo ambíguo que implicava, ou sugeria, que podia haver outros e melhores tipos de socialismo, mas na prática esse era o único que funcionava de fato.

insignificantes⁹. Na década de 1950, por exemplo, as economias socialistas, recém expandidas, cresceram consideravelmente mais rápido que as do Ocidente, empolgando os líderes soviéticos e assustando os interesses dos países guiados pela lógica americana. Muito embora, na década seguinte, ficasse claro que o capitalismo avançava mais que o comunismo.

De qualquer maneira, a influência soviética consistia em enfraquecer as relações capitalistas de produção e, desta forma, os próprios EUA, dando força ao poder que passou a existir pela e para a revolução. Diante desta ameaça, os americanos se preocupavam com o perigo de uma possível hegemonia mundial soviética que ia de encontro ao futuro do capitalismo global e da sociedade liberal, o que os levou a defender de todas as formas, inclusive pela intervenção através da força - os EUA planejaram intervir militarmente se os comunistas vencessem as eleições de 1948 na Itália -, a manutenção do capitalismo e dos princípios democráticos. Tudo isso, em função da sua preeminência econômica, especialmente porque se tratava de uma nação que, nesta época, chegou a ser economicamente mais forte que todas as economias mundiais juntas. Além disso,

[...] o anticomunismo era genuína e visceralmente popular num país construído sobre o individualismo e a empresa privada, e onde a própria nação se definia em termos exclusivamente ideológicos (“americanismo”) que podiam na prática conceituar-se como o pólo oposto ao comunismo (HOBSBAWM, 1995, p. 232).

Na concepção dos Estados Unidos, “o inimigo é o próprio sistema comunista – implacável, insaciável, incessante em sua corrida para a dominação mundial [...] Não é uma luta por supremacia de armas apenas. É também uma luta pela supremacia entre duas ideologias conflitantes: a liberdade sob Deus *versus* a tirania brutal e atéia” (WALKER, 1993, p. 132 *apud* HOBSBAWM, 1995, p. 229).

Assim, para além do combate à conspiração comunista mundial, os EUA objetivavam manter a sua supremacia econômica, disseminando no mundo os ideais democráticos e de liberdade sobre os quais estava fundado o seu desenvolvimento e contra os quais, do ponto de vista estadunidense, baseava-se a ideologia comunista.

A partir do final da década de 1950, o comunismo se expande para outros continentes além da Europa e da Ásia: em 1959, na América central, mais especificamente em

⁹ Mesmo no auge do grande boom no comércio internacional, durante a Era de Ouro, só alguma coisa do tipo 4% das exportações das economias de mercado capitalistas foram para as “economias centralmente planejadas”, e na década de 1980 a fatia de exportações do Terceiro Mundo que ia para eles não era muito maior. As economias socialistas mandavam um pouco mais de suas modestas exportações para o resto do mundo, mas mesmo assim dois terços de seu comércio internacional na década de 1960 (1965) se faziam dentro de seu próprio setor (UN INTERNATIONAL TRADE, 1983, vol. I, p. 1046 *apud* HOBSBAWN, 1995).

Cuba e, posteriormente (nos anos 1970), na África com o processo de descolonização. Sem esquecer, naturalmente, as atuações dos partidos comunistas que, em busca da revolução, encontravam-se espalhados pelo mundo, inclusive na América Latina onde desempenharam forte pressão. Já na Europa, o efeito da Guerra Fria provocou a criação da Comunidade Européia (1957) que, ao mesmo tempo, apoiava e era contra os EUA, demonstrando que o velho continente não confiava nas intenções americanas, todavia temia o poderio daquele país, mantendo unida a forte aliança anti-soviética. Até porque, nos cálculos e nas decisões tomadas sobre o mundo do pós-guerra, “a premissa de todos formuladores de políticas era a preeminência econômica americana” (MAIER, 1987, p. 125 *apud* HOBSBAWM, 1995). Logo, “embora os EUA fossem incapazes de impor em detalhes seus planos político-econômicos aos europeus, eram suficientemente fortes para dominar seu comportamento internacional. A política da aliança era dos EUA, e também seus planos militares” (HOBSBAWM, 1995).

Havia, portanto, duas propostas político-ideológicas díspares que coexistiam na luta pela determinação do futuro global sobre aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos. Isto é, formou-se um processo de disputa bipolar entre democracia e socialismo, capitalismo e comunismo, que era representado pelas ideologias e ações políticas dos EUA e da URSS.

Com fim da Segunda Guerra, também é válido ressaltar que a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a partir desta, várias organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO, 1945), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 1946), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1965), o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH-Habitat, 1978), o Banco Mundial (1944 - que passa a ser uma agência do sistema das Nações Unidas), dentre outras, que têm por objetivo contribuir com os projetos de reconstrução das nações envolvidas (países do sul e do leste), fomentar atitudes que levem à paz entre os povos e fornecer o apoio ao crescimento econômico dos países tidos como subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, podem ser vistas como parte da estratégia americana para conter os avanços soviéticos, já que as principais decisões desta cúpula intergovernamental cabem, até hoje, aos próprios EUA.

Como forma de incentivar os países emergentes a adotar posturas mais democráticas que possibilitassem o desenvolvimento estável da economia mundial – em direção à satisfação plena dos interesses americanos -, no final dos anos 1950, começam a ser utilizadas, nos relatórios destes organismos internacionais, as palavras “participação” e “participatório”, em virtude do fracasso dos projetos de desenvolvimento e da crise estrutural

que se estabeleceu, pois os bilhões de dólares gastos além de não atingirem os resultados estabelecidos, frequentemente até acrescentavam novos problemas aos já existentes.

Além disso, o discurso desenvolvimentista proposto pela ONU, entre outros aspectos, ressalta a importância de reforçar os esquemas de auto-ajuda e solidariedade tão comuns no modo de vida dos países envolvidos. Em 1972, por exemplo, um documento feito pela Comissão Econômica, sob o título *“Participación Popular en el Desarrollo. Nuevas Tendencias del Desarrollo de la Comunidad en América del Sur”* afirma que, em 1957, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) recomendou a seus países membros que adotassem a participação como uma medida essencial nas estratégias de desenvolvimento nacional. Além disso, aprovou uma definição de Desenvolvimento Comunitário para esclarecer, normalizar e divulgar os programas da ONU. Para eles,

A expressão “Desenvolvimento da Comunidade” tem se incorporado ao uso internacional para designar aqueles processos nos quais os esforços de uma população se somam aos de seu governo para melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar a estes na vida do país e lhes permitir contribuir plenamente ao progresso nacional. [...] Neste complexo de processos intervêm, pelo tanto, dois elementos essenciais: a participação da mesma população nos esforços para melhorar seu nível de vida, dependendo todo o possível de sua própria iniciativa, e o fornecimento de serviços técnicos e de outros para estimular a iniciativa, o esforço próprio, a ajuda mútua e aumentar sua eficácia... (ONU, 1972: 2 *apud* MIRIAM, 1997, p. 79).

Os organismos internacionais, por serem uns dos principais responsáveis pela definição e implementação de políticas econômicas e sociais que afetam toda a humanidade e acabam influenciando a relação entre os Estados e os grupos sociais, neste sentido, interferiram positivamente na consolidação da democracia liberal e do capitalismo, uma vez que funcionavam como verdadeiros instrumentos políticos a favor dos interesses liberais americanos e, conseqüentemente, em oposição aos ideais soviéticos.

Segundo Hobsbawm (1995), o colapso e o fim da URSS (1989-1991) não estão associados diretamente ao confronto hostil com o capitalismo, mas sim à combinação entre seus próprios defeitos econômicos que se mostravam cada vez mais evidentes e paralisantes. A rápida invasão da economia socialista pela dinâmica economia capitalista põe fim a Guerra Fria e à bipolaridade que dividia o mundo, fazendo os princípios democráticos e a lógica do capital prevalecerem no cenário internacional.

Contudo, o modelo democrático, apresentado na primeira parte deste capítulo, que se consolidou nos anos da Guerra Fria passou a apresentar limitações políticas e foi questionado,

principalmente, pelas experiências e mobilizações por participação que ocorreram, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, nos países em desenvolvimento, inclusive na América Latina. A seguir, algumas críticas à concepção liberal da democracia.

1.3 A crise da democracia liberal: críticas ao modelo

Constituindo-se como o modelo hegemônico, sobretudo no período do pós-guerra e durante a guerra fria, a democracia liberal, ao insistir na concepção clássica da democracia de baixa intensidade (principalmente com a falta de participação e a valorização da apatia política), não consegue explicar a contradição de a extensão do modelo elitista ter implicado em uma grande deterioração das ações e práticas democráticas. Concomitantemente, a democracia liberal no momento em que alcança proporções globais entra em uma grave crise nos países centrais onde mais se tinha consolidado. Tal contexto político, segundo Santos e Avritzer (2005), ficou conhecido como a crise da dupla patologia: a patologia da participação, destacando o aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, ou seja, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Por reduzir a democracia às regras do processo eleitoral, o modelo elitista se torna incapaz de convencer ou, ao menos, dar possíveis soluções para problemas da seguinte natureza: os procedimentos de autorização, por parte dos cidadãos, se reduzem somente às eleições? Os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença?

Além disso, uma outra questão que problematiza a democracia liberal enquanto forma de governo se refere à incapacidade dos modelos burocráticos de gestão em lidar com realidades sociais complexas e diversificadas. As formas burocráticas de gestão, propostas por Bobbio (2000), são monocráticas (poder concentrado) e tendem a homogeneizar as soluções para os problemas ligados a questões públicas diversas. Contudo, os entraves administrativos exigem cada vez mais soluções plurais para as questões apresentadas por diversos atores sociais que atuam em diferentes áreas (educação, saúde, meio ambiente, segurança, cultura, etc.) e formam, por consequência, uma realidade política policrática (desconcentrando e distribuindo o poder político).

Por fim, ao relacionar a questão da representação exclusivamente ao problema das escalas, a concepção hegemônica da democracia desconsidera que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas, como mostram Santos e Avritzer (2005). É fato que a representação facilita o procedimento

democrático em escala estendida, porém não garante, pelo método de tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias sejam atendidas (representadas), da mesma forma, como não assegura que haja devido acompanhamento pelos cidadãos dos gastos públicos, uma vez que a prestação de contas é diluída em um processo de re-apresentação do representante em um bloco de inúmeras questões. Logo, nas concepções liberal-democráticas, percebem-se as dificuldades de representar agendas e identidades específicas da sociedade.

Portanto, com a simbologia e a materialidade da queda do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética - o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização -, há uma profunda reavaliação do problema da homogeneização da prática democrática e acirram-se os debates sobre as questões não resolvidas pela teoria hegemônica da democracia (liberal). Tais questões remetem, sobretudo, a possíveis combinações (coexistências) entre democracia representativa e democracia participativa, principalmente em contextos políticos onde há: grande diversidade étnica (lutas de reconhecimento, por justiça distributiva, por direitos sociais e culturais); conflitos entre o princípio da universalidade do interesse geral e os particularismos das elites econômicas; além dos contextos políticos marcados pela atuação de diversos movimentos sociais por justiça social e pelo aprofundamento (e radicalização) da democracia, como veremos a seguir.

1.4 A configuração de um novo contexto político: o papel dos movimentos sociais

A partir da década de 1970, houve um significativo aumento na produção acadêmica sobre os movimentos sociais¹⁰. Este fato se confirma, sobretudo, pela caracterização dos movimentos sociais como novos atores coletivos no cenário político, estabelecendo arenas e espaços de atuação que não aqueles definidos tradicionalmente pela concepção liberal de democracia. Além disso, os movimentos, que surgiram nas décadas de 1970 e 1980, desempenharam um papel fundamental na modificação dos procedimentos políticos na medida em que se transformaram em importantes experiências para a percepção de uma nova cultura democrática que se impõe contra práticas autoritárias fechadas à participação.

Com a crise da representação e a falta de participação próprias do modelo elitista, os movimentos se constituíram (e ainda se constituem) como arenas onde os conflitos presentes

¹⁰ Os movimentos sociais são entendidos como ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações, etc.), até as pressões indiretas (GOHN, 2003).

na própria sociedade se mostram e ganham importância no debate político, uma vez que tais atores se caracterizam por terem forte viés reivindicativo na luta pela efetivação das demandas sociais. Segundo Cohn (2003), esses novos fenômenos sociais tendem a não ser mais interpretados como forças de oposição na construção de um novo poder, mas como forças de oposição que se definem como tal sem trazer em si mesmas um novo modelo de sociedade. E podem ainda ser considerados como sujeitos sociais que são orientados por questões plurais e que atuam de forma coletiva baseados em princípios solidários. Por isso, duas questões são de extrema importância para conceber a representatividade e a afirmação dos movimentos sociais como atores políticos, a saber: “a sua origem como representação de interesses de determinados grupos sociais e a natureza de sua própria legitimidade” (COHN, 2003).

A emergência dos movimentos como representantes de demandas sociais se justifica e ganha força com a falta de legitimação política por parte dos grupos que reagem ao fechamento das instituições pelas quais são excluídos, exigindo acesso à participação (MELUCCI, 2001). A ação destes grupos confronta as formas políticas conservadoras e, ao mesmo tempo, estabelece novas práticas sociais, novas formas de sociabilidade (EVERS, 1984 *apud* TEIXEIRA, 2003) que se baseiam em princípios mais igualitários e que conduzem a uma concepção alternativa de democracia. Os movimentos acabam por se revelar como constituintes de novas formas de sociabilidade que apontam para a transformação da sociedade civil ampliando-a e redefinindo-a no interior das regras do jogo do poder político (COHN, 2003).

O debate democrático, que surge a partir da teoria dos movimentos sociais, ao destacar a importância de tais movimentos na institucionalização da diversidade cultural e o seu papel de contestar e dar novo significado ao que conta como político e quem – além da “elite democrática” – define as regras do jogo na política (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000), acaba por criticar duramente a concepção hegemônica da democracia. A oposição ao modelo liberal é evidente na medida em que os objetivos dos movimentos, em linhas gerais, propõem uma transformação das formas institucionais autoritárias, buscando um alargamento da participação através da redefinição das regras do jogo, dos instrumentos de acesso, dos modos de autoridade.

Diversos autores, no campo da teoria dos movimentos sociais, destacaram o fato de a política envolver uma disputa sobre um conjunto de significações culturais, isto é, uma disputa pela ampliação do político e por uma re-significação de práticas, segundo Santos e Avritzer (2005). Esta disputa pelos significados e ações na política vai contradizer diretamente os princípios defendidos pela democracia liberal que restringem a participação

política dos cidadãos ao voto para formação do governo das elites. Com isso, percebe-se que há uma estreita ligação entre os movimentos sociais (suas agendas e reivindicações junto ao Estado) e o surgimento de novos direitos que parecem apontar para um novo modelo de cidadania (NOBRE, 2004). A nova cidadania assume uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um *direito a ter direitos*. Esta concepção inclui a criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas (DAGNINO, 2004).

Uma concepção alternativa de cidadania – apresentada por vários movimentos [...] – vê as lutas democráticas como contendo uma redefinição não só do sistema político, como também das práticas econômicas, sociais e culturais que possam engendrar uma ordem democrática para a sociedade como um todo. Essa concepção chama nossa atenção para uma ampla gama de esferas públicas possíveis onde a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também fundamentalmente remodelados (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 16).

A nova cidadania requer [...] a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Neste sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”. [...] A nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar da própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, 2004, p. 104).

A luta dos movimentos sociais consiste em traduzir suas agendas e exigências em políticas públicas e estender os limites da política institucional, modificando, desta maneira, o próprio sentido de noções convencionais de cidadania, representação política e participação, ou seja, da própria noção de democracia. Logo, neste sentido, os movimentos são uma bússola para a ação social, impulsionando a sociedade para formas superiores de organização e buscando a institucionalização jurídico-legal das conquistas, conforme Soares do Bem (2006).

Como atores políticos, além de produzir efeitos que vão ultrapassar as demandas localizadas, ampliando e tornando universais as conquistas (direitos) para toda a sociedade, “estão inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS e AVRITZER, 2005). Dito de outra forma,

A presença dos movimentos sociais preenche de conteúdo a área das garantias, defendendo-as da destruição do poder, restabelecendo, continuamente, suas fronteiras, impulsionando a participação além dos limites prefixados do sistema político, pressionando-o para a mudança [...]. [...] A ação coletiva nas sociedades complexas impede que o sistema se feche, produz inovação e intercâmbio das *elites*, faz entrar na área do decidível aquilo que está excluído, denuncia as zonas de sombra e de silêncio que a complexidade cria (MELUCCI, 2001, p. 132 e p. 134).

Os movimentos, na medida em que tentam dar novo significado às interpretações culturais dominantes da política ou desafiam práticas políticas estabelecidas, redefinem a concepção do fazer política e das próprias práticas democráticas. Isto é, estabelecem o que Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) denominaram de “política cultural”¹¹. Ao apresentar concepções alternativas de cidadania ou democracia que desestabilizam os significados culturais dominantes (das elites), os movimentos põem em ação uma política cultural (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000). Estes autores ainda afirmam que, em muitos casos, os movimentos sociais não exigem inclusão, mas primeiramente buscam reconfigurar a cultura política dominante. Um movimento não se limita a manifestar um conflito, mas o leva para além dos limites do sistema de relações sociais a que a ação se destina (rompe as regras do jogo, propõe objetivos não negociáveis, coloca em questão a legitimidade do poder) (MELUCCI, 2001).

A legitimação das relações sociais de desigualdade e a luta para transformá-las são preocupações centrais da política cultural. As políticas culturais determinam fundamentalmente os significados das práticas sociais e, além disso, quais grupos e indivíduos têm o poder para definir esses significados. Elas preocupam-se também com subjetividade e identidade, uma vez que a cultura desempenha um papel central na constituição do sentido de nós mesmos [...]. As formas de subjetividade em que habitamos desempenham um papel crucial na determinação de se aceitamos ou contestamos as relações de poder existentes. Ademais, para grupos marginalizados e oprimidos, a construção de identidades novas e resistentes é uma dimensão essencial de uma luta política mais ampla para transformar a sociedade (JORDAN e WEEDON, 1995: 5-6 *apud* ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 22).

A associação entre o cultural e o político, presente na atuação dos movimentos, sugere não somente a redefinição do sistema político, mas também novas concepções de

¹¹ Os autores interpretam política cultural como o processo posto em ação quando conjuntos de atores sociais moldados por e encarnando diferentes significados e práticas culturais entram em conflito uns com os outros. Essa definição supõe que significados e práticas – em particular aqueles teorizados como marginais, oposicionais, minoritários, residuais, emergentes, alternativos, dissidentes e assim por diante, todos concebidos em relação a uma determinada ordem cultural dominante – podem ser a fonte de processos que devem ser aceitos como políticos (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000).

desenvolvimento e a eliminação de desigualdades sociais (como raça e gênero, por exemplo) fortemente alicerçadas por práticas culturais e sociais. Já Melucci (2001), em suas análises, aponta que a forma cultural dos movimentos abre o problema crucial da relação com os sistemas políticos, e coloca, em primeiro plano, o questionamento sobre as formas de representação e de organização adequadas aos novos atores. Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) observam que as políticas culturais dos movimentos sociais tentam frequentemente desestabilizar as culturas políticas¹² dominantes quando pretendem modificar o poder social e, inevitavelmente, relacionam-se com campos institucionalizados para a negociação do poder. E ainda afirmam que

Na medida em que os objetivos dos movimentos sociais contemporâneos às vezes vão além de ganhos materiais e institucionais percebidos; na medida em que esses movimentos sociais afetam as fronteiras da representação política e cultural, bem como a prática social, pondo em questão até o que pode ou não pode ser considerado político; finalmente, na medida em que as políticas culturais dos movimentos sociais realizam contestações culturais ou pressupõem diferenças culturais – então devemos aceitar que o que está em questão para os movimentos sociais, de um modo profundo, é uma transformação da cultura política dominante na qual se movem e se constituem como atores sociais com pretensões políticas (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000, p. 26).

Sendo assim, ao lutar contra concepções dominantes de desenvolvimento (no processo de construção da nação), os atores sociais articulam-se coletivamente a partir de propostas e estratégias que apresentam diferentes objetivos e significados da realidade sócio-política.

Assim, conceber a cultura nos movimentos sociais é entendê-la como conjunto de idéias, valores e práticas que se caracterizam como políticos, pois os significados dessa cultura são formados por processos que objetivam a redefinição do poder social, ou seja, busca-se uma nova idéia de democracia a partir da emergência de novos atores sociais, da ampliação do espaço da política, enfim, da transformação cultural necessária para enfrentar as formas de autoritarismo. Para Dagnino (2004), “significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos”.

¹² A cultura política é entendida como a construção social particular em cada sociedade do que conta como político. Logo, a cultura política é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma maneira que outros domínios são vistos como propriamente “econômicos”, “culturais” e “sociais”) (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000).

Além disso, o impacto político-cultural dos movimentos sociais e seus esforços para transformar a democratização elitista e acabar com autoritarismo social¹³ estão relacionados não só com as suas interações com os ambientes políticos institucionais, mas também com a construção e apropriação, pelos movimentos, de espaços públicos informais onde é possível formar políticas culturais que serão postas em prática e irão modelar identidades, demandas e necessidades de grupos excluídos da cena política. Assim, o estabelecimento destas arenas extra-institucionais é de extrema importância para a consolidação de uma cidadania democrática para tais grupos e classes politicamente desfavorecidos. A principal função destes espaços “é de tornar visíveis e coletivas as questões consideradas importantes pelos movimentos; não de institucionalizar os movimentos, mas de permitir que toda a sociedade assuma, como seus¹⁴, os dilemas que a atravessam” (MELUCCI, 2001). Conforme Teixeira (2002), espaço público indica a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que se constituem em espaços pouco institucionalizados. Diferentemente das esferas públicas que são estruturas mistas nas quais se verifica a presença da sociedade civil vinculada ao Estado. Uma outra autora mostra a relevância democrática desses espaços informais (alternativos) quando os conceitua como:

“Contrapúblicos subalternos”, a fim de assinalar que eles são “arenas discursivas paralelas onde membros dos grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos, de modo a formular interpretações opicionais de suas identidades, seus interesses e necessidades” (FRASER, 1993: 14 *apud* ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p. 43).

A multiplicação destas arenas (pouco institucionalizadas) é de extrema importância para a redefinição da noção de democracia, uma vez que permite questionar o poder do Estado, articular interesses populares e continuamente reconstruir agendas e reivindicações a partir dos anseios e necessidades da sociedade. A formação de espaços públicos, por meio da ação dos movimentos, ainda permite a participação de diversos atores e evidencia aos indivíduos sua condição de portadores de direitos, construindo um novo tipo de relações sociais e políticas. Como espaços da palavra, espaços da nomeação, eles permitem também

¹³ Autoritarismo social refere-se a uma matriz cultural que preside a organização desigual e hierárquica das relações sociais, no âmbito público e privado. Essa matriz, que se baseia em diferenças de classe, raça e gênero que constituem a base principal de uma classificação social, reproduz a desigualdade das relações sociais em todos os níveis, subjazendo às práticas sociais e estruturando uma cultura autoritária (DAGNINO, 2004)

¹⁴ Que a sociedade os assuma como seus significa que os submeta à negociação e à decisão e os transforme em possibilidade de mudança. Entretanto, sem anular, com isso, a especificidade e a autonomia dos atores conflituais, segundo Melucci (2001).

dar voz, nova ou diversa, a todos que, na sociedade, não se deixam reduzir aos nomes que a racionalidade técnica impõe ao mundo, conforme Melucci (2001).

A configuração dos movimentos sociais como atores políticos e modificadores da cena democrática também se relaciona com duas outras questões: a dimensão do controle público da gestão do Estado e a dimensão das transformações na manifestação dos conflitos sociais e seu impacto sobre o sistema político, conforme Cohn (2003). Sobre o impacto no sistema político, os movimentos procuram empenhar-se na reprodução e revitalização da esfera pública, buscando explorar as possibilidades comunicativas existentes e ampliar as fronteiras dessa esfera, mediante incorporação de novas minorias e grupos marginais (COSTA, 1995: 63 *apud* TEIXEIRA, 2002).

Mudanças institucionais devem à existência dos movimentos sociais a sua qualidade, estando intimamente atreladas à força transformadora destes. A ausência ou a pequena força dos movimentos sociais refletir-se-á, inevitavelmente, na estrutura jurídico-legal das sociedades, limitando o alcance da pluralização e da democratização políticas e, conseqüentemente, do espaço de desenvolvimento e de atuação das identidades sociais e individuais (SOARES DO BEM, 2006, p. 1137).

O impacto político (a significação) dos movimentos sociais no regime democrático relaciona-se diretamente com a ampliação das fronteiras do político. As ações e discursos dos movimentos, que se originam de práticas culturais existentes e que normalmente se opõem em relação às culturas dominantes, podem desestabilizar e modificar os discursos elitistas e as práticas excludentes da democracia. A afirmação destes atores na arena política permite que os agentes do sistema político formal (as instituições, os partidos políticos, o poder estatal) sejam questionados na forma como representam e atuam em prol dos interesses sociais. A abertura da sociedade com a inclusão dos movimentos na política implica, dentre outros aspectos, na possibilidade de demandas antagonistas e conflitos surgirem nas discussões e agendas da política institucional, inclusive. E, além do mais,

[...] “fundamenta a possibilidade de que as relações sociais sejam modificadas, que a supremacia dos interesses dominantes seja colocada em questão, que as decisões dos aparatos sejam submetidas à fiscalização e à contestação das necessidades coletivas” [...], pois [...] “um movimento político exprime um conflito por meio da ruptura dos limites do sistema político. Luta pela ampliação da participação nas decisões e se bate contra o desequilíbrio do jogo político que privilegia sempre certos interesses sobre outros. Tende a melhorar a posição do ator nos processos decisórios ou a garantir-lhe acesso e quer abrir novos canais para a expressão de questões

exclusas, impulsionando a participação além dos limites previstos pelo sistema político” (MELUCCI, 2001, p. 133 e p. 41).

Enfim, é válido ressaltar que os movimentos sociais, tanto em contextos autoritários como em regimes formalmente democráticos, desempenharam (e ainda continuam) um papel decisivo no cenário político com concepções plurais e autônomas que ultrapassam o (re)estabelecimento da democracia liberal. Logo, as redefinições de práticas democráticas, da idéia de cidadania e do próprio entendimento do que conta como político implicam na constituição de uma realidade democrática que afronta as restrições e os procedimentos autoritários contrários à participação dos diversos atores sociais na arena política. Formam-se, portanto, novos significados de direitos, formas de sociabilidade, espaços públicos e privados, ética, igualdade e diferença que consolidam uma concepção alternativa do fazer política oposta àquela (liberal elitista) que restringia a participação dos cidadãos ao processo eleitoral. Na verdade, o que os movimentos sociais buscam ao promover políticas culturais alternativas é modificar as culturas políticas elitistas (dominantes), ou seja, ampliar e aprofundar a democracia.

1.5 A democracia participativa: uma concepção alternativa ao elitismo democrático

Com base no que foi posto anteriormente, é óbvio que o período do pós-guerra, no que se refere às práticas democráticas, não se caracteriza somente pela formação e consolidação da concepção hegemônica de democracia. A crise da representação, o desprestígio e a burocratização do sistema partidário, a desconfiança dos cidadãos no processo de distanciamento entre representantes e representados, além da incapacidade do Estado em dar respostas às demandas da sociedade (principalmente àquelas relacionadas aos seguimentos menos favorecidos) resultaram em um processo político de reivindicação, expressão e luta que se caracteriza como uma nova forma de interagir com o Estado e de agir coletivamente, a partir, sobretudo, da atuação de movimentos sociais, associações, grupos e organizações privadas sem fins lucrativos.

Os movimentos de democratização, que surgiram nos anos 70/80 em vários países da Europa e América Latina, além de inserirem novos atores no cenário político, objetivavam, principalmente, aumentar a participação social no processo democrático. A partir de então, baseados na lógica da solidariedade e da contestação política, vários segmentos sociais promovem novas alternativas de participação, estabelecendo canais de interlocução entre o

Estado e a sociedade, buscando discutir temas até então excluídos do debate da política tradicional.

Sendo assim, os movimentos surgidos nas últimas décadas lutam pela (re)configuração do sistema político e pressionam pela correção dos mecanismos representativos, com o intuito de criar novas formas de participação política. Ao tratarem não apenas de interesses particulares mas também de questões mais gerais da sociedade, as organizações sociais autônomas podem potencializar a participação, “atribuindo-lhe um caráter fundamentalmente político e transformador”, conforme Teixeira (2002).

O estabelecimento de práticas políticas mais participativas e a luta de vários atores para ampliar e aprofundar o significado do que conta como político determinaram o surgimento de um conjunto de concepções alternativas de democracia que Santos e Avritzer (2005) denominaram de contra-hegemônicas. Isto é, desenvolve-se, em virtude destas transformações políticas, a noção de democracia participativa em oposição às restrições próprias do modelo liberal (elitista).

A concepção alternativa, diferentemente da concepção liberal, não restringe a participação dos cidadãos ao processo eleitoral e nem reduz a democracia à formação de governos. Neste contexto, a participação (em uma visão mais ampliada do termo) não depende só das regras que constituem uma democracia procedimental para a formação de um governo representativo (BOBBIO, 2000), mas se estabelece também através de mecanismos próprios, institucionais ou não, oriundos dos movimentos sociais que garantem autonomia e força frente ao Estado, ao mercado e aos outros atores políticos.

De acordo com a concepção contra-hegemônica, a democracia enquanto procedimento (forma) deve buscar o aperfeiçoamento das relações sociais, negando formas homogeneizadoras de organização da sociedade, ao mesmo tempo em que reconhece a pluralidade humana. A democracia aqui é entendida como uma nova gramática histórica a partir da qual a sociedade se organiza e estabelece sua relação com o Estado, conforme Santos e Avritzer (2005). Na abordagem participativa, o regime democrático pressupõe possibilidades de ruptura com tradições e normas estabelecidas, com o objetivo de instituir novas práticas e leis que atendam às modificações e necessidades da sociedade. Neste modelo, percebe-se que o conceito de democracia, ao permitir a invenção de uma nova realidade política, a partir da intervenção de diversos atores sociais, implica em um nível de indeterminação que supera a incerteza institucionalizada dos autores da abordagem hegemônica, a qual se limita à incerteza apenas de quem irá ocupar as posições de poder (visão democrática estritamente utilitarista e elitista).

As possibilidades de mudança e as próprias modificações ocorridas na política – como a constituição de cenários democráticos mais participativos - estão estreitamente ligadas aos elementos culturais e políticos que orientam a sociedade, no seu pluralismo e diversidade. O estabelecimento de espaços públicos, com a efetiva participação dos indivíduos, impacta positivamente na construção de uma cultura política mais democrática, uma vez que permite o confronto às concepções elitistas de democracia e às formas tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório. A formação destes espaços, portanto, discute a definição do que é público e redefine as fronteiras da arena política. Assim, o bem público não é mais exclusivamente sinônimo de bem governamental e ampliam-se os atores sociais e políticos disputando legitimidade na re-significação do público na contemporaneidade.

Com relação às restrições do modelo liberal e à formação de um contexto político diferenciado, Macpherson (1978), em suas análises, salienta que os caminhos da participação na democracia estão relacionados às mudanças na consciência do povo quanto à desigualdade social. A democratização da democracia (o que alguns chamam de radicalização da democracia) depende, neste sentido, das possibilidades de mudança nos costumes – e nas “mentalidades” – em sociedades marcadas, por exemplo, pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio (BENEVIDES, 2003). Por conseguinte, o que está em jogo para os atores sociais é fundamentalmente a consolidação de uma nova ordem democrática que favoreça a sociedade de uma forma em geral, buscando transformar a realidade social a partir de práticas políticas que eliminem as desigualdades, sustentadas profundamente por práticas sociais e culturais cristalizadas ao longo do tempo.

Assim sendo, as transformações no significado das práticas democráticas implicam em um novo significado do procedimentalismo político, isto é, a democracia deixa de ser apenas um método de constituição e de autorização de governos, para ser pensada como prática social legitimamente ampliada.

Ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo [...]. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem sua origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 52).

A onda de democratização que atingiu os países do Sul, no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, pelas experiências e conquistas políticas alcançadas¹⁵, representa um marco histórico no entendimento e sentido da democracia. As lutas pela ampliação dos espaços públicos, definição dos atores políticos e institucionalização de mecanismos de participação significam exatamente a reconfiguração do regime democrático em sua essência, porque inserem nas suas experiências políticas o princípio básico do pluralismo e as formas de democracia direta. Por conseguinte, constroem uma conexão entre procedimentalismo e participação.

A relação entre procedimento e participação social, ou melhor, a consolidação de uma nova concepção de como as práticas democráticas se constituem (concepção que se estabelece, especialmente, por meio da ação dos movimentos de base) relaciona-se com a re-significação da própria democracia. Na América Latina, onde a participação dos movimentos sociais nos processos de democratização é bastante significativa (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000; YÚDICE, 2000), a nova forma de interação entre o Estado e a sociedade se associa à necessidade de formar uma nova gramática social que seja capaz de mudar as relações de gênero, de raça, de etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos, conforme Santos e Avritzer (2005). A ampliação do significado da democracia perpassa, desta forma, a exigência da redefinição do seu significado cultural ou da gramática social em vigor. Em outras palavras, significa questionar uma gramática social e estatal de exclusão e apresentar, como solução, uma outra diferenciada, mais inclusiva, menos opressiva e menos dominadora. Representa, pois, um processo de renovação da sociedade na essência de suas relações culturais e políticas.

É evidente que a evolução do Estado moderno traz consigo práticas complexas e técnicas que acabam contribuindo para o estabelecimento de uma relação pouco democrática e muito opaca entre representantes e representados (por exemplo, com a distância entre o cidadão e os órgãos de decisão nas sociedades contemporâneas). Este fato pode provocar desde a indiferença da sociedade aos assuntos públicos até a plena oposição aos políticos e governantes. Contudo, a maioria das experiências de participação nos países do Sul revela que a lógica burocrática e não participativa, inevitável à condução das democracias modernas, segundo Bobbio (2000), não se sustenta ao nível local – para tanto, destaca-se o orçamento

¹⁵ As experiências mais significativas de mudança na forma da democracia, nos países do Sul, têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos, segundo Santos e Avritzer (2005).

participativo como exemplo relevante. A sua importância para a construção de uma nova concepção das práticas democráticas se expressa justamente quando é conceituado como

[...] uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos [...]. Ele inclui atores sociais, membros de associação de bairros e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados (AVRITZER, 2005, p. 576).

[...] uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com a preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento (SANTOS, 2005, p. 466).

Ademais, as inovações institucionais (como os conselhos gestores de políticas públicas, referendo, plebiscito, iniciativa popular) evidenciam a constituição de uma nova maneira de se fazer política desenvolvida a partir da capacidade de inúmeros atores de levar ao campo institucional as práticas advindas do meio social. A participação, desta forma, não se reduz à renovação de mandatos (como restringe a visão schumpeteriana do procedimento democrático), acontecendo de forma diária e sem anular as funcionalidades das outras instâncias. Logo, os acontecimentos políticos surgidos nas democracias dos países do Sul permitem restaurar a confiança na política como atividade popular e como autoconstrução cidadã, conforme Oliveira, Paoli e Rezek (2003). Ainda com relação a tais acontecimentos, Sader (2005) afirma que as iniciativas de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política e tendem a mobilizar setores sociais interessados na realização de políticas públicas, além de apontar formas alternativas de organização do sistema político.

Obviamente que há críticas dirigidas às formas de democracia participativa no âmbito de questões como legitimidade do processo, o perfil da participação, as maneiras de representação, o controle social etc., e que algumas delas são, de fato, pertinentes para um modelo político que ainda está em construção. Todavia, boa parte dos posicionamentos que se contrapõem aos mecanismos de participação na esfera política reflete uma rejeição ou desconfiança, não com relação às propostas participativas, mas sim com relação aos próprios princípios democráticos. O que se caracteriza como um posicionamento elitista, oligárquico, próprio daqueles que não querem dividir o poder político que incide sobre toda a coletividade. Evidentemente que, nas atuais democracias, ainda persistem práticas excludentes (como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo) que limitam a participação dos cidadãos nos

processos de discussão e deliberação. Entretanto, uma cultura política mais direcionada a ampliar os sentidos da democracia vem se constituindo nas sociedades contemporâneas. Uma reflexão acerca das transformações recentes ocorridas na esfera política possibilita analisar, dentre outros aspectos, que

O “mundo da vida” da teorização habermasiana já teria sucumbido ao “mundo do sistema”, não fossem os esforços cidadãos no sentido de ultrapassar as velhas e consagradas formas para acessar a complexidade da vida. Todas as novas organizações são novas formas de lidar com a complexidade sufocada pela institucionalidade em vigor – na verdade, em vigor apenas para os dominados -, numa espécie de criação e recriação incessantes da democracia, num formidável amplexo que vai da proteção às baleias ao Fórum Social Mundial [...] (OLIVEIRA, PAOLI e REZEK, 2003, p. 123).

O modelo participativo (contra-hegemônico), realidade nos países recém-democratizados do Sul, corrobora, no sentido de denunciar, que o sistema de representação, embora legítimo e indispensável nas democracias contemporâneas, mostra-se uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, os anseios e as necessidades sociais. Tal fato se justifica pelo aumento do número de atores envolvidos na política e pela multiplicidade de suas manifestações (distintos interesses e diversidade cultural dos sujeitos políticos). Além do mais, em países onde existe grande diversidade étnica, setores menos favorecidos e minorias sociais não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema partidário tradicional da mesma forma que grupos economicamente mais influentes. Por essa razão que a institucionalização de mecanismos de participação popular torna-se imprescindível na correção dos déficits da representação, permitindo que os cidadãos tomem parte dos assuntos que lhes dizem respeito e mantenham-se efetivamente na vida política. Em torno desta questão, Santos e Avritzer (2005) revelam a importância da articulação entre democracia representativa e democracia participativa com o intuito de defender os interesses e identidades daqueles que se encontram em posições sociais subalternas. Benevides (1991), da mesma maneira, declara que a crescente insatisfação popular com a representação tradicional e institucionalização de mecanismos de participação apontam para tal articulação. E ainda afirma que

A complementaridade entre representação tradicional (eleição de representantes no Executivo e no Legislativo, principalmente) e formas de participação direta (votação em questões de interesse público) configura um sistema que pode ser denominado de democracia semidireta. [...] tal sistema é bem-sucedido quando propicia equilíbrio desejável entre a representação e

a soberania popular direta; o Parlamento divide com o povo o poder constituinte [...] e o poder legislativo. As autoridades estão, efetivamente, sujeitas ao controle e ao veredito do povo (BENEVIDES, 1991, p. 15).

A combinação de práticas participativas com o sistema de representação tradicional trata-se, portanto, da configuração de um regime democrático mais amplo e aprofundado. A seguir, algumas considerações sobre a articulação entre participação e representação.

1.5.1 Participação *versus* representação: articular para não excluir

A solução das escalas apresentada pela concepção hegemônica da democracia para o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa, embora facilite o exercício democrático em escala ampliada, não se mostra coerente, na medida em que a tomada de decisão por maioria não garante a representação das múltiplas identidades, ou seja, a capacidade de lidar com a complexidade cultural não aumenta com o aumento das escalas.

O modelo participativo procura expandir as práticas democráticas para além da organização político-estatal, ou seja, ultrapassar as noções elitistas de democracia que reduzem o jogo político ao sistema partidário (representativo). Contudo, a idéia aqui defendida é a de que a participação dos cidadãos nos processos de discussão e deliberação de políticas públicas que afetam à coletividade não implica negar o sistema de representação. Isto é, em momento algum, procura-se defender um regime de democracia direta *pura* à moda clássica ateniense (BENEVIDES, 1991), pois o retorno à *ágora* grega, é, de fato, impossível, tendo em vista as dimensões contemporâneas da *pólis*, em termos populacionais, e a heterogeneidade da estrutura social da cidadania (OLIVEIRA, PAOLI e REZEK, 2003). Entretanto, faz-se necessário analisar que

O pior que pode ocorrer quando se discute as relações entre a democracia direta e a democracia representativa é tomar qualquer uma delas como excludente. Não é assim, nem nas revoluções nem nas democracias realmente existentes. E onde a exclusão de um dos princípios ocorre, a usurpação do poder se torna inevitável. Em vez de pensarmos em opor representação e participação direta teríamos, pelo contrário, de estudar mecanismos que permitam que os dois princípios se complementem (WEFFORT, 1986, p. 121 *apud* BENEVIDES, 1991, p. 19).

É necessário destacar que o surgimento de formas políticas não-institucionais (movimentos sociais, ONGs, dentre outros) evidencia que algumas relações sociais do mundo

contemporâneo ultrapassam as formas tradicionais de representação. Por conseguinte, busca-se uma complementaridade (articulação profunda) entre participação e representação que pressupõe

O reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 76).

A noção de complementaridade implica uma decisão da sociedade política de ampliar o significado da democracia através da articulação entre representação e participação. Trindade (2003) argumenta que a construção do conceito de democracia participativa exige a combinação entre cidadania democrática e representação política plena.

Os arranjos participativos permitem uma maior aproximação entre Estado e sociedade, possibilitando que os cidadãos, grupos e movimentos apresentem seus anseios e necessidades. Assim, segundo Santos e Avritzer (2005), a democracia representativa é convocada a integrar na discussão político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social, dada a participação nos processos políticos.

Com isso, as práticas políticas que contribuem para construir a noção de democracia participativa buscam complementar as formas de representação tradicionais. São experiências políticas que visam à afirmação do Estado de direito, à participação ampla na política, à afirmação de direitos sociais. Para Sader (2005), tais experiências se situam na contraposição entre direitos afirmados formalmente, mas costumeiramente negados na prática, e no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político, ou de resgate de “minorias políticas” de gênero ou de etnia. Com base nas práticas políticas dos países recém-democratizados, este autor ainda destaca que

Desde as formulações de Nicos Poulantzas (1981) sobre a combinação entre democracia representativa e democracia direta, essa formulação não tinha encontrado fórmulas que a materializassem, até que o projeto do orçamento participativo apontou precisamente nessa direção, introduzindo no sistema representativo tensões fortes, que questionam suas formas de existência e ao mesmo tempo formulam embriões de reforma democrática radical do Estado, representando as tendências mais avançadas e ricas de propostas de democracia participativa nas últimas décadas (SADER, 2005, p. 659).

Logo, a ênfase na soberania popular indica a defesa dos mecanismos de democracia direta, de sua efetiva implementação e ampliação. O que não significa descartar ou diminuir a democracia representativa, indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas, conforme Benevides (2003). Trata-se, portanto, de aperfeiçoar o sistema representativo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (TEIXEIRA, 2002), partindo da premissa de que os mecanismos de democracia direta, que nunca existem isoladamente, atuam como corretivos necessários aos vícios e desvios da representação política tradicional (BENEVIDES, 1991).

Verifica-se, assim, que as práticas democráticas contemporâneas – na formação de uma concepção participativa de democracia - suscitam o debate sobre a necessidade de uma nova formulação referente à combinação entre representação e participação, evidentemente, distinta daquela proposta pela teoria hegemônica da democracia (liberal).

1.5.2 Participação no processo democrático: discutindo significados e conceitos

É evidente que o termo participação envolve uma série de idéias e significados que são carregados de valores políticos e ideológicos variados, o que torna a formulação de um consenso em torno da sua definição tarefa praticamente impossível. O tema da participação, amplamente discutido, sobretudo, na ciência política, faz-se presente nas práticas cotidianas da sociedade civil (na atuação dos movimentos sociais, dos sindicatos, das ONGs etc.), nas estratégias do Estado e até nos discursos das inúmeras instituições internacionais, com sentidos, expressões e objetivos completamente distintos. Assim, é válido ressaltar que, em função da diversidade semântica criada acerca da participação, pode haver inclusive manipulação dessa polissemia e cooptação de atores sociais por parte dos agentes envolvidos no campo político caracterizado como participativo.

Em regimes democráticos, os diferentes sentidos atribuídos à participação na política derivam de abordagens e concepções, por vezes conflitantes, de democracia. Na teoria democrática elitista, o significado da participação limita-se ao ato de votar, visto que, para Schumpeter (1961), os indivíduos, em sua maioria, não são capazes de participar dos processos de tomada de decisão. Trata-se, desta forma, de um modelo que entende o regime democrático apenas como um arranjo institucional para atingir decisões políticas, as quais serão tomadas pelas elites tecnicamente preparadas. Na concepção liberal, a participação tem por objetivo fortalecer a sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências estatais (GOHN, 2001). Assim sendo, a abordagem

liberal (dados os pressupostos básicos do liberalismo) busca reformar a estrutura da democracia representativa, levando em conta a qualidade democrática com base em princípios regidos pelas relações capitalistas, respeitando e assegurando sempre as liberdades individuais. Isto é, o que importa, para os elitistas, é que a maioria dos indivíduos, por meio somente do sistema de representação, participe apenas para determinar quem deve decidir por todos.

Por sua vez, as abordagens democráticas alternativas (opostas ao elitismo político) estabelecem um sentido mais amplo do termo. Com base em princípios solidários, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, essas abordagens entendem que o significado da participação se dá a partir da reconfiguração das próprias práticas democráticas. Ou seja, a soberania popular se torna o princípio regulador da democracia e a participação se caracteriza como um fenômeno que está presente tanto na sociedade civil (nas suas organizações autônomas) quanto nas esferas institucionais. Isso se confirma nas diferenciadas formas de expressão e de ação coletiva que surgiram nas últimas décadas, estabelecendo uma visão heterodoxa e emancipatória da política e, ao mesmo tempo, constituindo novos conteúdos e sentidos múltiplos do que significa a participação. Com isso, a redefinição do sentido da democracia (ampliação e aprofundamento das práticas políticas) se caracteriza, justamente, por não reduzir a um “mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório” (TEIXEIRA, 2002), a abrangência e profundidade do significado da participação política.

O conceito de democracia, com base nas experiências participativas dos países do Sul, está intimamente ligado às idéias de autogoverno, de autonomia, de liberdade política, enfim, relacionado a um significado estendido da participação, em contextos democráticos nos quais os indivíduos participam como cidadãos das decisões políticas que os afetam. Neste sentido, Ugarte (2004), em contraposição às formas descendentes das decisões nos regimes autocráticos, defende que a idéia de democracia vincula-se diretamente à noção de participação: as decisões vêm de baixo, pois os cidadãos participam de sua elaboração.

Portanto, democracia e participação são conceitos estreitamente relacionados. E por isso, a noção do termo participação está absolutamente ligada ao poder político que permeia as relações sociais. Aqui, quando se refere ao poder político, não se trata da autoridade ou do Estado, mas sim das relações que os atores sociais estabelecem nos espaços públicos de discussão e deliberação, afirmando-se como sujeitos na formação de contextos políticos mais participativos. Ao analisar as lutas por acesso aos direitos sociais, à cidadania e as formas participativas que envolvem um processo de democratização, Gohn (2001) afirma que a

participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização. A participação, então, configura-se como a fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por esta razão, representa o valor político de maior grau, conforme Ugarte (2004). Com isso, nota-se que os significados e sentidos atribuídos à participação supõem uma relação de poder que consiste na luta política pela realização de interesses, aspirações e valores (pela significação da democracia).

No âmbito político, por conseguinte, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas (TEIXEIRA, 2002). Ou seja, contemporaneamente, trata-se de estabelecer um conceito de participação que ultrapasse as concepções tradicionais da política, que se articule ao tema da cidadania, construindo uma realidade democrática não excludente. Com esse intuito,

A concepção democrático-radical sobre a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, etc. O pluralismo é a marca dessa concepção. [...] Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados “cidadãos”. [...] A participação também envolve lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não-excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações (GOHN, 2001, p. 19).

Não se trata apenas de participar por meio de grupos ou associações para a defesa de interesses específicos ou de questões relacionadas a identidades. Com isso, a idéia de participação aqui defendida diferencia-se da noção de participação social ou comunitária, pois não se reduz à mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada, segundo Teixeira (2002). Os atores principais que compõem os processos participativos são considerados sujeitos sociais. Não se refere, desta forma, à atuação de indivíduos isolados nem a membros de uma classe social específica. Assim, o sentido de participação agrega princípios de caráter plural, respeitando as desigualdades, diversidades e diferenciações sociais. As reivindicações não acontecem nos gabinetes dos representantes políticos, pois são expressas e discutidas, de maneira coletiva, nos espaços públicos de participação. As formas de atuação não se limitam aos mecanismos institucionais, uma vez que os articulam com os inventados na prática social. Nesta concepção, o significado da participação se articula ao sentido cívico da cidadania. Isto é, “participar é visto como criar uma cultura de dividir as

responsabilidades na construção coletiva de um processo” significa “dividir responsabilidades com a comunidade”, conforme Gohn (2001).

Portanto, a concepção democrático-radical de participação (GOHN, 2001), ao estabelecer fatores que proponham a construção de uma nova realidade político-social, tem por objetivo o entrelaçamento da participação com a cidadania. Isto é, o “fazer ou tomar parte” num processo político-social, atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade, enfatizando as dimensões da universalidade, generalidade, direitos e deveres, segundo Teixeira (2002). Chega-se, portanto, ao entendimento do conceito de participação cidadã como prática democrática – baseada em princípios de equidade e justiça - que reflete, em boa medida, as transformações políticas que ocorrem nas democracias dos países do Sul. É definida como:

[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

A consolidação de práticas democráticas mais participativas guiadas por princípios de cidadania remete à dimensão pedagógica do processo de participação. Em contextos políticos marcados por tradições oligárquicas e por relações que limitam a atuação dos cidadãos (como o clientelismo e o patrimonialismo), a introdução de mecanismos de participação popular, na esfera pública, contribui para a educação política dos indivíduos, constituindo-se espaços de debates e decisões que funcionam, dentre outros aspectos, como verdadeiro *locus* de exercício da cidadania. Benevides (2003) ressalta que a educação política por meio da participação em processos decisórios, de interesse público – orçamento participativo, consultas e iniciativas populares -, é importante em si, independentemente do resultado do processo. Além disso, as iniciativas dos movimentos sociais e grupos de cidadãos, na luta pela ampliação e democratização de espaços de ação coletiva, permitem, a tais atores, a reflexão sobre as ações desenvolvidas, o que significa, aprender com os próprios erros e analisar as reais potencialidades das suas experiências.

Gohn (2001) analisa que, nas últimas décadas, o termo participação, além de ganhar o estatuto de uma medida de cidadania, relaciona-se com outros temas como o da exclusão e integração sociais. Ou seja, participar é está integrado. O contrário implica na exclusão. Neste

sentido, a participação passa a ser entendida como processo de aquisição e ampliação da cidadania com a inserção dos indivíduos no cenário político, através da atuação dos movimentos sociais, ONGs, e grupos de cidadãos na luta contra qualquer tipo de exclusão. Para Teixeira (2002), a busca da inclusão torna-se uma luta pela cidadania, verificando-se um processo de *empowerment*, de criação de forças, de valorização das diferenças, de reconhecimento da própria organização, que leva à integração no conjunto da sociedade.

A participação ainda pode ser concebida como um instrumento de controle das ações do Estado pelos cidadãos. A atuação dos indivíduos na esfera política, debatendo e deliberando temas de interesse coletivo, possibilita o estabelecimento de critérios e parâmetros que norteiam e fiscalizam as ações públicas. O controle social tem duas dimensões básicas que constituem o seu entendimento, a saber:

A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

A fiscalização das ações públicas e a responsabilização dos representantes políticos pelas decisões tomadas exigem, portanto, a organização e a capacitação dos cidadãos para esse propósito. Trata-se, pois, de uma prática política que implica na transparência e visibilidade das ações do Estado. Conseqüentemente, a participação deve acontecer de forma contínua (antes e durante) a implementação das políticas deliberadas.

Enfim, seja pela atuação nos processos decisórios, pela dimensão pedagógica, pelas formas de integração e de controle social, o significado da participação, nesta pesquisa, relaciona-se ao seu caráter fundamentalmente político e pela perspectiva cidadã que lhe foi atribuída em função dos processos de luta pela ampliação e aprofundamento da democracia.

Capítulo 2 – A participação política no Brasil: o processo de redemocratização e os conselhos gestores de políticas públicas como instrumentos de participação cidadã

Este segundo capítulo consiste na contextualização e descrição analítica da redemocratização iniciada no Brasil, em meados da década de 1970, por alguns segmentos da sociedade, especialmente, pelos movimentos sociais. Esses atores que lutaram contra o autoritarismo dos militares e a favor de mudanças na cultura política do país conseguiram restabelecer a democracia e institucionalizar instrumentos participativos através da Constituição Federal de 1988. Além do mais, nesta seção, ainda é possível compreender a ampliação democrática brasileira em virtude da análise dos diferentes mecanismos de participação utilizados pelos cidadãos no desenvolvimento das práticas políticas, destacando os conselhos gestores de políticas públicas, como veremos mais adiante.

2.1 O fim do regime ditatorial e a formação de um contexto político mais democrático: a participação e as transformações institucionais no Brasil pós-autoritário

A partir dos anos 1970, vários países em desenvolvimento (os chamados países do Sul) passam por processos de democratização que resultam, dentre outros aspectos, na reinvenção da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2005). Como forma de corrigir as imperfeições da representação tradicional, este modelo alternativo de democracia consiste, sobretudo, na formação de espaços deliberativos e de discussão através dos quais os cidadãos podem participar mais direta e efetivamente no desenvolvimento das práticas democráticas.

No Brasil, ao final da década de 1970 e início dos anos 1980, inicia-se o processo de redemocratização. Neste momento, a sociedade civil brasileira lutava pelo restabelecimento da democracia formal, por uma maior participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e pelo controle social sobre as ações do Estado. Os últimos anos do regime autoritário se trataram, portanto, de um período de transição política a favor da consolidação e da ampliação dos princípios democráticos.

Neste sentido, o contexto histórico e político do país (nesta fase de luta por transformações institucionais) foi marcado pelo surgimento de um projeto democratizante oriundo de poucas lideranças políticas e, sobretudo, de setores da sociedade civil,

principalmente dos movimentos sociais. Tais movimentos buscavam a expansão dos valores de cidadania e o aprofundamento da democracia por meio de formas de participação popular e por lutas plurais demandantes de representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e formulação de políticas sociais, principalmente, no âmbito local, em uma luta travada contra o regime militar.

Em outras palavras, as organizações da sociedade civil (grupos de cidadãos, movimentos sociais e organizações não-governamentais), que emergiram no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, lutaram pela expansão de direitos sócio-políticos e pela democratização das relações entre o Estado e a sociedade, constituindo-se como atores fundamentais na transformação da cultura política e no desenvolvimento de estratégias de ação em contraposição às práticas autoritárias que se sucediam no país.

Obviamente que durante o período de ditadura militar no Brasil, de 1964 a 1985, os movimentos de oposição ao regime tiveram uma postura que se constituiu, em linhas gerais, como uma postura contra o Estado. E não poderia ser de outra forma, pois as políticas e programas governamentais, impostos pelos militares, se caracterizavam pela quase nula participação social e pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição dos benefícios. Por conseguinte, os diversos movimentos sociais, que surgiram ou se desenvolveram nesta época (de direitos humanos, ambientais¹⁶, sindicais, estudantis, de bairro, de saúde, moradia, entre outros), não tiveram quase espaço para dialogar ou negociar com o poder público estatal, o que implicou conseqüentemente em níveis baixos ou inexistentes de participação.

Esse cenário político foi se transformando, em parte, por meio da “lenta e gradual abertura política”, promovida pelo próprio governo ditatorial (TEIXEIRA, 2003). Entre 1978 e 1985, por exemplo, houve uma grande proliferação de associações voluntárias¹⁷ na medida em que os militares, vagarosamente, se retiravam do poder. A emergência dessas associações que reivindicavam tanto benefícios materiais (melhoria nos bairros, por exemplo) como pós-materiais (proteção do meio ambiente, direitos humanos, etc.) gerou uma maior propensão à participação dos cidadãos. Conforme Wampler e Avritzer (2004), o crescimento do número de associações foi acompanhado por significativas mudanças no comportamento dos atores políticos, uma vez que novos temas, questões, identidades e valores surgiram na cena pública.

¹⁶ Cabe ressaltar que, embora a primeira associação ambientalista do Brasil – Agapan - tenha surgido na década de 1970, o movimento em prol das causas ambientais só se fortaleceu nas décadas seguintes.

¹⁷ Neste período, o número total de associações triplicou em Belo Horizonte nos anos 1980, dobrou no Rio de Janeiro e cresceu um terço em São Paulo. As organizações comunitárias (de bairros) cresceram em número e influência. O número de associações comunitárias aumentou de 71 para 534 em Belo Horizonte. O crescimento também foi impressionante em São Paulo e no Rio de Janeiro, uma vez que, respectivamente, 98% e 91% das associações de bairro foram criadas após 1970 (WAMPLER e AVRITZER, 2004).

Atuando para transformar a cultura política elitista e excludente, tais atores buscaram, portanto, consolidar um projeto democratizante e participativo que tinha por objetivo a expansão da cidadania e o alargamento da democracia. Os movimentos sociais (acompanhados de vários outros atores da sociedade civil) construíram um modelo alternativo de democracia que visava transformar as relações sociais desiguais e discriminatórias, procurando generalizar na sociedade brasileira a idéia de que todos têm “direito a ter direitos” (DAGNINO, 2004). Além disso, um dos pontos principais deste modelo democrático era o estabelecimento de ligações entre os movimentos (atores sociais) e as arenas da política institucional formal, o que permitia que demandas e discursos se incorporassem nas pautas de partidos e, ocasionalmente, se transformassem em políticas públicas.

Neste sentido e em oposição ao autoritarismo estatal, as organizações da sociedade civil colaboraram na tentativa de democratizar e expandir as esferas públicas oficiais, especialmente a partir de 1985. A crescente aglutinação sobre questões institucionais e políticas como censura à imprensa, anistia, pluripartidarismo e tortura de presos políticos convergiu no grande movimento das “Diretas-já”¹⁸ que, impulsionado por princípios democráticos e potenciado com a utilização da mídia, buscou construir outras formas de convivência e sociabilidade na relação da sociedade com o Estado. Isso porque, neste momento,

Os anseios da sociedade brasileira se revelariam em uma complexidade de manifestações: explosão de grandes greves, campanha por anistia política e pelo fim da censura, fortalecimento dos sindicatos, criação de centrais sindicais, articulação de setores empresariais urbanos e agrários e a luta pelo reestabelecimento do Estado Democrático de Direito, entre outras (VITALE, 2004, p. 240).

Entretanto, se o período que antecedeu à abertura política se caracterizou pela união daqueles que tinham uma posição contrária ao regime autoritário, durante a Constituinte, de 1986 a 1988, as diferenças entre os setores da sociedade se acirraram. Vários segmentos sociais manifestaram posições corporativistas e sectárias, ligados ainda aos princípios do autoritarismo e aos valores paternalistas dominantes. Com isso, distintas perspectivas em relação ao tipo de Estado, de desenvolvimento e de democracia entraram em disputa no sistema político brasileiro.

¹⁸ Tal como as “Diretas-já”, houve outras ações, pois neste período já havia um razoável tecido associativo na área urbana e rural, além de instituições civis, profissionais e acadêmicas – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Comitê Brasileiro de Anistia e outras – que, desde finais da década de 70, haviam começado a exercer um papel crítico e de oposição (TEIXEIRA, 2002).

Embora não tenha havido uma mobilização unitária em torno da Constituinte em virtude da diversidade e heterogeneidade dos atores envolvidos, foram realizados vários fóruns, plenárias e encontros temáticos em diversas partes do país para a discussão de proposições e temas que eram objetos de emendas populares¹⁹ em inúmeros municípios. Além disso, constantes manifestações públicas serviram como formas de negociação e fiscalização das atividades constituintes²⁰. Ou seja, em um processo gradual e constante,

Setores sociais e forças políticas articulam-se em associações e organizam fóruns de debate e de divulgação de suas propostas sobre a forma e o conteúdo da nova Constituição, sobre a natureza da própria Constituinte (exclusiva ou congressual), assim como sobre a participação popular em todo o processo (BENEVIDES, 1991, p. 123).

Já nas eleições de 1986, os movimentos sociais atuaram no sentido de eleger representantes que possuíssem vínculos com as organizações de base e pressionaram por meio dos “*lobbies populares*” para que as emendas da sociedade fossem aprovadas (TEIXEIRA, 2003). Havia, portanto, diferentes compreensões de qual deveria ser a nova forma do Estado brasileiro, bem como a sua relação com a sociedade. Diante disso, restava aos atores sociais, envolvidos com questões plurais e de interesse coletivo, lutarem em prol da constituição de um cenário político que promovesse uma maior participação dos cidadãos, principalmente, daqueles segmentos da sociedade que sempre foram marginalizados nos processos de tomada de decisão.

Por esta razão, o período Constituinte se caracterizou como um momento em que milhões de cidadãos e várias organizações sociais se mobilizaram, nas diferentes regiões do país, para uma atividade de aprendizagem cívica, construindo espaços públicos para a discussão e divulgação de temas até então excluídos da agenda parlamentar ou mesmo da imprensa. Isto é, pela primeira vez na história política do Brasil, a sociedade se organizou com intenso grau de participação²¹ – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de

¹⁹ Foram apresentadas 122 emendas populares, totalizando 12.259.974 assinaturas recolhidas por todo país, pois cada emenda precisava ser subscrita por no mínimo 30.000 assinaturas para ser apresentada ao Congresso. Foram recolhidas 37% destas assinaturas por entidades religiosas, que apresentaram 21 emendas. Os sindicatos recolheram 11% deste total e apresentaram 22 emendas. Os movimentos sociais, por sua vez, recolheram 3% destas assinaturas, apresentando 14 emendas. Finalmente, as associações profissionais apresentaram 29 emendas e recolheram 11% do total de assinaturas (PINTO, 1994 *apud* TEIXEIRA, 2003).

²⁰ A partir de 1985, as “caravanas” de militantes populares com destino a Brasília tornaram-se um instrumento não apenas capaz de dar maior visibilidade ao processo, como de acompanhamento permanente das atividades constituintes, negociação e pressão, obtendo-se no final a aprovação de grande parte das 168 emendas populares, subscritas por 12 milhões de cidadãos (TEIXEIRA, 2002).

²¹ A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação se intensifica, no período da Constituinte, em todo o país. Movimentos populares lutam em defesa dos valores democráticos e por um maior envolvimento

questões até então consideradas “tarefa exclusiva” dos juristas, dos políticos, dos governos (BENEVIDES, 1991).

Neste instante, os atores que anteriormente lutaram contra o autoritarismo do regime militar buscavam romper o acesso privilegiado das elites às atividades políticas. Os movimentos sociais, desta forma, pretendiam democratizar os espaços de decisão e criar novas arenas de discussão onde a sociedade civil pudesse ter maior participação nos processos que atingiam toda a coletividade. Tratava-se, pois, de estabelecer regras e procedimentos que regulassem as relações dos cidadãos e organizações com o poder político, para que os primeiros não dependessem da boa vontade, do arbítrio ou da incapacidade dos governantes.

Sendo assim, as organizações da sociedade civil desafiaram as práticas políticas tradicionais com o objetivo de promover reformulações nas instituições políticas brasileiras. O projeto democratizante desses atores consistia, então, em romper com o legado de relações sociais hierárquicas as quais, na maior parte do século XX, caracterizaram o processo histórico de construção e modernização do Brasil.

Todavia, é válido ressaltar que os baixos níveis de participação e organização cívica, que marcaram o período anterior à redemocratização brasileira, entranharam-se na sociedade civil e no próprio sistema político, tendo contribuído enormemente para o fortalecimento das práticas de clientelismo e patrimonialismo que ainda persistem na maior parte do país. Segundo Wampler e Avritzer (2004), estas práticas de favorecimento continuam a existir e prejudicar as relações políticas no Brasil, pois as autoridades estatais consideram a distribuição de bens públicos aos mais necessitados como um “favor”.

Apesar disso, as ações e estratégias desenvolvidas pelas organizações sociais, marcadas por novas formas de envolvimento e engajamento político, foram capazes de criar encontros, reuniões abertas, deliberações públicas e processos transparentes de implementação na tentativa de superar as práticas clientelistas, patrimonialistas e a corrupção que, até então e de modo dominante, funcionavam como impeditivos à participação dos cidadãos na política brasileira.

Durante toda a década de 1980, relações políticas baseadas na troca de “favores” foram combatidas pelas associações sociais e grupos de cidadãos através das lutas pela redefinição e ampliação dos direitos civis, sociais e políticos. Essas estratégias consolidaram espaços públicos e práticas diferenciadas para a discussão de novos temas e questões de

social nas questões políticas. Por exemplo, a atuação do Movimento Nacional pela Constituinte e de outros plenários criados em várias partes do Brasil resultou, com a evolução do processo, em uma “Frente Nacional de Entidades Democráticas, Sindicais e Populares”, conforme Benevides (1991).

interesse geral, como o estabelecimento de assembléias de bairro e a formação de conselhos locais. Além do mais, nestes conselhos e assembléias, os atores sociais puderam experimentar suas novas estratégias organizacionais, no âmbito dos seus movimentos, antes que estas fossem oferecidas como práticas alternativas na sociedade política (WAMPLER e AVRITZER, 2004). Com isso, percebia-se uma alteração no cenário político brasileiro que, de forma direta e resumida, significava:

[...] a constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares; por movimentos sociais pluriclassistas, como o de mulheres, de negros, de ecológicos etc.; por lideranças das novas centrais sindicais; por parlamentares e partidos políticos opositoristas, por entidades profissionais comprometidas com a democracia; e por ONGs então emergentes na cena política nacional. O novo campo democrático desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas (GOHN, 2001, p. 52).

Em 1987, segundo Teixeira (2003), a atuação e influência dessas organizações contribuíram para que fosse aberta a possibilidade de que a sociedade pudesse apresentar propostas de emendas à Constituição, as quais foram chamadas de iniciativa popular. Isso porque, centenas de grupos de interesse, espalhados por todo o país, recolheram um total aproximado de doze milhões de assinaturas relativas às emendas populares, que permitiram aos cidadãos a proposição direta de normas constitucionais, significando um instrumento de participação até então inédito na história brasileira. Como consequência, várias articulações entre sociedade civil e representantes políticos se constituíram, baseadas nestas emendas, no sentido de garantir, na Carta Constituinte, a criação de novos direitos.

Simultaneamente, o reestabelecimento da democracia formal, as eleições livres e o processo de reorganização dos partidos foram fundamentais para que a sociedade pudesse levar ao poder do Estado, em suas esferas municipais e estaduais, o projeto democrático que definiria as práticas e relações políticas no país. Com isso, atores da sociedade civil, por meio das eleições competitivas, passaram a se conectar com políticos e partidos com o intuito de promover a institucionalização dos processos de tomada de decisão que oferecessem oportunidades de participação aos cidadãos, sobretudo, na formulação e implementação de políticas sociais.

2.2 Democracia participativa e a Constituição Federal de 1988

Portanto, devido à participação e pressão política de diversos atores da sociedade civil, a Constituição de 1988 se caracterizou como marco formal deste processo democratizante (DAGNINO, 2004), uma vez que representa a possibilidade e formalização (exigência legal) da criação de espaços de discussão e de tomada de decisão relacionados com questões e políticas públicas. Além do mais, através destas arenas deliberativas, a Constituição estabelece, de forma institucional, a participação dos cidadãos nas definições e encaminhamentos das políticas sociais no país, permitindo, assim, que haja canais de diálogo e negociação permanentes por meio dos quais os anseios e necessidades da sociedade podem ser levados às discussões e decisões de interesse geral.

Percebe-se, desta forma, que a luta da sociedade civil, pelo exercício mais amplo da soberania popular, foi acolhida e concretizada com a consolidação de institutos de democracia direta no texto constitucional. Conforme Gohn (2001), o estabelecimento destes canais participativos colocou os sujeitos demandantes em novas arenas de discussão e deliberação no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais. Significativamente, a criação de

Instituições participativas, ancoradas por sanção oficial da Constituição de 1988 e implementadas sob ampla variedade de formatos no nível local, entrelaçam atores da sociedade civil com a sociedade política formal. Isto é, os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e práticas em sistemas de produção participativa de decisões, criando, assim, uma nova esfera de deliberação e negociação [...] (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 212).

De tal modo, pela formação de um cenário político mais democrático, a Carta Constitucional de 1988 agregou novos elementos culturais, oriundos da sociedade civil, na institucionalidade que emergia, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. Isto porque, o sistema político construído pela nova Constituição se caracteriza como um sistema híbrido que incorpora na sua organização amplas formas de participação no plano do processo decisório, desde o nível local até a esfera federal. Na sua estrutura mais genérica²², o texto constitucional propõe, portanto, uma atuação dos representantes eleitos, conjuntamente, com cidadãos e organizações sociais no desenvolvimento das práticas políticas do país, através de mecanismos participativos.

²² A combinação de formas de representação com instrumentos de participação se expressa na Constituição de 1988 através dos artigos 14 (incisos I, II e III), 27, 29 (incisos XII e XIII), 61, 186, 194 (parágrafo único, inciso VII), 204 (inciso II) e 227 (parágrafo 1º), ver Avritzer (2006).

Dentre os mecanismos de participação social que foram inscritos na Constituição estão: o referendo popular, o plebiscito, a iniciativa popular, a audiência pública, a tribuna popular e a determinação da criação de conselhos responsáveis por estabelecer as diretrizes e fiscalizar a execução de diferentes políticas públicas, imprescindivelmente, com a participação dos cidadãos nos três níveis federativos (Municipal, Estadual e Federal).

A criação destes mecanismos institucionais, por conseguinte, permite que a participação popular possa acontecer de forma direta e freqüente no desenvolvimento das atividades democráticas. Isto é, esses arranjos constitucionais funcionam como arenas públicas onde os atores sociais e o poder estatal interagem politicamente para discutir e decidir sobre assuntos de interesse coletivo. Aqui, a concepção de participação difere e complementa a noção liberal do termo, visto que, para os elitistas democráticos, o significado político da participação se restringe ao ato pontual e esporádico do voto, limitando a atuação dos cidadãos às eleições. Sendo assim, neste contexto, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas (GOHN, 2001).

A combinação de mecanismos de democracia direta com a democracia representativa, admitida pela Carta de 1988, resulta em um aprofundamento democrático inegável no que diz respeito à política social no Brasil. Para o procedimentalismo brasileiro, a introdução destes arranjos participativos implica na criação de novas formas de sociabilidade e na experimentação de novas práticas culturais e políticas, pois ao mesmo tempo em que estabelece instrumentos contra uma democracia elitista (restritiva e discriminatória), fortalece e prestigia as instituições formais, em virtude do acesso da sociedade aos centros de tomada de decisão.

Do mesmo modo, a natureza institucional destas novas formas de participação caracterizou a Constituição brasileira como uma “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004), pois significou, além da inclusão de instrumentos de democracia direta e participativa na política formal do país, um processo de renovação da própria sociedade, da própria noção dos direitos e deveres dos cidadãos. Ao mesmo tempo, é importante destacar que estas conquistas constitucionais evidenciam o caráter de institucionalidade da participação no Brasil, porquanto diversos atores sociais, através de mobilizações e lutas pela redemocratização nas diferentes regiões do país, além de assumirem a posição de protagonistas da “invenção radical desta democracia” (PAOLI, 1995 *apud* TEIXEIRA, 2003), reivindicaram o direito de

participar, juntamente com os representantes formais, das decisões políticas, sobretudo, no âmbito municipal.

Os municípios neste contexto merecem destaque, pois, desde o início dos anos 1980, o movimento de descentralização das políticas públicas brasileiras, principalmente, daquelas relacionadas mais diretamente aos setores sociais e o caráter descentralizador da autoridade política consolidado posteriormente na Constituição conferiram às administrações municipais “recursos suficientes e independência política para reestruturar o processo de produção de políticas públicas” (WAMPLER e AVRITZER, 2004). Desta forma, os municípios brasileiros foram levados à condição de entes federativos e passaram a ter não somente autonomia política, mas também administrativa e financeira²³.

Ainda em relação ao planejamento local, a Constituição também garantiu a participação da sociedade civil nas decisões políticas. O artigo 29, inciso XII, sobre a organização das cidades, requer a participação dos representantes de associações populares no processo de organização dos municípios (SANTOS e AVRITZER, 2005) e o inciso XIII estabelece a possibilidade de iniciativa popular legislativa, em projetos de lei de interesse local, através de manifestação de pelo menos 5% do eleitorado (VITALE, 2004). Assim, a maior autonomia e valorização da esfera municipal, juntamente com a expressa participação da sociedade nas atividades locais, contribuíram para o estabelecimento de condições propícias à formação de práticas politicamente mais inclusivas.

2.3 Articulando o poder político às demandas sociais: o Orçamento Participativo como um novo formato institucional para ampliar a participação local

Além dos instrumentos de participação legalmente instituídos, os municípios experimentaram outros mecanismos de interação próprios da onda democratizante que dominava o país. Estruturadas na nova condição de flexibilidade e descentralização, as diferentes formas de organização, articulação e expressão, existentes na própria sociedade e nas suas relações com os representantes políticos, deram origem a novos formatos institucionais no nível municipal de governo.

A emergência de gestões públicas mais democráticas e participativas, geralmente lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (TEIXEIRA, 2003; SANTOS e AVRITZER, 2005; WAMPLER e AVRITZER, 2004), combinou o mandato representativo com mecanismos

²³ Conforme os artigos 18, 29, 31, 156, 158 e 159 da Constituição Federal.

efetivos de deliberação. Esta combinação permitiu uma participação mais efetiva dos cidadãos no processo de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local, bem como no controle mais direto sobre as ações do Executivo no município.

Essas experiências ocorreram principalmente com as eleições de 1988, na maioria dos casos, com candidatos do Partido dos Trabalhadores, mas que também fizeram coligações com os partidos de esquerda tradicionalmente aliados, como o Partido Comunista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro. Em várias administrações pelo país, como Diadema, São Paulo e Porto Alegre, ampliou-se o espectro de atores a decidir sobre as questões coletivas, tornando assim as ações públicas mais transparentes e passíveis de controle por parte dos cidadãos (TEIXEIRA, 2003, p. 47).

Entre as novas formas de participação que surgiram no Brasil pós-autoritário, os espaços públicos de interação onde o poder do Estado pode ser compartilhado com a sociedade, merece destaque o Orçamento Participativo (OP). Neste espaço, as organizações da sociedade civil e cidadãos atuam pela necessidade de encontrar soluções imediatas para os problemas sociais, assim como pelo interesse mais geral de estender a todos o acesso aos processos de tomada de decisão. Além disso, nesta arena, são debatidos e construídos temas e questões, entre representantes do poder político e atores sociais, para formular estratégias e ações referentes a como e para quem os bens públicos são distribuídos localmente.

O Orçamento Participativo iniciou-se em 1989 no município de Porto Alegre e surgiu através da intenção do executivo local de articular formas participativas à representação tradicional. Este formato institucional se constitui como espaço através do qual diferentes necessidades e interesses sociais são levados para discussão e deliberação junto ao poder político municipal. O OP é um novo tipo de processo decisório em que os cidadãos são agentes capazes de votar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas e questões de políticas específicas. A participação ampliada e sustentada, deliberação pública e negociação e a distribuição de recursos públicos para regiões (bairros) mais pobres da cidade são algumas das características mais importantes deste desenho institucional (WAMPLER e AVRITZER, 2004).

Partindo da experiência pioneira de Porto Alegre, o OP atualmente existe em diversos locais do país, desde grandes centros urbanos como São Paulo, Belo Horizonte, Belém e Santo André até pequenos municípios como Icapuí, no Estado do Ceará (BENEVIDES, 2003). Embora esta forma institucional de participação siga modelos com diferenças e

peculiaridades locais, entretanto, há três características que são comuns a todas as experiências, a saber:

(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 66).

Por isso, o Orçamento Participativo representa um avanço no desenvolvimento das práticas democráticas locais, pois se mostra como um processo de participação estendida que abarca um amplo debate público em relação às regras da participação, da deliberação e da distribuição justa de bens públicos, como também da negociação democrática para o acesso a esses bens entre os próprios atores da sociedade.

Esta forma peculiar de democracia participativa (OP), como foi dito anteriormente, embora não tenha sido especificada pelo texto constitucional e nem regulamentada por lei federal, estadual ou municipal, está plenamente de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro²⁴. A sua prática junto às administrações públicas municipais, para debater o conteúdo do projeto de lei de orçamento e definir os investimentos para o próximo exercício orçamentário, tem sido cada vez mais frequente no país, como mostram os números: de 1989 a 1992, havia 12 municípios que praticavam o OP, de 1993 a 1996, este número aumentou para 36 cidades (VITALE, 2004), em 2001, já eram 103 prefeituras (WAMPLER e AVRITZER, 2004) e, em 2004, 170 municípios passaram a adotar este arranjo institucional (AVRITZER, 2006).

É imprescindível citar que, apesar de haver dispositivos legais que regulam e normatizam as diretrizes e atividades municipais, a implementação do Orçamento Participativo depende da vontade política do prefeito. O Poder Executivo local é o responsável pela determinação das instituições de participação popular para elaboração e fiscalização do orçamento público no município. Isso significa que tanto a adoção do OP, para

²⁴ Sua fundamentação jurídica reside nos próprios princípios e determinações constitucionais, bem como nas normas estipuladas mais recentemente pela Lei Complementar nº 101/00, a Lei da Responsabilidade Fiscal (art. 48, parágrafo único), e pela Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade (arts. 2º, II; 4º, II, f, § 3º; 44). A experiência também encontra respaldo nas Constituições dos Estados a quem pertencem os municípios que a implementam, e nas respectivas leis orgânicas e planos diretores (VITALE, 2004).

discussão do orçamento e das prioridades municipais com a sociedade, quanto o grau de comprometimento para sua implementação dependem do interesse do poder político local.

Assim, apesar de mais de cem municípios realizarem hoje o Orçamento Participativo no Brasil, nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade, algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras. Entre os vários fatores que estão envolvidos nessa avaliação, destaca-se a vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população. Afinal, isso significa, do ponto de vista de muitos mandatários, “abrir mão de poder”. No mesmo sentido, a introdução do Orçamento Participativo interfere no Poder Legislativo, podendo também significar, para certos vereadores, perda do poder (VITALE, 2004, p. 244).

Entretanto, para esta autora, além de revitalizar os espaços públicos e significar verdadeiras ágoras modernas, o OP reduz a prática do clientelismo, pois dispensa a ação dos vereadores, como intermediários, na realização de investimentos nas várias regiões da cidade. Desse modo, o Orçamento Participativo vai além de uma arena de interação e deliberação local entre políticos e cidadãos, uma vez que é capaz de desconstruir velhas práticas políticas e consolidar princípios democráticos socialmente mais justos. Por isso, a prática do OP contribui imensamente

Para a articulação das políticas setoriais do município, para a superação da segmentação e setorização tecnocrática e clientelista a que tendem as diversas secretarias de governo. Esta setorização se assenta geralmente na especialização técnica e gera a constituição de verdadeiros feudos de poder (ALBUQUERQUE, 1998 *apud* BENEVIDES, 2003, p. 109).

Neste sentido, a emergência do OP como uma inovação institucional nos municípios brasileiros está relacionada às demandas da sociedade civil para participar, de forma direta, na distribuição dos recursos públicos. A implementação desta prática política representa, dentre outros aspectos, a ação desafiadora dos atores sociais que, através da formação de espaços públicos e mobilizações para discussão de problemas e prioridades, lutaram contra práticas de favorecimento (como o clientelismo e o patrimonialismo) na distribuição dos bens públicos municipais.

Estes atores introduziram práticas alternativas que, em alguns casos, foram institucionalizadas, tanto legal como politicamente. Uma vez que estas novas instituições foram colocadas em operação, geraram-se novos padrões de interação entre Estado e sociedade civil, padrões estes que, atualmente, produzem impactos sobre instituições e práticas políticas tradicionais (ou centenárias) (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 234).

Como foi dito anteriormente, não se pode negar, contudo, as dificuldades e a complexidade dos obstáculos envolvidos na implementação e na prática do Orçamento Participativo. Muitos são os fatores dos quais depende o bom funcionamento dos processos de discussão e deliberação do OP. Porém, a maioria dos analistas políticos o considera como uma importante e bem sucedida experiência de participação popular, visto que se constitui como uma escola de cidadania, como uma arena pública ativa de co-gestão do fundo público municipal. Complementando esses fatos, o OP ainda permite o exercício do controle social tanto sobre os representantes políticos como sobre as regras e critérios (objetivos e impessoais) para a seleção das prioridades indicadas pela sociedade, instaurando uma nova cultura política que aumenta a auto-estima do cidadão, tornando-o ator do processo político e social da gestão pública.

Por isso, o reestabelecimento e ampliação da democracia brasileira representam um processo de redefinição do significado cultural da política e da concepção da sociedade acerca de questões como participação, cidadania e do próprio sentido da democracia. Essas redefinições geraram experiências diferenciadas de participação, principalmente, no âmbito municipal. Desta forma, no Brasil, o processo de democratização expressou uma disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e pela incorporação de novos atores e de novos temas nas decisões públicas (SANTOS e AVRITZER, 2005).

As lutas e processos políticos iniciados na década de 1980 e consolidados na Constituição, permitiram, portanto, uma maior influência da sociedade civil sobre as instituições políticas brasileiras, seja pelo estabelecimento de novas práticas políticas ou pela adoção de instrumentos participativos legalmente instituídos. A incorporação de novos arranjos participativos à Carta de 1988 representou, via mecanismos democráticos, a luta contra a exclusão social e política no país, principalmente porque, para os cidadãos, significou a deliberação pública (acesso dos cidadãos aos espaços de discussão), a promoção de transparência nos processos decisórios, a responsabilização dos representantes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade (*accountability*), o acompanhamento das ações e prestação de contas (controle social), enfim, uma maior participação social no desenvolvimento da democracia brasileira.

A participação dos cidadãos na política do país está expressa na Constituição sob duas formas principais: a primeira, uma participação direta por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular; e a segunda, uma forma de participação que se relaciona com a discussão e

deliberação de políticas sociais e que foi centrada no nível local de governo, onde se destacam os conselhos gestores de políticas públicas.

2.4 Plebiscito, referendo e iniciativa popular: definições, diferenças e uso político na democracia brasileira

A combinação de representação com mecanismos de democracia direta está evidente no primeiro artigo²⁵ da Constituição Federal de 1988, segundo o qual, o exercício do poder pelo povo se dá através de representantes eleitos ou diretamente. Esta combinação se expressa mais especificamente por meio do artigo 14 (incisos I, II e III) que apresenta as três formas aprovadas para garantir a participação da população de modo direto, assegurando que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Com isso, o Brasil, a partir de 1988, passou a ter outras formas institucionalizadas de expressão política que complementam a representação tradicional. A consolidação destes instrumentos de participação significa a possibilidade de corrigir as deficiências da democracia representativa que se mostrou uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, a vontade popular e a realização dos interesses do povo, na multiplicidade de suas manifestações.

2.4.1 As formas de democracia direta: definições e diferenças

O termo “iniciativa popular legislativa” se define como o direito político assegurado a um conjunto de cidadãos para iniciar um processo legislativo, o qual irá se desenvolver nas instituições formais da política. Para tanto, um projeto de lei iniciado pelo povo deve necessariamente cumprir certos pressupostos legais antes de ser submetido à apreciação do Poder Legislativo, conforme Fleury (2006).

²⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituiu-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição.”

Trata-se, pois, de um processo de participação direta, porém complexo na sua construção. Tal processo inclui desde a elaboração de um texto (das moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade (BENEVIDES, 1991). Isto é, a definição de iniciativa popular legislativa é auto-explicativa e diretamente relacionada com a própria expressão. O que não ocorre com o plebiscito e o referendo, que apesar de serem uma consulta direta à população sobre aspectos políticos, possuem significados distintos no desenvolvimento da democracia no Brasil.

Referendo, por sua vez, é uma consulta direta aos cidadãos, exclusivamente, sobre atos normativos, de ordem legislativa ou de natureza constitucional, conforme Benevides (2003). Para Avritzer (2006), esse instrumento de participação concerne em uma ratificação pela via eleitoral de uma lei ou de partes de uma lei já aprovada pelo Poder Legislativo. Assim, o referendo é realizado após a edição de atos normativos, com o objetivo de confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor, possuindo “caráter necessariamente vinculativo” (FLEURY, 2006). Uma votação em referendo sem implicações jurídicas e políticas é, por conseguinte, uma completa contradição.

Diferentemente, o plebiscito é uma decisão soberana da população realizada também de forma direta e que irá gerar uma lei (AVRITZER, 2006). Além disso, refere-se “a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos” (BENEVIDES, 1991). Desta forma, o plebiscito, ao contrário do referendo, significa uma manifestação da sociedade sobre medidas que ainda não foram regulamentadas (consultas sobre decisões futuras), as quais se referem ou não à edição de normas jurídicas.

Todavia, enquanto instrumentos de consulta direta à população, o referendo e o plebiscito podem causar duas situações ambíguas às autoridades políticas:

Em primeiro lugar, na hipótese de uma alta taxa de abstenção – ou, então, de confronto muito explícito entre os dois lados -, a autoridade estará muito mais constrangida do que apoiada para tomar uma decisão. Em segundo lugar, na hipótese de um resultado claramente majoritário, ficaria muito difícil contrariar a vontade popular – a qual deixaria de ser apenas “opinião”, para aproximar-se da “decisão” (BENEVIDES, 2003, p. 96).

Como semelhança, para serem validadas e reconhecidas, estas manifestações de soberania popular precisam obedecer a certas regras legais como prazos, convocação regular, controle sobre as campanhas, sobre as assinaturas, identificação dos proponentes etc. Assim,

conforme Benevides (2003), a soberania popular, definida nos artigos da Constituição, é sempre uma soberania baseada em regras e se autolimita quanto a questões de fundo ou de forma.

2.4.2 As possibilidades e usos dos instrumentos de participação direta na democracia brasileira

A participação direta dos cidadãos está prevista constitucionalmente nas três esferas da União: municipal, estadual e federal. Pelo artigo 29, inciso XIII, está assegurada “a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. Por sua vez, o artigo 27, inciso IV, estabelece que “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”. Por fim, na esfera federal, interagindo com o Poder Legislativo, o artigo 61 inclui a participação dos cidadãos em leis complementares ou ordinárias quando define que pode haver a iniciativa popular através da apresentação à Câmara dos Deputados “de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Nota-se, portanto, que as formas de exercício direto da soberania do povo – plebiscito, referendo e iniciativa popular – estão amplamente expressas na Constituição de 1988. Ou seja, a participação dos cidadãos, via mecanismos de democracia direta, na política brasileira, além de estar sustentada em vários artigos constitucionais, pode acontecer nos diferentes níveis federativos.

Entretanto, no cenário político brasileiro pós-autoritário, esses três mecanismos de democracia direta não foram as formas de participação ampliada mais utilizadas. Até o momento, apenas um plebiscito e um referendo foram convocados no Brasil redemocratizado, sendo o primeiro, sobre a definição da forma e sistema de governo, e o último, acerca da comercialização das armas de fogo. Com relação à iniciativa popular, existiram apenas três propostas as quais foram aprovadas, ainda que através de processos diferenciados, na Câmara dos Deputados.

A primeira experiência, com esses mecanismos democráticos, que permitiu aos cidadãos se expressarem diretamente ocorreu em 1993. O plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 2º) - e mais conhecido como plebiscito sobre o parlamentarismo - decidiu a favor da forma de governo republicana e do sistema de governo presidencialista. Esta consulta se realizou em um

contexto de construção institucional e sua inclusão no debate político aconteceu mais pela influência de alguns cientistas políticos do que por um debate mais expressivo na sociedade (AVRITZER, 2006).

Bem mais tarde, no ano de 2005, houve o primeiro referendo desde a elaboração da Carta Constitucional de 1988. Com base no Estatuto do Desarmamento, esta consulta permitiu à população brasileira decidir contra a proibição da comercialização de armas de fogo. A realização deste referendo se deveu ao posicionamento contrário de alguns grupos políticos, no Congresso Nacional, a respeito da proposta de proibição da comercialização de armas de fogo para toda população civil. Assim sendo, o referendo foi realizado não com o intuito de ratificar uma lei, mas sim com o objetivo de transferir para a sociedade uma decisão que causava impasse no Parlamento brasileiro (BRASIL, 2003 *apud* AVRITZER, 2006).

Por sua vez, mesmo aquém do esperado, a iniciativa popular legislativa, se comparada ao plebiscito e ao referendo, se destaca no desenvolvimento das práticas políticas brasileiras, já que, entre as formas institucionais de democracia direta, foi a mais utilizada pelos cidadãos. Até agora, foram propostos ao Congresso Nacional três projetos de lei iniciados pela população²⁶, a saber: de ampliação do rol de crimes hediondos inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia; contra a corrupção eleitoral; e da moradia popular (Lei 11.124/05).

No primeiro caso, o projeto de iniciativa popular legislativa sugeriu o aumento da pena para crimes hediondos e a eliminação da possibilidade de um segundo julgamento em caso de condenação. Este projeto envolveu, sobretudo, famílias de pessoas assassinadas brutalmente. A adesão da escritora de telenovelas Glória Perez e atenção atribuída pela mídia ao processo foram fundamentais para promulgação da Lei 8.930/94 que deu nova redação às bases legais dos crimes hediondos. Já no segundo, em função da intensa mobilização da sociedade civil e do seu apoio à Justiça Eleitoral para coibir a compra de votos, a iniciativa popular contra a corrupção nas eleições, apresentada pela CNBB, foi aprovada, constituindo-se na Lei 9.840/99. Finalmente, o projeto de lei iniciado pela população, com o intuito de influenciar positivamente o déficit habitacional brasileiro, tornou-se a Lei 11.124/05 que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”²⁷.

²⁶ Segundo Avritzer (2006), no âmbito estadual, só houve alguns poucos projetos de iniciativa popular nos legislativos dos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, para os quais existem dados disponíveis.

²⁷ Com relação ao total de assinaturas coletadas, os três projetos de iniciativa popular legislativa, individualmente, apresentaram: 1,3 milhão (mudança na lei dos crimes hediondos), 1 milhão (contra corrupção eleitoral) e, aproximadamente, 3 milhões de assinaturas (com relação à habitação popular), ver Avritzer (2006).

Dentre os três apresentados, somente o projeto contra a corrupção eleitoral se tornou lei a partir de uma rápida tramitação no Congresso Nacional. Os outros dois se transformaram em leis através de processos mistos, isto é, envolvendo a iniciativa popular e a ação de parlamentares.

Fazendo uma comparação entre os três mecanismos de exercício direto da soberania popular, percebe-se que, desde a promulgação da Constituição de 1988, o plebiscito e o referendo não foram instrumentos de participação muito utilizados na política brasileira. Além disso, no momento em que foram realizados, tiveram suas convocações mais relacionadas a conflitos e impasses do próprio Poder legislativo do que a preocupações com a opinião pública e o interesse da coletividade.

Embora tenha sido utilizada poucas vezes, com relação aos dois primeiros, a iniciativa popular de lei se destaca como mecanismo de participação direta dos cidadãos, uma vez que foi capaz de incorporar no sistema político do Brasil uma lógica oriunda da sociedade civil. Neste sentido, entre os casos apresentados, os projetos de lei contra a corrupção eleitoral e o da moradia popular merecem destaque, já que representam a atuação de importantes movimentos sociais (a CNBB e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, respectivamente). O projeto que propôs mudanças na lei dos crimes hediondos tem o apoio e expressa uma personalidade pública que, por sua influência na mídia, é capaz de dar visibilidade ao movimento, mesmo que isto não retire a importância da iniciativa.

De qualquer maneira, em relação aos mecanismos de democracia direta que foram incluídos na Carta Constitucional de 1988 – plebiscito, referendo e iniciativa popular -, existem inúmeras dificuldades para implementá-los de forma mais rotineira no desenvolvimento da política brasileira. A legislação que os regulamentou como instrumentos constitucionais de participação popular (Lei 9.709/98), por exemplo, só foi promulgada dez anos depois, e ainda assim praticamente repetiu o que já constava nos artigos da Constituição. Fleury (2006) relaciona as dificuldades de utilização destes mecanismos às várias lacunas do texto constitucional, à demora na promulgação de uma legislação infraconstitucional que os regulasse e à ausência de uma cultura cívica amplamente disseminada entre a população.

Além disso, um outro obstáculo surgiu com a promulgação da Lei 9.709/98. Conforme tal legislação, apenas o Congresso Nacional (mínimo de 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado) poderá convocar plebiscito e referendo. Logo, ao regulamentar o uso destes instrumentos de participação, a Lei 9.709/98 vetou a possibilidade da própria população

solicitar a realização de consultas diretas aos cidadãos, limitando, assim, o princípio constitucional da soberania popular²⁸.

Não existe a possibilidade de convocação direta pelo próprio povo. Este poderá, no máximo, apresentar ao Congresso um projeto de lei de iniciativa popular propondo essa convocação [...] e o projeto de lei terá que ser discutido e aprovado pelo Congresso. Isso praticamente anula grande parte do objetivo de participação tão honrosamente contido no parágrafo único do primeiro artigo da Constituição (WHITAKER, 2003, p. 188).

Da mesma forma, o art. 61 (parágrafo 2º) da Constituição, que trata das iniciativas de lei, exige números e condições que vão além do combate à banalização do uso deste instrumento. Ou seja, para Whitaker (2003), as exigências legais, referentes às condições para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular à Câmara dos Deputados, inviabilizaram e reduziram a utilização deste instrumento na democracia brasileira. Estas exigências estabelecem que a iniciativa popular legislativa deve ser subscrita por pelo menos 1% do eleitorado nacional – atualmente este número corresponde a aproximadamente 1,3 milhão de eleitores – distribuído em no mínimo cinco Estados da Federação, sendo pelo menos 0,3% dos eleitores de cada Estado. Estas condições parecem, de fato, ser restritivas à utilização deste mecanismo, uma vez que requerem um percentual elevado de participação em uma sociedade que, em muitas regiões do país, carece de informações, educação e cultura cívica. Além do mais, Fleury (2006) destaca que inexistente regulamentação sobre a tramitação, sobre a obrigação de o Congresso votar os projetos apresentados e sobre os prazos para sua oficialização. Por isso, na forma atual da legislação que discorre sobre a iniciativa popular de lei, são poucos os casos apresentados e a possibilidade de anulação posterior da legislação é grande, em função das incertezas do processo de conferência das assinaturas²⁹ (WHITAKER, 2003).

²⁸ Sobre esta questão, o jurista Fábio Konder Comparato elaborou o Projeto de Lei 4.718/2004 que tramita na Câmara dos Deputados como parte da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia. O projeto tem o objetivo de resgatar o princípio da soberania popular presente na Constituição de 1988, ao permitir que plebiscito e referendo sejam convocados através de iniciativa popular (1% do eleitorado) ou por iniciativa de um terço dos membros de uma das Casas do Congresso (FLEURY, 2006).

²⁹ Whitaker (2003) propõe, como solução para este problema, a utilização da Comissão de Legislação Participativa pelas associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (devidamente registradas em cartório ou em órgãos do Ministério do Trabalho) para a apresentação de sugestões legislativas, dadas as dificuldades da iniciativa popular de lei. Esta Comissão, criada em 2001 e formada por 25 deputados titulares e 25 suplentes, está apta a receber tanto projetos de lei ordinária como projetos de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução; além de emendas à Lei Orçamentária (limitadas a cinco por ano) ou à Lei do Plano Plurianual, bem como requerimentos de informação, de realização de audiências públicas, de convocação ou de depoimento de autoridades; e ainda pareceres técnicos e outras propostas a serem apresentadas à Câmara. Mesmo que para isso, a dimensão pedagógica da participação direta dos cidadãos no

Portanto, as dificuldades de uso e a pouca utilização dos três mecanismos de democracia direta, nas práticas políticas do Brasil, demonstram que a soberania popular não está sendo exercida como havia sido planejada pelos legisladores em 1988. Este fato possui uma gravidade ainda maior para a democracia brasileira, especialmente, pela amplitude da legislação (a qual permite que distintos instrumentos participativos sejam utilizados em diferentes níveis federativos) e pela intenção da participação evidente em alguns artigos constitucionais (soberana e por vezes direta).

Dito isso, no Brasil, as instituições de participação que se multiplicaram pelo país e abriram espaço para que cidadãos participassem cotidianamente das discussões e decisões políticas ficaram conhecidas como conselhos gestores de políticas públicas. Funcionando nas três esferas da União (Federal, Estadual e Municipal), estas arenas de interação entre o Estado e a sociedade se constituem como instrumentos participativos imprescindíveis na formulação e acompanhamento das políticas sociais, sobretudo, no nível local. Além disso, é através destes conselhos que a população pode apresentar suas carências e necessidades, discutir e aprovar recursos públicos, fiscalizar e controlar gastos governamentais, redistribuir bens públicos em diferentes áreas etc. Isto é, a possibilidade de os cidadãos participarem intensamente e de forma mais freqüente na democracia brasileira. Portanto, na próxima seção, discutir-se-á o histórico e a formação dos conselhos, estrutura e funções políticas, bem como seus limites e potencialidades como instrumentos de participação no desenvolvimento das atividades democráticas, especialmente, no âmbito municipal de governo. Isto porque, esta pesquisa tem como objeto de estudo o Conselho Municipal de Saúde da cidade de Lauro de Freitas – Bahia.

2.5 Os conselhos gestores de políticas públicas: esferas públicas de interação freqüente entre a sociedade e o poder político

A formação de conselhos, como instrumentos de participação social na constituição das práticas políticas (gestão pública) ou como coletivos organizados da sociedade civil, não é fato recente na História (GOHN, 2001; TEIXEIRA, 1995). Nos países capitalistas desenvolvidos, estes mecanismos participativos surgiram como formas alternativas para a negociação do poder político, atuando no sentido de dialogar com sindicatos e partidos. Historicamente, alguns conselhos se destacaram pela mobilização, influência e ação que

apoio a projetos de lei se perca, pois tais projetos, na Comissão de Legislação Participativa, são apresentados por dirigentes que representam os cidadãos interessados.

tiveram na tentativa de construção de um poder autogerido, de uma nova concepção de política e Estado, constituindo-se como formas efetivas de participação direta nas atividades políticas. Como por exemplo, a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários na Itália, Alemanha e Espanha, os conselhos da antiga Iugoslávia (nos anos 1950), além dos atuais conselhos na democracia americana³⁰, conforme Gohn (2001).

É válido ressaltar que estas experiências se sucederam em momentos de crises políticas e institucionais, servindo como instrumentos de oposição às organizações de tendências mais conservadoras.

No cenário político brasileiro, ao longo do século XX, três tipos de conselho se diferenciam, a saber: primeiramente, os conselhos comunitários criados (no final dos anos 1970) pelo poder público Executivo para mediar suas relações com a população e negociar junto à administração municipal as demandas dos movimentos e organizações sociais, especialmente as residentes nos bairros de periferia; em seguida, destacam-se os conselhos populares (final da década de 1970 e parte dos anos 1980) constituídos pelos próprios movimentos populares e organizações da sociedade civil, sem uma estruturação formal e nem envolvimento institucional, baseados em ações diretas na relação de negociação destes atores com o poder público; e, finalmente, os conselhos institucionalizados que permitiram a participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos e que foram criados por leis oriundas do Poder Legislativo (após mobilização, pressão e luta da sociedade civil). Com o objetivo de estabelecer um breve relato temporal e uma contextualização política, em função da similaridade dos temas e questões entre os conselhos citados, a seguir, far-se-á uma diferenciação (sobre a formação histórica e caracterização) de cada um deles.

2.5.1 Os conselhos comunitários: destaque para as experiências de São Paulo

Em 1975, houve um encontro que reuniu várias organizações da sociedade civil, na cidade de São Paulo, com o intuito de promover novos rumos para o município (e para o país). Neste evento, foi elaborado um documento que ficou conhecido como *Carta de São Paulo*. Segundo Gohn (2001), os representantes das Sociedades Amigos de Bairros, presentes no encontro, reivindicaram a criação de um “quarto poder”, formado por representantes das organizações populares, com autoridade para interferir na política municipal. Em 1979, através do decreto nº 16.100, a prefeitura de São Paulo possibilitou a criação dos conselhos

³⁰ Para maiores detalhes sobre cada uma dessas experiências ver Gohn (2001).

comunitários³¹. Este período (de 1973 a 1979) foi marcado pela crescente mobilização da sociedade civil em torno de questões sociais e políticas. Logo, o surgimento destes conselhos pode ser entendido como uma consequência da atuação popular nas questões políticas no âmbito local.

O conselho comunitário de São Paulo, criado em 1979 pelo ex-prefeito Reynaldo de Barros, era composto por algumas forças da comunidade: duas associações de classe, dois clubes de serviços, duas entidades sociais, seis movimentos sociais religiosos e três Sociedades Amigos de Bairros. No final deste mesmo ano, o funcionamento do conselho é regulamentado pela portaria nº 75 que determinou a exigência da multiplicidade na sua constituição e a sua organização por Administrações Regionais, para discutir o orçamento municipal e captar demandas e reivindicações das diversas partes da cidade.

Para Teixeira (1995), mesmo com essa forma de funcionamento do conselho, os anseios e necessidades da população ainda eram atendidos conforme os próprios critérios do Executivo municipal. Nesse sentido, Gohn (2001) afirma que as demandas populares eram catalogadas de forma burocratizada pela prefeitura que, despolitizando qualquer conteúdo das reivindicações, continuava a atender prioritariamente os interesses econômicos organizados. Embora esses problemas se apresentassem como obstáculos impeditivos à efetiva participação e ao atendimento das necessidades sociais, era a primeira vez, desde 1964, que o poder público construía uma proposta objetivando institucionalizar as demandas populares.

Em 1984, a prefeitura de São Paulo, atendendo os pressupostos da política participacionista do governo Montoro³², buscou novamente interagir com a população via conselhos. O Executivo municipal acionou a Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (Fabes) e desenvolveu um programa denominado de Trabalho com Forças Sociais³³, através do qual foram criados os Conselhos de Bem-Estar Social. Dentre os objetivos principais, este programa se propunha a

[...] desencadear um processo de ação articulada e integrada do órgão com as forças sociais, políticas e econômicas ao nível geral da cidade e ao nível

³¹ Segundo Gohn (2001), a rigor, a ação da prefeitura de São Paulo na área da ação comunitária data de 1967, quando da criação da ex-Secretaria do Bem-Estar Social. Porém, de 1969 a 1973 (fase repressiva da política brasileira), a prefeitura criou conselhos inoperantes, meros “fiscalizadores” de suas atividades. Tratava-se de mecanismos ligados diretamente ao gabinete do prefeito ou à coordenação das Administrações Regionais.

³² No governo Montoro (1983-1987), o processo de implantação de conselhos de forma regional para atender as demandas sociais foi espalhado por todo o Estado, elegendo o discurso participativo e da descentralização como ideologia oficial e a ação comunitária como política governamental, segundo Teixeira (1995).

³³ Entendia-se força social como manifestações de grupos populares, agrupamentos espontâneos, de organização natural, e por isso mesmo representativos. As forças sociais organizadas seriam canais criados pela população e, portanto legítimos (GOHN, 2001).

regional, implementando mecanismos e canais que possibilitem a participação popular na atuação de Fabes, no que se refere às questões sociais do município, assim como garantir a presença real e efetiva das forças sociais da cidade no processo de planejamento, avaliação, controle e reorientação da ação da Fabes (FABES, 1985 *apud* GOHN, 2001, p. 73).

A partir deste momento, instituíram-se vários tipos de conselhos no município, desde o da Condição feminina, do Negro, da Juventude, dos Idosos, dos Deficientes Físicos, de Comunidades Locais, até a formação de “Conselhos Municipais para promover o estudo e a solução dos seus problemas e, em troca, ampliar sua base de legitimidade” (TEIXEIRA, 1995).

Entretanto, o programa de interação da Fabes com as expressões sociais do município não pretendia institucionalizar os conselhos comunitários. A não-institucionalização dos conselhos se baseava na alegação de que as manifestações populares eram espontâneas e legítimas, sendo importante preservá-las sem interferir na sua dinâmica. Na sua lógica de funcionamento, os conselhos da Fabes se subdividiam em dois níveis: um das administrações regionais; e outro, do gabinete da Secretaria. Regionalmente, os conselhos eram técnicos e heterogêneos, de acordo com a temática de atuação. No âmbito da Secretaria, todos se transformavam em apenas um conselho, centralizado e subdividido internamente por áreas de atuação. Desta forma, na prática, constatou-se uma outra realidade, pois esses conselhos se constituíram em mecanismos de ritualização de demandas ou instrumentos de cooptação de lideranças (SILVEIRA, 1991 *apud* TEIXEIRA, 1995).

Além disso, com base nas atribuições dos conselhos junto à Secretaria³⁴, verificava-se exclusivamente deveres e responsabilidades consultivas e opinativas, portanto, nada que possibilitasse o ato deliberativo, segundo Gohn (2001).

Obviamente, houve, em outros Estados, experiências parecidas com estas que ocorreram em São Paulo. No Rio de Janeiro e no Espírito Santo, por exemplo, alguns conselhos foram criados, tanto pelo Executivo estatal quanto pelo poder público municipal, para interagir com os atores sociais e atender as demandas da população. Porém, todos de natureza consultiva e efêmera, sem nenhum caráter decisório.

Logo, para Teixeira (1995), a criação destes conselhos se constitui como uma resposta das autoridades políticas à crescente mobilização popular por participação. Com isso,

³⁴ Segundo o projeto, o conselho deveria subsidiar a Secretaria na formulação das políticas, diretrizes e alternativas, sugerir prioridades, promover a integração entre a Fabes e demais órgãos públicos e entidades privadas atuantes na área do bem-estar social, avaliar a eficácia da ação do órgão, auxiliar a Secretaria na fiscalização dos serviços e na busca de recursos (GOHN, 2001).

percebia-se que os governos pretendiam neutralizar a força política que certas organizações sociais passaram a ter com o agravamento da crise política e econômica.

2.5.2 Os conselhos populares: espaços autônomos criados pela própria sociedade

Diferentemente dos conselhos comunitários criados por iniciativa do Poder Executivo, os conselhos populares foram propostos por setores políticos de esquerda ou por aqueles que se opuseram ao regime militar, no final dos anos 1970 e início da década de 1980. A conjuntura política do Brasil, neste momento, estava relacionada ao debate em torno de duas propostas: as políticas de democracia direta como estratégia de governo e a organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir dos próprios movimentos sociais.

Desta forma, os conselhos populares surgiram como resultado das lutas contra o governo autoritário e se constituíram como instrumentos que visavam à participação da sociedade nas questões políticas do país. Tais conselhos se caracterizavam pelo não-envolvimento institucional, a não ser quando pressionavam as autoridades sobre suas pautas e reivindicações, o que implica na tentativa de formar uma força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado. Assim, os diversos atores sociais, e não exclusivamente sindicatos e partidos políticos, foram fundamentais para a formação destes conselhos enquanto canais representativos da população. Neste sentido,

Para os movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderiam significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social (GOHN, 2001, p. 75).

As experiências de conselhos populares que se destacaram na política brasileira foram: os conselhos populares de Campinas que, no início dos anos 1980, articulados aos programas das pastorais religiosas, deram origem ao movimento Assembléia do Povo; as Comissões de Saúde da Zona Leste de São Paulo (1976) e o Conselho Popular Municipal de Osasco (1980) que atuaram na área da saúde e se diferenciaram dos conselhos comunitários criados na mesma ocasião como decorrência da política de participação do governo Montoro; Conselho dos Pais, em Lages (SC); Conselho de Desenvolvimento Municipal, em Boa Esperança (ES); conselho popular de Piracicaba (SP), dentre outros.

Referente às questões da saúde pública, os conselhos populares surgiram em virtude da unificação dos movimentos reivindicatórios da área do saneamento e da própria saúde,

atuantes desde a década de 1970. Para Gohn (2001), embora fossem representativos, os conselhos populares de saúde eram desprovidos de autonomia na gestão dos seus recursos e não possuíam poder deliberativo, o que dificultava o desempenho efetivo de suas funções.

Algumas questões envolvidas no debate sobre os conselhos populares, entre as diversas propostas e polêmicas que houve, apresentavam certo consenso e grau de uniformidade como, por exemplo, em relação à definição de suas atribuições (competências) e ao seu posicionamento na interação povo-governo.

Dentre as suas funções, os conselhos deveriam fiscalizar e auxiliar a administração pública no processo de gestão (melhoria do serviço prestado), servir de canal para a influência direta do cidadão comum nos negócios do município, participar das decisões sobre a destinação dos recursos públicos, colaborar na elaboração de políticas sociais, leis e programas de interesse coletivo etc. Já na relação entre os cidadãos e o poder público, os conselhos populares deveriam ser autônomos e independentes, funcionar como espaços de interação política fora da institucionalidade da administração municipal, tendo peso e voz como mecanismo de participação externo à prefeitura.

Todavia, outras questões e dificuldades se apresentavam como obstáculos à criação e ao funcionamento destes conselhos. Por exemplo, a definição de quem deveria criá-los, quem participaria e qual seria a sua composição interna e de que maneira aconteceria a efetivação do seu caráter deliberativo. Para alguns, caberia aos partidos políticos, através da mobilização da sociedade, a criação dos conselhos populares. Outros achavam que a prefeitura deveria promover as condições para formá-los, em razão das reais necessidades de cada região do município. Com uma visão menos institucional, muitos movimentos sociais (entre eles os religiosos) reivindicavam a sua criação a partir da própria sociedade civil, embora não especificassem por meio de quais organismos.

Com relação aos participantes e à sua composição interna, os entraves continuavam, pois não havia consenso e o debate em torno destas questões era bastante contraditório. Segundo Gohn (2001), não se chegava a um acordo, pois, para alguns, deveria haver uma separação de classe (as organizações patronais seriam totalmente excluídas), enquanto outros admitiam a participação de pequenos empresários, desde que fossem eleitos pela comunidade. Ou seja, existiam duas visões completamente opostas sobre a natureza da composição e a possibilidade de participação nestes espaços. Além disso, em virtude dos conselhos populares possuírem influências partidárias distintas, a orientação para que fossem unitários estava comprometida.

Uma outra questão estaria relacionada à capacidade real de deliberação destes conselhos. Isto é, pelo fato dos conselhos populares se posicionarem fora das instituições governamentais (o seu não-envolvimento institucional), por não se constituírem órgãos de poder paralelo e por não pretenderem estar acima dos poderes formalmente constituídos, qual era de fato o seu poder efetivo? E como se envolveriam nas decisões políticas do município?

Com as eleições municipais de 1988, em que algumas prefeituras passaram a ser controladas pelo Partido dos Trabalhadores, a discussão sobre essas questões se acirra e a pressão popular por participação se mantém. Para Teixeira (1995), o ponto central do debate se relacionava ao fato do conselho ser ou não um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia com relação ao Estado.

Apesar de todas essas questões e dificuldades, as experiências realizadas, a partir dos conselhos populares, foram de grande importância na luta da sociedade por participação política. No período da Constituinte, por exemplo, estes conselhos serviram como referência na formulação de arranjos institucionais que permitissem a participação dos cidadãos no controle, na fiscalização, na proposição de atos e nas decisões governamentais.

Assim, a influência da criação destes conselhos e a própria mobilização de vários setores sociais foram fundamentais para a apresentação de proposições à Constituinte. O Sistema Único de Saúde (SUS), cuja emenda popular se fundamentou na 8ª Conferência Nacional de Saúde, foi uma delas, além de outras proposições relacionadas à participação popular, o que posteriormente conduziu à institucionalização de alguns instrumentos e mecanismos participativos, como os conselhos gestores de políticas públicas, na democracia que se reiniciava.

2.5.3 Os conselhos formalmente instituídos: a participação institucionalizada na elaboração e gestão das políticas sociais

Como foi dito anteriormente, no Brasil, o marco formal das mobilizações e lutas sociais, pelo reestabelecimento da democracia e pela participação dos cidadãos nas decisões públicas, foi a Constituição Federal de 1988 (DAGNINO, 2004). Em virtude da pressão popular e de entidades sociais organizadas, o texto constitucional incorporou à política do país instrumentos e mecanismos de participação que passaram a complementar as formas tradicionais do sistema representativo.

Diversos dispositivos constitucionais estabelecem a participação da sociedade na gestão pública (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI). Dentre os arranjos

participativos instituídos a partir destes artigos, destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas (também conhecidos como conselhos gestores ou conselhos setoriais) que, atuando em todas as esferas da União – Municipal, Estadual e Federal, surgem como inovações institucionais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Regulamentados por leis federais nas áreas básicas (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, habitação e emprego), conforme Gohn (2001), esses conselhos são introduzidos no cenário político brasileiro para democratizar as estruturas de poder do Estado (CUNHA, 2007).

Os conselhos gestores foram as instituições participativas que mais se multiplicaram na democracia brasileira, sendo considerados como a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos (AVRITZER, 2006; TATAGIBA; 2002; GOHN; 2001). Diferenciam-se dos conselhos comunitários e populares (compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil), sobretudo, pelo seu caráter deliberativo e pela natureza da sua composição (mista e paritária). Além disso, enquanto espaços institucionais, essas arenas públicas têm a função de instrumento mediador na relação sociedade-Estado e, constitucionalmente, adquiriram o papel de mecanismo de expressão, representação e participação dos cidadãos.

Portanto, os conselhos gestores podem ser definidos como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais, conforme Tatagiba (2002). Embora possuam capacidade de deliberação, não anulam o monopólio do Estado na promoção do direito e nem se constituem como instâncias executivas (TEIXEIRA, 2003). Para Gohn (2001), esses conselhos deliberativos se inserem na esfera pública e, por força de lei, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, sendo responsáveis pela assessoria e suporte nas áreas onde atuam. Em suas reflexões, Cunha (2007) ainda os classifica como estruturas político-institucionais permanentes, criados por meio de legislação específica, nos três níveis de governo.

Por conseguinte, os conselhos gestores de políticas públicas se constituem como novos instrumentos de participação social no desenvolvimento da democracia brasileira, especialmente, no âmbito municipal. Em tese, segundo Castro (1999), seriam formados por cidadãos capazes de deliberar, normatizar, formular políticas sociais e estabelecer mecanismos de controle sobre seu funcionamento e sobre a destinação dos recursos públicos. Da mesma forma, na análise de Gohn (2001), possuem potencial de transformação política e se, efetivamente, representativos podem instituir um novo formato às políticas sociais, na medida em que se articulam, principalmente, com os processos de tomada de decisão.

Trata-se, pois, do surgimento de uma nova institucionalidade pública, de um novo padrão de interação entre representantes políticos e sociedade, uma vez que estes conselhos, legalmente instituídos, podem promover a participação de diversos segmentos sociais, inclusive daqueles em situação de desvantagem e politicamente excluídos, nas atividades deliberativas que afetam a coletividade.

Contudo, a partir do final dos anos 1980, além do alargamento da democracia brasileira que se expressa pela instituição de espaços públicos e pela participação da sociedade civil nos processos de discussão e deliberação das políticas sociais, um outro processo também acaba por influenciar as práticas democráticas no país. Como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal (com base nas regras estabelecidas no Consenso de Washington em 1989), emerge, no Brasil, um projeto de Estado mínimo que, além de isentá-lo progressivamente do seu papel de garantidor de direitos e transferir suas responsabilidades para a sociedade civil³⁵ (DAGNINO, 2004), deturpa o significado do público, retirando sua universalidade e associando-o ao campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços (GOHN, 2001).

Entretanto, com a criação dos conselhos gestores e a conseqüente institucionalização da participação nos negócios públicos, retoma-se a possibilidade de efetivar os direitos sociais e políticos dos indivíduos, reconstituindo as formas de construção da cidadania através de um processo cívico e de interação direta e freqüente com o Estado. Desta forma, no Brasil, a existência e a efetividade desses espaços deliberativos, como locais de formulação e acompanhamento das políticas públicas, delineiam uma lógica democratizante diretamente oposta aos objetivos neoliberais.

Como já mencionado, a possibilidade de criação dos conselhos gestores tem sua fundamentação legal na Constituição Federal de 1988. A partir dos artigos que tratam da participação dos cidadãos nos processos públicos de discussão, deliberação e controle na gestão do Estado, leis ordinárias federais regulamentaram a intencionalidade constitucional, determinando, assim, a criação de novas instituições que concretizassem os princípios participativos, ou seja, a criação de conselhos capazes de gerir de forma democrática as políticas sociais.

É importante destacar que, para além da participação prevista no texto constitucional, essas leis estabeleceram a natureza deliberativa dos conselhos, isto é, deram a estas instâncias

³⁵ Dagnino (2004) analisa a formação de uma *confluência perversa* entre esses dois projetos (democratizante e neoliberal), uma vez que ambos apontam para direções opostas e até antagônicas, mesmo requerendo da sociedade civil um comportamento ativo e propositivo.

o poder de decidir sobre os encaminhamentos das políticas públicas com as quais estão relacionadas, bem como controlar a ação do Estado com base no que foi democraticamente deliberado. Assim sendo, os conselhos gestores adquirem

[...] competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os conselhos gestores têm a força legal para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos etc., acenando na direção da partilha do poder. Eles podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não-governamentais responsáveis pela execução de políticas, a cujas áreas estão ligados [...] A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado (TATAGIBA, 2002, p. 55).

Neste sentido, Gohn (2001) destaca que a lei federal prevê a vinculação destes conselhos, como órgãos auxiliares da administração pública, ao Poder Executivo correspondente, com funções decisórias no processo de gestão descentralizada e participativa. Naturalmente que as atividades atribuídas e o bom funcionamento dos conselhos não se reduzem à questão deliberativa. Existem outras funções a serem desempenhadas por estas arenas institucionais na sua relação com as esferas do Estado como a formação de um canal permanente e eficiente de vocalização das demandas sociais (ampliação da participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho estatal), o estabelecimento de critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do fundo de recursos, a definição dos padrões de qualidade para o funcionamento dos serviços públicos aos quais estão ligadas, o controle social do Estado (no sentido de fiscalizar os atos para impedir a transgressão estatal), dentre outros.

De forma ideal, os conselhos deveriam ser capazes de executar, concomitantemente, um conjunto de atribuições entre as quais estariam as anteriormente citadas. Entretanto, na prática, devido a vários fatores (como veremos mais adiante) tal fato dificilmente se concretiza, ou seja, conselhos com grande dificuldade deliberativa (capacidade de induzir o Estado à ação), por exemplo, podem se constituir em significativos instrumentos de controle na aplicação dos recursos orçamentários ou na execução de programas e projetos sociais, além de também poderem se afirmar como autênticos fóruns públicos de captação das necessidades e questões prioritárias da população.

Todavia, não se deve subestimar o caráter deliberativo dos conselhos, sobretudo, quando se pretende democratizar as relações de poder, uma vez que é esta prerrogativa (a de

deliberar) que os constitui em mecanismos institucionais potencialmente capazes de estabelecer novos rumos à formulação das políticas públicas e, principalmente, à democracia brasileira. Pois, a criação de órgãos coordenadores de políticas sociais com a participação de representantes da sociedade não é novidade nas leis do país (surgem em 1930), porém por estes órgãos terem funções meramente consultivas, não democratizavam as decisões (MAUÉS, 1999 *apud* TATAGIBA, 2002). “É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta” (GOHN, 2001). Um outro autor compartilha deste mesmo julgamento quando diz que

[...] é preciso afirmar com clareza que, em regra, a radicalização da partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas de consulta. Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada (DANIEL, 1994, p. 30).

No que diz respeito à composição, os conselhos foram regulamentados como paritários, ou seja, devem participar da sua formação representantes da sociedade civil e membros governamentais, objetivando, desta maneira, equilibrar as forças no processo decisório. A sociedade civil tem sua representação assegurada através da eleição de conselheiros por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos sociais, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários etc, “devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto” (MOREIRA, 1999:68 *apud* TATAGIBA, 2002). Já com relação aos representantes governamentais, normalmente, são agentes públicos ligados à área de atuação do conselho, sendo indicados pelo representante máximo do Poder Executivo da esfera de governo correspondente. A legislação sobre a criação e o funcionamento dos conselhos prevê também a formação de comissões técnicas para oferecer suporte informacional aos conselheiros, elucidando questões e temas que fogem do domínio dos participantes.

[...] as Comissões podem e devem ser convocadas sempre que os conselheiros acharem conveniente, buscando assim minimizar um dos graves problemas do processo participativo: a assimetria de informação. [...] A previsão de Comissões nas normas que estruturam essas instituições participativas indica, portanto, uma intenção de minimizar as assimetrias informacionais existentes entre os participantes e de oferecer a todos condições que propiciam uma participação mais igualitária em seus processos decisórios (FARIA, 2007, p. 129 e p. 130).

Um outro aspecto fundamental na formação dos conselhos gestores é o princípio da pluralidade. Representando mais que diferenças entre Estado e sociedade, o caráter plural desses espaços públicos institucionalizados, ao invés de significar um obstáculo aos processos deliberativos, expressa justamente o contrário, ou seja, a possibilidade dos diferentes atores envolvidos (diversificação social) influenciarem nos resultados da decisão. Conforme Tatagiba (2002), a composição plural destas arenas é perfeitamente compatível com a deliberação e, por isso, não é necessário sacrificar a primeira para dotar de eficácia a segunda. Portanto, a relevância da pluralidade nos conselhos gestores se mostra justamente na grande diversidade de entidades da sociedade civil presentes nos processos participativos relacionados às políticas sociais (AVRITZER, 2006).

A regulamentação destes espaços de participação política, através de regras e exigências, ainda foi capaz de estabelecer condições favoráveis à resolução dos conflitos. A natureza pública dos acordos, associada ao processo democrático de deliberação, serviu para diferenciar o procedimentalismo adotado por estes conselhos da tradição clientelista, da troca de favores e da cooptação que ainda persiste na política do país. Logo, em virtude da publicidade e da transparência atribuídas aos processos decisórios de interesse coletivo, a emergência destes conselhos propiciou a associação imprescindível entre princípios éticos elementares e os procedimentos políticos próprios da vida pública.

Entretanto, alguns autores (como CASTRO, 1999; GOHN, 2001; AVRITZER, 2006; TATAGIBA, 2002) trazem à tona vários entraves que dificultam a consolidação dos conselhos gestores enquanto verdadeiros arranjos institucionais de participação. Os problemas que atingem os conselhos põem à prova a efetividade política dessas instâncias no processo de descentralização e democratização dos negócios públicos. Ou seja, apesar da criação e do caráter institucional dos conselhos gestores indicarem uma importante vitória na luta pela democratização das decisões políticas no país, uma série de dificuldades ainda se apresenta na dinâmica real de funcionamento destas arenas, evidenciando, assim, a centralidade e o protagonismo do Estado, ainda presentes, na definição das políticas e das prioridades sociais.

O princípio paritário, como forma de equilibrar numericamente o poder de influência do Estado e da sociedade civil nos conselhos, por si só não é suficiente para garantir a igualdade no acesso à informação, na disponibilidade de tempo para atuação política, no entendimento sobre funcionamento da administração pública e sobre formulação de políticas sociais, enfim, a paridade não é capaz de garantir o equilíbrio das diferentes forças e interesses no processo decisório que atinge a coletividade. Isto porque, dentre outros aspectos, os representantes governamentais estão ligados às atividades dos conselhos durante seu

período de trabalho normal e remunerado, têm acesso aos dados, às informações e à infraestrutura administrativa e estão habituados à linguagem tecnocrática utilizada pelos gestores públicos, ao passo que, aqueles que representam os segmentos sociais não são remunerados pela função que desempenham nos conselhos, não contam com estrutura administrativa própria, têm dificuldades na compreensão de questões e temas específicos etc, isto é, estão claramente em uma situação de desvantagem diante daqueles indicados pelo Poder Executivo. Complementando esta análise, observa-se que

Inventam-se conselhos paritários, com membros comunitários e membros do governo, sem atentar para a farsa que isso encobre, a começar pelo paritário, porquanto não é, de modo algum, paritário o confronto entre dois lados [...] essa mistura serve para embolsar as lideranças comunitárias, tornadas já cúmplices [...] Conselhos podem ser idéia conveniente para tornar mais transparentes o processo decisório e alocações de recursos, mas facilmente induzem a farsa da paridade. O Estado tem sempre maior poder de fogo, dificilmente divide realmente decisões, e no fundo quer comparsas para dividir fracassos (DEMO, 1994:69 *apud* CASTRO, 1999, p. 135).

Por conseguinte, esta disparidade de condições para a participação efetiva nas deliberações dos conselhos entre os membros advindos do governo e os representantes da sociedade civil é, de fato, bastante significativa. Embora legalmente instituída e absolutamente fundamental para a constituição democrática dos processos públicos de decisão a “igualdade ou paridade numérica junto aos conselhos não segue necessariamente uma igualdade de representação, não apenas em função do maior ‘poder de fogo’ do poder público [...] mas também pelas dificuldades advindas do próprio campo da ‘sociedade civil’” (LÜCHMANN, 1997:26 *apud* TATAGIBA, 2002).

Além disso, a formação dos conselhos fundamentada na pluralidade, ao mesmo tempo que possibilita a diversificação social nas esferas públicas de interação com o Estado, permite também a participação de grupos oportunistas (antidemocráticos) que, devido ao desconhecimento por parte da maioria da população das potencialidades do conselho, utilizam este instrumento de participação para manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado, descaracterizando-o enquanto espaço de expressão dos setores organizados da sociedade.

Um outro aspecto que dificulta o desempenho político dos conselhos é a relação dos conselheiros com as suas entidades. Para Gohn (2001), em relação à representatividade, é imprescindível que o conselheiro mantenha laços permanentes com a comunidade que o

elegeu. Segundo Tatagiba (2002)³⁶, com base em pesquisas realizadas, geralmente, tanto os conselheiros governamentais quanto os representantes da sociedade civil possuem vínculos frágeis com as organizações que representam. Logo, se os membros do governo tendem a defender suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos gerados pelas discussões com as agências estatais representadas, de forma semelhante, os conselheiros não-governamentais, por vezes, não discutem as pautas do conselho com suas entidades e movimentos de origem, implicando em um distanciamento destas organizações dos processos deliberativos do conselho.

Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas [...] traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos. Ou seja, se, por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade (TATAGIBA, 2002, p. 66).

Desta forma, os posicionamentos individualizados dos conselheiros se traduzem como obstáculos aos objetivos democráticos da Constituição. O distanciamento e o não-envolvimento das agências estatais e das entidades sociais nas discussões e deliberações dos conselhos apontam para o enfraquecimento destes mecanismos participativos que, embora tenham embasamento legal, não são capazes de impedir que muitas questões importantes ainda sejam decididas nos gabinetes governamentais. Além do mais, a falta de debate e a pouca comunicação dos representantes da sociedade civil com as entidades que os elegeram pode fazer com que tais conselheiros, sem um entendimento prévio dos assuntos da pauta, acabem aderindo às causas defendidas por segmentos com maior poder de argumentação e influência no conselho, dadas as disparidades entre os representantes citadas anteriormente.

A falta de capacitação dos conselheiros é uma das principais dificuldades para fazer dos conselhos autênticos espaços de debate (CASTRO, 1999). O despreparo dos representantes, tanto governamentais quanto da sociedade civil, não permite uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos (TATAGIBA, 2002). Faltam cursos ou capacitações aos conselheiros de modo que a participação seja qualificada em

³⁶ Esta autora analisou um conjunto de estudos – em sua maioria sob a forma de teses ou dissertações - voltados à compreensão do atual funcionamento, no Brasil, dos conselhos gestores de políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

termos da elaboração e gestão das políticas públicas (GOHN, 2001). Além disso, há conselhos que não possuem na sua legislação a criação de comissões técnicas para minimizar as assimetrias de informação e propiciar condições mais igualitárias no processo decisório (FARIA, 2007).

A ausência de conhecimento sobre as atribuições dos conselhos pelos próprios conselheiros, a falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos, o despreparo dos cidadãos comuns para atuarem como protagonistas do processo político e o excesso de burocracia da administração pública são algumas das causas que evidenciam a real necessidade de capacitar os conselheiros para a formulação e acompanhamento das políticas sociais. Portanto, a preparação destes representantes é de fundamental importância para que se tenha qualidade participativa nos principais espaços de articulação entre cidadãos e Estado.

Em razão dos problemas citados anteriormente e apesar de serem instâncias autônomas de deliberação, os conselhos gestores ainda sofrem com a atuação impositiva do Poder Executivo. O Estado por ter mais experiência na gestão das políticas públicas tende a apresentar os projetos já elaborados aos conselheiros e assim buscar o consenso mais do que o debate, reduzindo o papel do conselho a simples homologador das decisões oficiais (CASTRO, 1999). Tataçiba (2002) mostra também que o debate e a negociação dos assuntos relevantes têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses governamentais, pois a elaboração das pautas de discussões tem sido concedida aos presidentes dos conselhos³⁷. Além disso, as listas e discussões das prioridades travadas nestes espaços são marcadas por questões operacionais, e não propriamente por negociações entre interesses divergentes ou diferenciados, ou seja, é a proeminência da política dos técnicos sobre a política dos cidadãos (COHN, 2003). Esses fatos ilustram as formas de controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos, bem como a postura autoritária do governo, ainda presente no país, que se nega a partilhar o poder de decisão, inibindo as possibilidades de iniciativas da sociedade civil e tendendo a uma burocratização e tecnificação das políticas sociais.

Embora as leis federais atribuam às decisões dos conselhos gestores um caráter deliberativo na formulação e controle das políticas setoriais, não há garantias de implementação efetiva do que foi acordado entre os conselheiros, pois não existem estruturas

³⁷ Conforme Tataçiba (2002), em vários conselhos analisados, o regimento interno concede ao presidente do conselho – que em 90% dos casos é o secretário da pasta -, ou pessoa por ele indicada, a prerrogativa de elaboração da pauta de discussão. Segundo a autora, mesmo que o regimento interno estabeleça a votação entre os membros do conselho como forma de escolha do presidente, a tendência, mesmo nesse caso, é que a presidência fique com a representação governamental.

jurídicas que sustentem legalmente tais deliberações e obriguem o Poder Executivo a atender aquilo que o conselho decidiu. Na análise de Gohn (2001), cabe ao Ministério Público zelar pela efetiva implementação e bom funcionamento dos conselhos, do mesmo modo que os conselhos podem acioná-lo, se detectarem qualquer tipo de irregularidade. Neste caso, há possibilidade de formar uma interlocução sistemática com a esfera judiciária – através da ação do Ministério Público - de maneira a propiciar maior visibilidade e força ao processo deliberativo destas arenas, obrigando o governo a acatar o que foi democraticamente decidido. Além da relação com o Executivo, várias deliberações dos conselhos devem passar pela aprovação das instâncias legislativas cuja decisão não está ligada à lógica argumentativa, mas a um princípio de subserviência em relação aos governos, conforme Tatagiba (2002). Desta forma, os conselhos gestores

[...] não têm se articulado bem com os legislativos locais, que têm sido, via de regra, postos em segundo plano na sua capacidade decisória. Essas instituições, cujas prerrogativas e capacidade de decisão são, em geral, baixas, não têm sido capazes de se articular com as formas de participação e têm perdido legitimidade na política local. O ideal seria que os arranjos participativos locais tivessem algum tipo de participação de representante dos Legislativos. Para isso, faz-se necessária uma mudança normativa, já que a legislação existente entende os conselhos de políticas como parte da estrutura do Executivo, o que, a nosso ver, parece ser um equívoco (AVRITZER, 2006, p. 42).

A questão das interfaces dos conselhos com as demais instâncias representativas é uma questão ainda em aberto, que carece de definições legais mas, talvez principalmente, de disposição política para legitimar as decisões dos conselhos nos órgãos da administração pública e nos espaços legislativos, construindo adesões e reconhecimentos (TATAGIBA, 2002, p. 96).

No debate sobre o funcionamento e a atuação dos conselhos, ainda há outras lacunas problematizantes, tais como: a criação de mecanismos que garantam o seu planejamento e responsabilizem os conselheiros pelas suas ações; o estabelecimento de critérios claros referentes aos limites e possibilidades das suas decisões; a formação de uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens (em função da multiplicidade de conselhos que disputam entre si verbas cada vez mais escassas); a falta de ações coordenadas entre os diferentes conselhos (inexistência de uma visão integrada de desenvolvimento); a efetiva

gestão dos fundos nacionais, estaduais e municipais pelos conselhos como forma de descentralizar, publicizar e controlar a aplicação do dinheiro público³⁸, dentre outras.

Apesar dos entraves e das lacunas que dificultam e indefinem o desempenho dos conselhos gestores como instrumentos de participação na democracia brasileira, essas experiências institucionais têm uma função político-pedagógica muito importante na construção da cidadania e das novas formas de interação da sociedade civil com o Estado. Como arranjos participativos legalmente instituídos, constituem-se em instrumentos políticos inéditos na democracia do país, permitindo, através de um processo ampliado de participação, a inclusão de novos atores sociais nas arenas de decisão pública. Além disso, diferentemente dos outros mecanismos de soberania popular (como plebiscito, referendo e iniciativa de lei), os conselhos gestores se caracterizam hoje na política brasileira como autênticos espaços de resolução de conflitos, como canais permanentes e freqüentes de diálogo e de apresentação das reais necessidades e prioridades sociais, enfim, expressam-se como um dos principais instrumentos de participação cidadã (se não o principal) na condução das decisões e dos rumos políticos do país, ainda que sejam experiências muito recentes no Brasil redemocratizado.

Atribuídos os limites e as potencialidades, é preciso reafirmar que a base jurídica para a concepção destes canais de participação na política brasileira está relacionada a alguns dispositivos da Carta Constitucional de 1988. Entretanto, a sua efetiva consolidação, como mecanismos de controle e formulação das políticas públicas, só foi possível em função da elaboração de leis federais ordinárias, as quais posteriormente os inseriram como ferramentas imprescindíveis no desenvolvimento democrático. Dentre as principais fundamentações legais referentes à criação dos conselhos gestores estão a Lei 8.142/90 (que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS), a Lei 8.069/90 (aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), a Lei 8.742/93 (trata da redefinição da assistência social) e a Lei 9.394/96 (que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação).

A legislação em vigor no Brasil estabelece que para estados e municípios receberem os recursos federais destinados às áreas sociais, devem criar conselhos gestores (GOHN, 2001). Esta condição jurídica os tornou legalmente indispensáveis e peças centrais no

³⁸ Pesquisas demonstram que há, no Brasil, uma grande resistência dos governos em instituir mecanismos mais transparentes e democráticos de financiamento e repasse dos recursos públicos. As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz orientadora da destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não-publicizáveis. Os fundos, juridicamente com caráter democrático e de publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos, para maiores detalhes ver Tatagiba, (2002).

processo de formulação e controle das políticas públicas (TATAGIBA, 2002), especialmente, na esfera municipal de governo. Isto porque, os conselhos municipais, enquanto espaços públicos de discussão e deliberação, permitem uma melhor formulação das questões e temas relacionados ao social, visando ao atendimento das necessidades, anseios e diversidades locais. Além disso, pela facilidade de acesso e pela proximidade da população, possibilitam ainda uma maior fiscalização e acompanhamento das práticas governamentais pelos cidadãos.

Por isso, nas cidades brasileiras, esses conselhos, criados a partir das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios, ganharam destaque no cenário político do país, pois passaram a decidir sobre as prioridades na execução das políticas sociais. Este fato se justifica, sobretudo, porque, dentro do contexto da reforma do Estado, buscou-se descentralizar e democratizar as decisões de interesse coletivo, cabendo às administrações municipais a promoção da participação da comunidade através dos mecanismos institucionais, dentre os quais estão os conselhos setoriais. Apontando neste sentido, a Constituição de 1988 contribuiu de forma significativa, uma vez que “é uma constituição eminentemente municipalista, descentralizadora, concebida para transferir responsabilidades. Pela primeira vez no Brasil, o município é reconhecido como ente da Federação” (JOVCHELOVITCH, 1997:89 *apud* CASTRO, 1999).

Portanto, esta pesquisa se propõe a analisar a efetividade deliberativa dos conselhos gestores na área da saúde, especialmente, no âmbito da gestão municipal. A literatura sobre participação indica que a complexidade e a escala influenciam nos resultados práticos da ação política e que, da mesma forma, a proximidade entre sociedade civil e esferas públicas favorece a efetividade das instituições participativas. Por conseguinte, neste estudo, tem-se como foco o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas (BA) como instrumento de participação dos cidadãos, analisando seu caráter deliberativo na formulação de políticas públicas para o setor.

Na área da saúde, o artigo 198, III da Constituição assegura a “participação da comunidade” (BRASIL, 2000) na gestão dos assuntos e recursos públicos. A regulamentação deste princípio participativo se concretizou por meio da Lei 8.142/90 que criou os conselhos gestores como parte da legislação do Sistema Único de Saúde (SUS). Previstos para os três níveis de governo, com caráter permanente e deliberativo, compostos por membros estatais, prestadores de serviço, profissionais da área e usuários, os conselhos juntamente com as conferências³⁹ são os instrumentos para a efetiva participação dos cidadãos nas questões e

³⁹ As conferências de Saúde, previstas em lei, atuantes nos três níveis da administração pública, têm a mesma composição dos conselhos e devem ocorrer a cada quatro anos. Essas conferências têm como função avaliar a

políticas referentes à saúde. Atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política pública de saúde, os conselhos têm poder decisório inclusive sobre aspectos econômicos e financeiros, devendo suas deliberações serem homologadas pelo Executivo da esfera de governo correspondente. Desta forma, a legislação ainda expressa

[...] a função de controle público desses conselhos, bem como sua competência quanto ao processo de elaboração da política, expressas na apreciação e estabelecimento de estratégias e diretrizes para a área, na apreciação e aprovação dos programas anuais e plurianuais e da proposta orçamentária, na normatização das ações e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada, na aprovação dos critérios de transferências de recursos, no acompanhamento e na avaliação da gestão dos recursos (CUNHA, 2007, p. 137).

Quanto às especificidades da composição, a lei de criação dos conselhos de saúde, diferentemente das outras legislações, determina que a representação dos usuários deve ser paritária em relação aos outros segmentos, isto é, o número de conselheiros representantes daqueles que utilizam o serviço público ofertado pelo SUS tem que ser igual à soma dos demais. Portanto, o princípio da paridade, no caso destes conselhos, contribuiu numericamente para uma significativa vantagem do segmento dos usuários no processo deliberativo. Forma-se, assim, uma lógica igualitária que “discrimina positivamente os segmentos e grupos com menor poder no sistema” (CARVALHO, 1997:150 *apud* TATAGIBA, 2002), uma vez que os conselheiros destes setores representam marcadamente os moradores das regiões mais pobres do município (CORTES, 2002).

Apesar da regulamentação sobre a natureza, composição e atribuições dos conselhos de saúde datar de 28 de dezembro de 1990, Cortes (2005) aponta que a democratização das decisões políticas e a disseminação desses conselhos, nos municípios brasileiros, só vieram a ocorrer com as Normas Operacionais Básicas do Ministério da Saúde de 1993 e 1996. Esta autora ainda afirma que tais normas

[...] vieram a estimular a municipalização da gestão dos serviços de saúde financiados com recursos públicos. O primeiro conjunto de regras normatizou a descentralização, viabilizando a implementação da municipalização. A criação de conselhos municipais de saúde era uma das condições para o município habilitar-se a gerir recursos – financeiros, físicos e humanos – repassados da esfera administrativa federal para a municipal [...]. O segundo conjunto de normas [...] manteve exigência similar, mas aumentou a ingerência federal sobre o destino das verbas transferidas para

situação da saúde e propor diretrizes para formulação da política de saúde nos níveis correspondentes (CORTES, 2002).

estados e municípios. A partir de então, os municípios poderiam passar a gerir a atenção básica – municipalização plena da atenção básica – ou todos os serviços de saúde financiados com recursos públicos – municipalização plena do sistema de saúde (CORTES, 2005, p. 154).

Assim sendo, mesmo que de forma impositiva, essas normas incentivaram a descentralização das decisões públicas e a participação dos cidadãos no cenário político local, uma vez que exigiram a criação dos conselhos de saúde como requisito fundamental para que os municípios recebessem os recursos transferidos pela União⁴⁰. Além do mais, seja pela gestão plena da atenção básica ou pela administração total dos serviços de saúde, praticamente a maioria dos municípios brasileiros aderiu a uma ou outra forma de municipalização, o que aponta para a criação de inúmeros conselhos em todo o país⁴¹. Contudo, é válido ressaltar que as administrações locais que optaram pela gestão de todos os serviços municipais de saúde atribuíram ao fórum participativo do município mais poder de decisão, já que todos os serviços foram submetidos ao domínio do Executivo local e, conseqüentemente, às discussões e deliberações do conselho municipal. Este fato é de fundamental importância, pois “enquanto o gerenciamento dos serviços de saúde nas cidades não estiver sob controle municipal, o poder de decisão política dos conselhos [...] municipais, dentro do processo decisório geral do setor, tenderá a ser limitado” (CORTES, 2002).

Com essas análises, percebe-se que, a partir da Constituição Federal de 1988, ocorre um processo de reformulação institucional no sistema brasileiro de saúde. As transformações estruturais ocorridas nesta área se expressam na implementação do SUS e apresentam uma nova institucionalidade participativa que, imprescindivelmente, estabelece a presença da sociedade civil nos espaços de tomada de decisão. Neste contexto, os conselhos de saúde são, por conseguinte, o instrumento social de controle, diálogo e proposição diante das agências governamentais.

⁴⁰ Para receber recursos financeiros federais, as secretarias de saúde estaduais e municipais deveriam ter: (1) fundo de saúde, (2) conselho de saúde, (3) plano de saúde, (4) relatório de gestão (5) considerável contrapartida de recursos financeiros oriundos dos orçamentos próprios destinados à função saúde, (6) plano de carreira, cargos e salários (CORTES, 2002).

⁴¹ Dados do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em documento produzido em 1999, indicam a existência de cerca de 45 mil conselheiros de saúde nas três esferas de governo (CNS, 1999 *apud* TATAGIBA, 2002). Uma pesquisa mais recente demonstra que 98% dos municípios brasileiros possuem conselho de saúde (IBGE, 2001 *apud* AVRITZER, 2006). Além disso, até meados do ano 2000, 97,04% dos municípios do país (5.343 dos 5.506) haviam municipalizado a rede ambulatorial básica pública e os serviços de vigilância em saúde (epidemiológica e sanitária) existentes em seus territórios. No entanto, apenas 8, 97% (494 dos 5.506) haviam passado a ter controle também sobre todos os serviços financiados com recursos públicos – ambulatoriais, hospitalares, terapêuticos ou de apoio diagnóstico – inclusive aqueles contratados de prestadores privados (BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2000 *apud* CORTES, 2002).

As mudanças trazidas com a implantação do SUS foram acompanhadas por uma série de programas, normas operacionais e disposições legais que implicaram, sobretudo, em um processo de municipalização das políticas de saúde. Como já mencionado, embora existam muitos obstáculos e problemas no funcionamento e na atuação dos conselhos, a consolidação destes fóruns participativos, a partir da reforma no sistema de saúde, pode contribuir para a democratização do processo de tomada de decisão, principalmente no nível municipal de governo, já que os setores sociais tradicionalmente excluídos passam a fazer parte e ter representação direta no processo de formulação das políticas de interesse geral.

Obviamente que a maior participação dos usuários – normalmente o segmento mais carente e necessitado dos serviços públicos - não garante o fim das desigualdades de acesso e nem a qualidade na oferta dos serviços e bens de saúde. Entretanto, por meio dos conselhos municipais, “seus representantes podem influir na decisão sobre o destino de recursos públicos [...], podem obter informações, fiscalizar a qualidade dos serviços prestados e podem influenciar na formulação de políticas que favoreçam os setores sociais que eles representam” (CORTES, 2002), participando, assim, de modo efetivo e democrático das decisões políticas na área da saúde.

Portanto, no próximo capítulo, analisaremos o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas (BA), verificando se este fórum de participação cidadã funciona enquanto mecanismo de deliberação acerca das questões e temas relacionados à saúde pública do município.

Capítulo 3 – O Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas: uma análise da sua função deliberativa

3.1 A participação política na Bahia: histórico e traços do cenário democrático baiano

Em meados da década de 1970, mesmo com os sinais de enfraquecimento do regime autoritário e o avanço concomitante das forças político-sociais em prol da transição democrática brasileira, a política baiana ainda se mostrava (e, de uma forma geral, ainda se mostra) fortemente marcada pela existência de fenômenos como o corporativismo, patrimonialismo, clientelismo, enfim, sob uma estrutura de princípios desfavorável à participação cidadã nas discussões dos assuntos públicos. Muitos desses fatores contribuíram para o desenvolvimento de uma concepção plutocrática do Estado, visto que se desenrolou paulatinamente um verdadeiro processo de privatização dos interesses públicos na condução do governo estadual.

As características do cenário político do estado, nas últimas décadas, são o resultado, sobretudo, da conduta adotada pelos partidos ligados à figura do ex-senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), uma vez que esse grupo político foi, por praticamente três décadas, o protagonista da vida pública na Bahia. A maneira de se administrar - a conduta, a representação dos interesses e os valores políticos dos gestores - ficou popularmente conhecida como carlismo que pode ser traduzido como “a expressão política de interesses, valores e atitudes de elites baianas e nacionais que apostaram na supressão autoritária do pluralismo para apressar, por cima, uma modernização que lhes preservasse dedos e anéis” (DANTAS NETO, 2003).

Ainda na ditadura militar mais precisamente no período de 1971 a 1975, Antônio Carlos Magalhães assume pela primeira vez o governo do estado da Bahia. Já no seu primeiro mandato, ACM estabeleceu uma postura política que consistia em manter a sociedade civil baiana sob forte aparato repressor e neutralizar os grupos políticos rivais, conforme Dantas Neto (2003). Ou seja, mostrava-se, desde já, a maneira pela qual iriam se desenvolver as administrações ligadas ao carlismo. A partir de 1975, ACM, ao assumir a presidência da Eletrobrás, consegue impulsionar sua trajetória política e ganhar projeção no cenário nacional. A aproximação e articulação entre o universo da política e do mercado foram fundamentais para o fortalecimento e definição do ex-senador como principal personagem político da Bahia.

Durante o seu segundo mandato como governador (1979-1983), ACM já detinha grande influência sobre as decisões do seu partido (naquela época, ARENA); da mesma forma, ele possuía poder de destaque na administração estadual. Neste período de turbulência política (fim do regime ditatorial e luta social pelo restabelecimento da democracia), ACM usou o poder que lhe foi concedido⁴² para praticamente anular seus adversários políticos, cabendo aos insistentes opositores constituir, na década seguinte, um bloco político de frente única contra o “cacique baiano”, isto é, um bloco anticarlista. Até o final dos anos 1990, era difícil discernir o posicionamento do bloco de oposição, visto que o grupo compreendia desde aqueles que tinham uma visão política diferenciada do modelo proposto por ACM, até aqueles que, mesmo sendo carlistas, tiveram algum desentendimento com o ex-senador ou outra pessoa do partido (Partido da Frente Liberal – PFL – que se chama atualmente Democratas).

No período pós-autoritário, embora os carlistas tenham sofrido uma derrota nas eleições estaduais de 1986, a partir dos anos 1990, o PFL baiano venceu quase todas as eleições para o governo do estado, sendo a última no ano de 2002 (nas últimas eleições, em 2006, para governador, o candidato Jaques Wagner do Partido dos Trabalhadores - PT - venceu de forma surpreendente o adversário carlista, Paulo Souto). As sucessivas vitórias eleitorais representaram um longo período de 16 anos (quatro mandatos) e caracterizaram profundamente as relações entre sociedade civil e governo, a forma de fazer política no estado, enfim, o significado das práticas democráticas na Bahia⁴³.

No interior do estado, este contexto político se mantinha e confirmava a influência e o poder do carlismo. Isto porque, a grande maioria dos municípios baianos, durante esses 16 anos, foi administrada pelo PFL ou esteve ligada aos interesses do grupo carlista (cenário que só se modificou mais recentemente com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002). Já em Salvador (capital do estado), neste mesmo período, ACM perdeu duas eleições municipais seguidas: a primeira na eleição de Fernando José (1989-1992) e, a segunda, na vitória de Lídice da Matta (1993-1996). Entretanto, a oposição implacável e os esforços empregados pelo ex-senador para denegrir a imagem dos seus adversários políticos evidenciaram a sua força e influência, principalmente, durante a gestão de Lídice, resultando na baixa popularidade da prefeita no final do mandato. Assim, por este fato e pelas conseqüentes insatisfações da população soteropolitana com a administração anterior, Antônio Carlos

⁴² Em 1978, um amplo acordo arenista garantiu o retorno de ACM ao governo do Estado, fato que evidencia uma convergência de fundo da elite à qual eles se reportavam, em torno da liderança carlista, Dantas Neto (2003).

⁴³ O domínio político do grupo ligado a ACM também se estende às consecutivas representações senatoriais e à eleição de numerosas bancadas legislativas, tanto federal quanto estadual.

Magalhães, pela primeira vez, conseguiu eleger (e depois reeleger) um prefeito na capital: Antônio Imbassahy (1997-2000 e 2001-2004). Ou seja, em virtude das articulações e habilidades políticas do ex-senador, por oito anos consecutivos, houve plena estabilidade entre o governo do estado e prefeitura da capital na consolidação das práticas carlistas. Além do mais, a seu favor, ACM ainda possuía dois importantes veículos de comunicação: a TV Bahia (retransmissora da Rede Globo) e o jornal Correio da Bahia que garantiam a divulgação e defesa dos interesses do carlismo na esfera pública local.

Desta forma, o legado ideológico deixado à Bahia nestes anos de governo é marcado pelo pensamento único que consiste no estabelecimento de um processo de modernização conservadora do estado, bem como no aniquilamento do pluralismo político, eliminando as objeções de modo a formar “um espaço público surdo e quase mudo” (DANTAS NETO, 2003). Além disso, o domínio hegemônico e duradouro na política baiana exercido pelo grupo ligado a ACM contribuiu para que o estado possuísse uma administração antiparticipativa (MOTA, 2007), ou seja, fortemente contra a participação da sociedade nos assuntos de interesse público, conforme Avritzer (2007).

Assim sendo, o carlismo, ao longo dos anos 1990, objetivava construir a imagem de uma nova Bahia, principalmente, a partir do prestígio nacional adquirido pelo grupo e pela atualização midiática do tema da baianidade⁴⁴ (MILANI, 2007; DANTAS NETO, 2003). Contudo, o desenvolvimento proposto pelos carlistas se fundamentava em conectar elite e povo, conservando as assimetrias sociais e o modo tecnocrático de governo (ou seja, a obstrução dos canais de participação política), bem como na utilização de métodos para a cooptação da sociedade civil.

Assim, com base em um discurso ideologizado da baianidade e sustentado pelas ações voltadas ao “interesse baiano”, o carlismo busca introduzir nos espaços públicos um consenso prejudicial à democracia (neutralização política dos debates sobre os conflitos e problemas sociais) e, portanto, favorável à manutenção do padrão de dominação imposto pelas elites para conservação do *status quo*. Em outras palavras, a política dos carlistas pode ser caracterizada da seguinte forma:

[...] comando político vertical (ainda que colegiado) sobre bancadas e bases municipais; busca de legitimação aclamativa e neutralização, via coação ou cooptação assimilativa, de atores sociais e políticos de oposição

⁴⁴ A baianidade corresponde a uma retórica transformada em ideal de uma Bahia que seria uníssona, singular e cordial (PINHO, 2003 *apud* MILANI, 2007). Assim, o mito da baianidade não é uma ilusão, nem uma falácia, trata-se de uma narrativa ideológica que visa à apresentação da Verdade sobre um evento político passado, presente ou previsível, aceita em termos essenciais por um grupo social (FLOOD, 1996 *apud* MILANI, 2007).

(manipulação despótica de instâncias de participação da cidadania, uso político da religiosidade popular e aversão pragmática ao pluralismo político e ao conflito social); discurso modernizante politicamente conservador, com valorização de um perfil tecnocrático de gestão e do protagonismo da elite política dirigente; e sintonia com o campo político liberal, via criação de bases institucionais regionais de uma sociedade de mercado e via alinhamento a atores políticos relevantes e interesses econômicos dominantes, no plano nacional (DANTAS NETO, 2003, p. 250).

Por conseguinte, para além de uma modernização conservadora, a política imposta pelo carlismo age de forma autoritária e antiparticipativa, suprimindo princípios essencialmente democráticos e qualquer chance das camadas populares participarem e deliberarem sobre questões da vida pública.

O período de desordem para a administração do PFL se iniciou em 1998. A morte de Luis Eduardo Magalhães, em abril daquele ano, desorientou e, em seguida, deu início ao processo erosivo da política carlista. Entretanto, foram, principalmente, as arbitrariedades cometidas por ACM, no exercício do poder, que acabaram por instaurar uma crise que abalou a hegemonia carlista, afetou diretamente as relações do carlismo com o governo em Brasília, bem como fez crescer a oposição e o número de manifestações contra o grupo, tanto por parte da sociedade civil quanto da sociedade política, no estado.

Dentre as atitudes anti-republicanas empreendidas pelo ex-senador estão: a violação do painel do Senado Federal, em 2001; no mesmo ano, a manipulação da opinião pública através da divulgação de um manifesto de apoio assinado por artistas de projeção local e nacional⁴⁵; e, em 2003, o episódio das escutas telefônicas ilegais feitas por agentes do governo da Bahia contra opositores políticos e desafetos pessoais do ex-senador. Dados os fatos, e em virtude da diminuição da influência do grupo em Brasília, os carlistas começaram a perder igualmente o domínio sobre relevantes recursos de poder na esfera estadual, a saber:

[...] rompimento com o PMDB; defecção de deputados; confronto com o movimento estudantil; greve radical das polícias estaduais; oposição de *A Tarde*, principal órgão da imprensa escrita baiana; limitação, pela Rede Globo, do uso político da sua repetidora na Bahia, propriedade da família Magalhães e perda do controle sobre o TRE e a cúpula judiciária do Estado [...] (DANTAS NETO, 2003, p. 239).

Após tais irregularidades políticas e as conseqüentes perdas de influência e poder, o carlismo sofre duas derrotas emblemáticas nas urnas: em 2004, perde as eleições para prefeito

⁴⁵ Segundo a revista *IstoÉ Online* do dia 23 de maio de 2001, grande parte dos artistas soteropolitanos vive de subsídios dados pelo estado ou empresas de ACM, dando indícios de que tal manifesto não foi feito de maneira voluntária (MOTA, 2007).

na capital⁴⁶ e, em 2006, é vencido pelo candidato do PT na disputa pelo governo do estado. Assim, quebra-se uma hegemonia partidária sobre a política estadual que, ao longo dos últimos anos, estabeleceu um ambiente político “ambivalentemente caracterizado por truculência e carisma, controle da sociedade civil e investimento sobre as bases eleitorais dos grupos conservadores rivais” (MILANI, 2007). Entretanto, ao estado da Bahia, deixa-se a herança, nos moldes típicos da gestão carlista, de uma modernização econômica sem liberalismo político e de um processo hegemônico de um grupo partidário alinhado ao campo liberal e contrário à práxis democrática.

Em pesquisa recente sobre a participação no Nordeste⁴⁷, com relação à política baiana, Avritzer (2007) constatou que tanto por parte da prefeitura de Salvador quanto do governo do estado houve resistência na implantação de políticas participativas⁴⁸. Na Bahia, segundo este autor, o fenômeno da participação está associado ao marco do carlismo *versus* o anticarlismo, ou seja, o processo participativo foi se realizando em municípios de oposição à gestão hegemônica liderada por ACM. O que significa dizer que há um evidente contraste entre propostas políticas de participação e antiparticipativas no estado, isto é, existem cidades que apresentam instituições mais democráticas em sua administração e outras que mantêm as relações políticas tradicionais (elitistas).

A formação deste binômio (não-participação e participação), no contexto político baiano, pode ser explicada pela presença, ainda marcante, de um poder oligárquico local no interior do estado (responsável pela repressão das manifestações político-sociais) e, por outro lado, pela constituição de um forte discurso anticarlismo (a favor das práticas participativas), como também pela crescente importância atribuída pelos movimentos sociais à transparência política e controle social, em vários municípios de relevância tanto política quanto econômica do estado.

Assim, a partir do ano 2000, com o fortalecimento das forças de esquerda na Bahia e o concomitante desgaste do autoritarismo carlista (como citado anteriormente), emergem, sobretudo, nas últimas eleições municipais, gestões mais participativas lideradas pelo Partido dos Trabalhadores. Mota (2007) aponta que, embora os entraves carlistas tenham retardado o

⁴⁶ Nas eleições de 2004, além de Salvador, o grupo ligado ao carlismo perdeu o comando de outros municípios importantes como Camaçari, Lauro de Freitas, dentre outros.

⁴⁷ A pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste” foi realizada durante os anos de 2005 e 2006, em 22 municípios de três estados do Nordeste: Bahia, Ceará e Pernambuco. Foram considerados os municípios com no mínimo 100.000 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2000.

⁴⁸ Segundo Avritzer (2007), a resistência à implantação efetiva de políticas participativas pode ser percebida pelo modo como o poder Executivo de Salvador organizou o Plano Diretor Municipal praticamente sem audiências públicas levando à posterior anulação do plano, ou no tipo de participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde de Salvador.

processo de expansão democrática na Bahia, em importantes municípios⁴⁹, ocorreram mudanças institucionais que favoreceram a ampliação das arenas participativas. Fazendo referência a essas transformações políticas e institucionais, esta autora afirma que

[...] a Bahia está passando por um processo de reavaliação efetiva dos pressupostos relacionados ao *mandonismo carlista* e ao *oligarquismo*. As formas tradicionalmente estabelecidas de negociação pública são pressionadas por forças que demandam uma mudança neste quadro. [...] as possibilidades de sucesso da relação entre sociedade civil e Estado tendem a ser muito limitadas onde os entraves das oligarquias tradicionais imperam. Principalmente no que se refere à adoção de uma visão da sociedade civil como sendo algo que deve ser controlado pelo Estado, que não deve participar ativamente do mesmo (MOTA, 2007, p. 62).

Entre os municípios baianos que vêm apresentando significativas mudanças na relação política entre governo e sociedade civil, destacam-se Vitória da Conquista e Alagoinhas. Segundo Avritzer (2007), nestas cidades, o PT foi estabelecendo instituições participativas conforme foi elegendo os seus prefeitos. Além disso, tais municípios se tornaram experiências referenciais para outras cidades, pois associaram efetivamente política e participação.

Atingindo resultados semelhantes no desenvolvimento das atividades públicas, porém com um histórico participativo distinto, o município de Pintadas também apresenta proeminência política no estabelecimento de uma relação mais democrática entre os cidadãos e o Poder Executivo. A partir da ação dos movimentos de base (principalmente da associação de mulheres e movimentos religiosos), instituíram-se vínculos associativos e de participação entre os pintadenses que determinaram os rumos políticos do município, contrariando os interesses das elites locais. Esses movimentos conseguiram eleger (e, em seguida, reeleger) Neusa Cadore - missionária religiosa e atualmente deputada estadual – como prefeita municipal pelo PT (1997-2000 e 2001-2004), relacionando intensamente o poder decisório às necessidades sociais. Fato que designa a vontade e interferência popular nas questões de caráter coletivo.

Assim sendo, os exemplos anteriormente citados tendem a influenciar, sobretudo, as cidades que, desde 2005, estão sob a gestão petista. O município de Lauro de Freitas, ao qual pertence o conselho de saúde investigado nesta pesquisa, faz parte deste conjunto de cidades

⁴⁹ Nos municípios de Jequié, Ilhéus, Teixeira de Freitas e Lauro de Freitas, foram relatadas experiências recentes de desmembramento das forças oligárquicas tradicionalmente estabelecidas, além das possibilidades de ampliação do escopo democrático que surgem a partir dessas transformações. Além destas cidades, Alagoinhas, Juazeiro, Salvador e Vitória da Conquista, no que se refere à visão do processo de modernização política, apresentaram um incisivo discurso anticarlista (MOTA, 2007). Todos esses oito municípios possuem grande representatividade política, pois estão entre as doze cidades com mais de cem mil habitantes do estado da Bahia.

que, nas últimas eleições, passaram a ser administradas pelo PT, rompendo com o grupo carlista que, até então, conduzia as decisões políticas locais. O resultado eleitoral de 2004 representou mais do que uma troca partidária na administração do município. Para além deste fato, o efeito das urnas significou a derrota do poder oligárquico local que estava à frente do Executivo municipal fazia 16 anos. A seguir, veremos algumas informações e características referentes ao município de Lauro de Freitas, bem como sobre o processo constitutivo do seu cenário político.

3.2 Lauro de Freitas: formação do município e a sua constituição política nestes anos de democracia recente no Brasil

3.2.1 Informações gerais

Distante 22 km do centro de Salvador (capital do estado), a cidade de Lauro de Freitas possui uma população de 144.492 habitantes (IBGE, 2007) e está localizada na região do Litoral Norte da Bahia. O município faz fronteira, ao norte, com as cidades de Camaçari e Simões Filho; ao sul e a oeste, faz divisa com Salvador; e a leste, com o Oceano Atlântico.

A história de Lauro de Freitas começou no século XVI, quando Garcia d'Ávila recebeu de Tomé de Souza, em 1552, lotes de terra no litoral baiano. Nesta região, foi construída, no século XVII, a matriz de Santo Amaro de Ipitanga, erguida na parte mais alta da cidade e caracterizada como a construção mais representativa deste período colonial no Brasil. Ali, foi instalada uma missão jesuíta que deu origem à freguesia de Santo Amaro de Ipitanga, em 1758, com o apoio da própria família d'Ávila. A freguesia tinha este nome, pois cresceu e se desenvolveu a partir da igreja matriz.

Originalmente, esta localidade pertencia a Salvador. Em 1880, passou a ser distrito de Montenegro, atual Camaçari. Mais tarde, em 1932, retornou ao domínio soteropolitano. Durante todos esses anos, a cidade se chamava Santo Amaro de Ipitanga, até que, em 31 de julho de 1962, foi transformada em município, emancipando-se da capital. Neste mesmo ano, o vereador Paulo Moreira de Souza sugeriu substituir o nome Santo Amaro de Ipitanga por Lauro de Freitas, em homenagem ao político baiano Lauro Farani Pedreira de Freitas (candidato a governador do estado) falecido na campanha de 1950, em um acidente aéreo. Em 1973, Lauro de Freitas passou a integrar a Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Atualmente, o município possui apenas o distrito-sede, isto é, as demais localidades são consideradas bairros: Areia Branca, Buraquinho, Caixa d'água, Cají, Centro, Ipitanga, Itinga, Jambeiro, Miragem, Portão, Vida Nova e Vilas do Atlântico.

Já com relação ao desenvolvimento econômico, Lauro de Freitas tem um setor industrial composto por indústrias limpas (não poluentes). Tais indústrias produzem bens de consumo final cujos principais segmentos são: construção civil, brinquedos, eletroeletrônicos, cosméticos e alimentos. Entretanto, os empreendimentos comerciais e os prestadores de serviços (empresariais, financeiros, de saúde, de educação, de transporte, de alimentação, de segurança e de entretenimento) são responsáveis por 54,2% do Produto Interno Bruto (PIB) do município e localizam-se, principalmente, na Estrada do Coco (BA 099). Em 2003, de acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, o PIB laurofreitense ultrapassava 812 milhões de reais. Sobre a atividade empresarial e o mercado de trabalho, a Agência de Desenvolvimento Econômico da prefeitura, em 2005, contabilizou mais de 3200 empresas instaladas no município e, aproximadamente, 33 mil postos de trabalho. Em Lauro de Freitas, há ainda o segmento do turismo que apresenta certo impacto na economia local em função dos 7 km de praias, dos 22 mil hectares de Mata Atlântica em Área de Proteção Ambiental (APA Joanes / Ipitanga) apta para o ecoturismo e da proximidade do principal aeroporto do estado.

3.2.2 Sobre o cenário político laurofreitense

O município de Lauro de Freitas possui um histórico político muito semelhante ao do estado da Bahia. Durante 16 anos ininterruptos (quatro mandatos), a administração municipal esteve sob domínio do mesmo grupo político liderado pelo deputado federal João Leão. Prefeito pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) na gestão (1989-1992), Leão sempre exerceu muita influência sobre a cidade, tanto por questões políticas quanto econômicas. Com um estilo político bastante similar ao do ex-senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), João Leão, de forma pouco democrática, mostrava-se intransigente com os grupos rivais e atuava a fim de neutralizá-los. Após seu mandato enquanto prefeito, no início dos anos 90, Leão sempre se elegeu deputado federal (atualmente pelo Partido Progressista – PP), evidenciando sua capacidade de articulação, controle e poder político no município. Além disso, todos os prefeitos subsequentes (até Marcelo Abreu 2001-2004) foram indicados e eleitos por sua influência e consentimento.

As características políticas laurofreitenses, ao longo desta hegemonia elitista, constituíram-se em práticas e comportamentos autoritários, não-participativos e pouco transparentes. Já na primeira gestão municipal após o governo de Leão, o prefeito Otávio Pimentel (1993-1996), também pelo PMDB, foi acusado de corrupção e mau uso do dinheiro público (improbidade administrativa), sendo julgado e cassado por decisão judicial. Mesmo assim, por razões atribuídas à lentidão do processo e possibilidades de apelos à justiça, tal prefeito acabou cumprindo todo seu mandato político.

Com relação ao carlismo, nem sempre a elite política laurofreitense esteve ligada ao grupo encabeçado por ACM. Pelo fato de ter perdido, justamente para este grupo, o primeiro mandato da gestão municipal após o regime militar (1986-1988), João Leão só veio demonstrar intenção de aliança com o carlismo em 1997, na gestão de Roberto Muniz (PMDB). Contudo, foi no mandato de Marcelo Abreu (2001-2004) que, apesar de ter sido eleito pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), as relações entre Lauro de Freitas e o carlismo se estabeleceram clara e oficialmente, pois o então prefeito possuía laços familiares com a elite carlista tradicional do município de Feira de Santana (segunda maior cidade do estado).

Nas últimas eleições municipais, o Partido dos Trabalhadores (PT), como o apoio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e em função das insatisfações crescentes com a gestão anterior, elegeu Moema Gramacho como prefeita de Lauro de Freitas. A vitória do PT nas urnas significou uma surpresa e renovação política para o município, quebrando a hegemonia da elite local na condução da administração pública. O discurso e visão apresentados pela atual gestão diferem dos mandatos anteriores, sobretudo, quando se analisam as questões relacionadas à participação dos cidadãos.

Isto porque, o município de Lauro de Freitas, atualmente, possui 10 conselhos, sendo que apenas três deles (Conselho Municipal de Saúde - CMS, de Assistência Social - CMAS e dos Direitos da Criança e Adolescente – CMDCA) foram criados antes de 2005. Os sete restantes (70%) se constituíram ao longo da gestão petista. Em pesquisa recente, Avritzer (2007) indica que, com relação ao número de conselhos, das nove cidades pesquisadas na Bahia (com mais de 100 mil habitantes)⁵⁰, Lauro de Freitas ficou na oitava posição. Fato que expõe o seu número reduzido de instituições desta natureza. Além do mais, o Orçamento participativo (OP) só foi implantado no município por vontade e determinação política durante o mandato atual.

⁵⁰ Na Bahia, existem 12 municípios com 100 mil habitantes ou mais, conforme Avritzer (2007).

Portanto, por estes aspectos e em traços rápidos, é possível perceber algumas semelhanças políticas na constituição e desenvolvimento da democracia em Lauro de Freitas em comparação com o processo político estabelecido no estado (Bahia). Principalmente porque ambos romperam com grupos tradicionalmente influentes na política local e estadual e que, por muito tempo, determinaram a relação entre sociedade civil e Estado, no modo de se fazer política.

3.3 O Conselho Municipal de Saúde (CMS): instrumento de participação política dos cidadãos laurofreitenses

3.3.1 Características gerais: formação, funções e Regimento Interno

Criado em 27 de novembro de 1991, através da Lei nº 688/91, o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas foi instituído, em caráter permanente, como órgão deliberativo no âmbito do município e integrado à estrutura da Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com as fundamentações legais (com base em artigos da Constituição de 1988) que exigem a obrigatoriedade de criação desta instituição na condução da política do SUS. A premissa fundamental do conselho é atuar na formulação, acompanhamento e fiscalização da Política Municipal de Saúde, como disposto no parágrafo 2º da Lei Federal nº 8.142/90 (LAURO DE FREITAS, 2005). Assim, o CMS se constitui como órgão colegiado, paritário, representativo dos segmentos sociais que tem como objetivo essencial garantir o acesso integral e igualitário à população do município nos aspectos referentes à prevenção e atenção às ações da saúde. Do mesmo modo, é de extrema importância ressaltar que este instrumento de participação política deve se configurar como um fórum permanente de discussões, encaminhamentos e deliberações acerca das questões relativas à saúde municipal.

No que diz respeito à composição, o CMS de Lauro de Freitas deve ser constituído por no mínimo 10 e no máximo 20 conselheiros, sendo 25% de representantes do governo, prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos, 25% de entidades dos profissionais / trabalhadores de saúde e 50% de representantes dos usuários e da sociedade civil organizada⁵¹. Atualmente, o CMS possui 16 postos de representação, entretanto três

⁵¹ A paridade no CMS de Lauro de Freitas foi estabelecida da seguinte forma: **1) Representantes do governo, dos prestadores de serviços conveniados ou sem fins lucrativos** (01 representante da Secretaria Municipal de Saúde; 01 representante da Secretaria Municipal de Educação; 01 representante das entidades prestadoras de serviços de saúde da rede pública; e 01 representante das entidades prestadoras de serviços da rede privada). **2) Representantes das entidades dos trabalhadores de saúde** (01 representante do SINDACS; 01 representante

deles foram abandonados pelos titulares e suplentes, ao longo do ano de 2007, prejudicando o sistema representativo e a paridade exigida por lei⁵². De acordo com o seu Regimento Interno, o conselho deve representar os diversos segmentos sociais do município que, por sua vez, indicam seus representantes e respectivos suplentes. Já com relação aos membros governamentais, todos são indicados pelo chefe do Poder Executivo local. Os representantes do conselho são investidos na função pelo prazo de dois anos, independentemente do tempo de mandato do prefeito, e o exercício da função de conselheiro só poderá ser interrompido, antes deste período, por renúncia, destituição ou perda da condição original de indicado da entidade representada⁵³.

As reuniões do CMS de Lauro de Freitas acontecem, ordinariamente, uma vez por mês (mais precisamente na segunda quarta-feira de cada mês). Já os encontros extraordinários ocorrem sempre que houver necessidade de fazê-los, sendo convocados pelo presidente ou a pedido de pelo menos um terço dos conselheiros – as reuniões extraordinárias devem ser convocadas no prazo mínimo de 48 horas. Para a realização das sessões, faz-se necessária a presença da maioria absoluta dos membros do CMS que poderá deliberar pela maior parte dos votos dos presentes. Ainda fazendo referência ao funcionamento do conselho, durante todas as reuniões, são lavradas atas circunstanciadas. Em cada reunião, deve ser feita a leitura e aprovação da ata da sessão anterior, sendo possível a qualquer conselheiro solicitar uma retificação do conteúdo discutido. Se por qualquer motivo a pauta de discussão não for concluída ou votada, todos os assuntos que deixaram de ser deliberados deverão constar da pauta da reunião ordinária seguinte.

No Conselho de Saúde de Lauro de Freitas, o Secretário de Saúde é um membro nato de representação da parte governamental, sendo eleito automaticamente como presidente deste órgão⁵⁴. Além disso, por ocupar a presidência do conselho, em caso de empate, o secretário tem direito ao voto de qualidade (decisivo) no processo deliberativo da plenária.

do SINDSAÚDE; 01 representante dos trabalhadores em saúde da rede privada; e 01 representante das universidades que atuam na área da saúde). **3) Representantes dos usuários** (01 representante das entidades religiosas; 04 representantes das associações de moradores; 01 representante dos clubes de serviços; 01 representante das associações dos portadores de patologias; e 01 representante dos movimentos sociais e populares organizados) (LAURO DE FREITAS, 2005).

⁵² O CMS laurofreitense deverá realizar novas eleições para preencher as vagas abandonadas pelos conselheiros faltantes.

⁵³ No Capítulo IV do Decreto nº 2347 de 1º de setembro de 2005 acerca do Funcionamento do conselho, salienta-se que os membros do CMS serão substituídos caso falem, sem motivo justificado, a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) reuniões intercaladas no período de 1 (hum) ano.

⁵⁴ É necessário destacar que durante a reunião extraordinária, realizada no dia 17 de outubro de 2007, o CMS de Lauro de Freitas decidiu aprovar a modificação de alguns artigos da Lei Municipal nº 1021 de 05 de fevereiro de 2003 (que Reestrutura o Conselho e dá outras providências). Dentre tais mudanças, os conselheiros alteraram o Art. 4º, parágrafo II (“O Secretário Municipal de Saúde é membro nato do Conselho Municipal de Saúde e será

Com relação às competências, o CMS de Lauro de Freitas possui uma série de responsabilidades acerca da saúde municipal. Constituindo-se como um dos principais canais de participação cidadã, o conselho deve representar os interesses sociais com o intuito de atender os anseios e as necessidades prioritárias de cada comunidade referentes à saúde. Da mesma forma, cabe também aos conselheiros, planejar as ações de médio e longo prazos do setor como, por exemplo, a elaboração do Plano Municipal de Saúde; o planejamento das políticas e ações a serem implantadas; a definição de estratégias para efetivar o Sistema de Saúde do Município; o acompanhamento, fiscalização e avaliação do desenvolvimento das ações e serviços prestados pela rede pública, filantrópica e privada no âmbito do SUS municipal; dentre outras. Segundo seu Regimento Interno, o conselho ainda deve funcionar como esfera pública receptora de denúncias, reclamações e sugestões da sociedade sobre o funcionamento das unidades de saúde e a qualidade dos serviços prestados.

Além disso, compete ao Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas, fiscalizar, discutir e deliberar sobre as questões relacionadas aos gastos públicos na saúde do município. Tais funções apresentam grande relevância política, pois se relacionam diretamente com as decisões que afetam os encaminhamentos e realizações do setor. Portanto, o caráter deliberativo do conselho deve ser proeminente, sobretudo, quando se analisa a sua capacidade de atuar conjuntamente com o Estado nos processos decisórios que direcionam os rumos da saúde pública e a qualidade do procedimentalismo democrático no município. Neste sentido, o seu Regimento Interno estabelece que o CMS deve

[...] X) Fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria Municipal de Saúde e / ou ao Fundo Municipal de Saúde; XI) Incentivar a participação social no controle da administração do Sistema de Saúde; [...] XIII) Propor critérios para a programação e para execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Saúde, acompanhando a sua movimentação e destinação dos recursos; XIV) Avaliar, com vistas à prestação de contas, os planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde [...] (LAURO DE FREITAS, 2005, p. 4).

Por conseguinte, pode-se perceber que o CMS de Lauro de Freitas, com base na sua fundamentação legal (Lei de Criação e Regimento Interno), possui legitimidade para atuar de forma significativa na política local, podendo direcionar os rumos da saúde no município. Ou seja, mesmo estando relacionado ao Poder Executivo em função dos vínculos administrativos

seu Presidente”), ficando a legislação da seguinte forma: Art. 4º, parágrafo II (“O Secretário Municipal de Saúde é membro nato do Conselho Municipal de Saúde”) e parágrafo III (“O Presidente e o vice-presidente do Conselho serão eleitos em assembléia pelos membros do Conselho, por período de dois anos, podendo ser reconduzido por igual período”).

que possui com a Secretaria Municipal de Saúde, o CMS dispõe de autonomia institucional para representar os segmentos sociais, acompanhar as contas públicas como agente fiscalizador, discutir as prioridades do setor e, principalmente, deliberar sobre os gastos municipais com o objetivo de compartilhar, com o poder político local, o papel decisório na formulação das políticas públicas de saúde.

Assim, nesta pesquisa, a análise do caráter deliberativo do CMS laurofreitense ganha destaque, uma vez que este estudo se propõe a investigar se tal conselho, de 2005 a 2007, funcionou efetivamente como órgão de deliberação política, verificando se seus conselheiros atuaram como tomadores de decisão da Política Municipal de Saúde. Neste sentido, a natureza deliberativa do conselho está estreitamente relacionada à sua capacidade de ultrapassar as funções meramente simbólicas e de consulta à sociedade, para atingir uma forma efetivamente institucional de participação na formulação de políticas públicas, aplicação dos recursos disponíveis e “indução do Estado à ação” (TATAGIBA, 2002), baseando-se nas deliberações democraticamente estabelecidas. Isto é, a quebra do monopólio do Estado, como único agente formulador de políticas e decisões que afetam toda a coletividade (neste caso, decisões referentes à saúde pública), depende da efetividade deliberativa do conselho que, por sua vez, deve funcionar como mecanismo de representação dos interesses dos diversos segmentos sociais.

Sobre o significado da efetividade deliberativa, existem diferentes concepções, que por vezes se complementam, acerca desta temática. Para Fuks (2007), por exemplo, refere-se “à qualidade do processo decisório, incluindo, entre outros aspectos, a abrangência da participação, o conteúdo da agenda dos conselhos e dos tipos de deliberação dominantes”. Já Tatagiba (2002) a considera como a capacidade deliberativa dos conselhos sobre a produção das políticas públicas. Além destas definições, também pode ser entendida como:

[...] a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações (CUNHA, 2007, p. 139).

Neste estudo, a efetividade deliberativa consiste, portanto, na atuação e capacidade efetiva do CMS de Lauro de Freitas de influenciar e decidir sobre a política pública de saúde e aplicação dos recursos governamentais no setor, levando em consideração a pluralidade da

sua composição (representatividade social), as decisões sobre as ações públicas e os tipos de deliberação dominantes (que indicam a qualidade do processo decisório).

Entretanto, diversas pesquisas sobre conselhos e participação mostram que muitas são as dificuldades para alcançar um cenário político democraticamente mais aprofundado. De qualquer maneira, não se pode negar a importância dos conselhos gestores no aprendizado político dos participantes e fortalecimento da democracia, já que a emergência destes instrumentos de participação configurou uma nova relação entre Estado e sociedade civil no desenvolvimento das práticas democráticas, como assinala devidamente Gohn (2001). Além do mais,

[...] esses espaços têm servido de canais de expressão e defesa de reivindicações de direitos dos excluídos da cidadania no Brasil e, nessa medida, contribuído para o reconhecimento deles por parte da sociedade como um todo, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas. A participação da sociedade civil na publicização de um enorme número de demandas de direitos tem alterado a face da sociedade brasileira ao longo das duas últimas décadas. O fato, inquestionável, de que essas demandas encontrem escasso abrigo nas políticas públicas do Estado não deve obscurecer o avanço que a sua publicização e legitimação no âmbito societal significam (DAGNINO, 2002, p. 296).

No entanto, como citado anteriormente, estudos apontam que há problemas e desafios no funcionamento destes órgãos. Tatagiba (2002), por exemplo, mostra que existem fragilidades e assimetrias nas representações e no acesso às informações para tomada de decisão, bem como ingerência e influência de alguns gestores públicos sobre os conselhos. Com isso, verifica-se certa fraqueza institucional destes canais de participação no exercício da sua competência de deliberação e estabelecimento de seu potencial democrático.

Logo, esta pesquisa busca analisar a função deliberativa do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas enquanto possibilidade constitucional de democratização do processo decisório (em especial, aos assuntos relacionados com a elaboração de programas e projetos e destinação dos gastos públicos na saúde do município). É válido ressaltar que, aqui, parte-se da premissa de que a deliberação é uma prerrogativa essencial que faz dos conselhos arranjos institucionais de participação profundamente promissores no que diz respeito à reforma democrática do Estado.

3.3.2 A deliberação nos conselhos gestores de políticas públicas

O caráter deliberativo dos conselhos gestores possui extrema importância no aprofundamento democrático da política brasileira (CUNHA, 2007; DANIEL, 1994), sobretudo, no sentido da radicalização da partilha do poder decisório entre sociedade civil e Estado (TATAGIBA, 2002).

Além disso, nestas instituições de participação, há legitimidade jurídica e política no processo de tomada de decisão, em virtude das suas características de formação e funcionamento⁵⁵. Ou seja, dados os aspectos de paridade e organização, as deliberações do conselho, que se constituem como ferramentas imprescindíveis à democratização do poder⁵⁶, derivam da participação daqueles que representam os interesses sociais e, possivelmente, irão ser afetados pelas decisões. Desta forma, as deliberações se legitimam por serem, essencialmente, coletivas. Essa lógica política é chamada de procedimentalismo participativo (SANTOS e AVRITZER, 2005).

Assim, a emergência dos conselhos gestores representa a ampliação dos espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação pelos cidadãos na política brasileira, especialmente, na esfera municipal (em função da facilidade de acesso e proximidade), servindo como mecanismo para melhorar a qualidade da democracia no país.

Pesquisas já realizadas sobre instituições participativas e processos deliberativos mostram que existem fatores internos e externos que influenciam os resultados da deliberação. Como variáveis externas, têm-se os partidos políticos e as coalizões de governo que podem (ou não) sustentar a delegação de autoridade decisória aos cidadãos, bem como a conjuntura de forças sociais e políticas empenhadas com o desenvolvimento de inovações participativas (WAMPLER e AVRITZER, 2004). Já a influência do formato institucional (TATAGIBA, 2002) e a presença de públicos fortes que exercem autoridade e podem ter vantagens sobre as decisões políticas nestes espaços são consideradas fatores internos. Entretanto, faz-se necessário mencionar que, com base nas suas fundamentações legais – sustentáculos responsáveis pelo funcionamento, composição e organização – essas instituições participativas são esferas autônomas no desenvolvimento das políticas setoriais com as quais

⁵⁵ Os princípios expressos na publicidade e transparência das discussões, disputa aberta pelos recursos públicos, definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse, pluralidade da composição, participação igualitária no processo decisório, estabelecimento de dissensos e convergências de interesses através do diálogo e da produção de acordos, sustentam democraticamente o alto grau de legitimidade do processo deliberativo dos conselhos gestores (CUNHA, 2007).

⁵⁶ A análise dos conflitos e das relações de poder fora do espaço institucional (e também nas relações entre os membros do CMS e as organizações representadas) não é ignorada, porém não é o foco da pesquisa.

estão relacionadas, além do mais, possuem total autoridade para criar, complementar e alterar, de forma consensual, as características e procedimentos gerais da sua constituição.

De qualquer forma, o preceito legal que atribui aos conselhos gestores a natureza deliberativa indica que, nestes espaços de participação cidadã, devam ocorrer processos de deliberação coletiva, delegando aos conselheiros a incumbência e o dever de decidir sobre as políticas setoriais e a aplicação dos recursos governamentais (isto é, a atribuição decisória destas instituições sobre questões relevantes relacionadas ao respectivo setor e que influenciem o sistema político mais amplo).

Por conseguinte, a competência de deliberação destas arenas implica, fundamentalmente, que as mesmas atuem no sentido de produzir decisões sobre o destino dos recursos públicos em consonância com as demandas da sociedade e necessidades setoriais, como também sobre as políticas públicas das quais tratam e pelas quais são diretamente responsáveis. Além do mais, fazendo referência à combinação indispensável entre os resultados deliberativos e as formas de participação, Cunha (2007) destaca que é de extrema importância que as decisões do conselho sejam antecedidas por intensos debates públicos entre os membros da plenária, de modo que haja legitimidade nos efeitos das discussões.

Logo, considerado o valor político da democratização do processo decisório a partir da efetividade deliberativa dos conselhos, especialmente sobre assuntos referentes às políticas e gastos públicos, partimos, nas próximas seções, para a análise sistemática dos resultados obtidos por meio da pesquisa de campo, iniciando pela apresentação das estratégias metodológicas utilizadas em nosso estudo.

3.3.3 Metodologia da pesquisa para análise empírica

A pesquisa de campo do presente estudo foi realizada entre julho e dezembro de 2007. Neste período, buscou-se investigar o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas como instrumento de participação cidadã. A metodologia deste trabalho, de natureza eminentemente qualitativa, fundamentou-se em três técnicas de pesquisa para avaliar a efetividade deliberativa do CMS na formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, de 2005 a 2007.

A primeira estratégia metodológica adotada foi a análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, uma vez que o estudo detalhado destes documentos, embora esteja susceptível às possíveis limitações e omissões do método utilizado na

elaboração dos relatórios⁵⁷, permite melhor compreensão da dinâmica do processo deliberativo e do tipo de assuntos discutidos durante os encontros. As atas foram disponibilizadas e adquiridas *in loco* na própria Secretaria de Saúde do município. Foram lidas e analisadas 50 atas, sendo 36 de reuniões ordinárias e 14 referentes aos encontros extraordinários.

O objetivo deste procedimento foi verificar, de forma minuciosa, o conteúdo das discussões presentes nos documentos oficiais do CMS, tendo como referência de análise sua função deliberativa, ou seja, buscou-se descrever analítica e sistematicamente o teor das informações deste fórum de participação enquanto aliado no desenvolvimento democrático do processo decisório. Para tanto, foram criadas categorias de análise para agrupar os diferentes conteúdos das falas registrados durante as reuniões. A categorização se baseou nos discursos completos dos participantes e teve como unidade de registro e de análise os temas relacionados a essas falas. Sendo assim, a categorização das atas possibilitou a exploração plena dos dados, isto é, permitiu o estudo sistemático do exame documental, a fim de classificar, agregar e enumerar as informações oficiais registradas e aprovadas pelo conselho.

A partir da utilização deste procedimento, também foi possível constatar a presença (ou ausência) de determinados temas nas discussões entre os conselheiros (perspectiva qualitativa), bem como a frequência com que eles ocorreram (análise quantitativa)⁵⁸. Ainda com relação ao exame das atas, é importante ressaltar que os registros deliberativos do CMS laurofreitense evidenciaram vários tipos de decisão (diversidade de assuntos e diferenciação dos temas debatidos).

Esta diferenciação da natureza das decisões se constituiu como poderoso fator de análise para verificar o grau da efetividade deliberativa do conselho (em torno de temas substantivos) e, assim, a qualidade do processo decisório pelos tipos de deliberação, já que pôde evidenciar o quanto (intensidade) o CMS influenciou na formulação das políticas de saúde e destinação dos recursos públicos. Neste sentido, foi possível agregar as diferentes decisões tomadas pelo conselho em oito categorias: Políticas de saúde e aplicação dos

⁵⁷ No CMS de Lauro de Freitas, as atas são elaboradas pela secretária do conselho que presencia as reuniões e as registra, ou seja, a formulação destes documentos não é feita por transcrição (após gravação) para assegurar o sentido fiel do pronunciamento dos conselheiros. Sendo assim, sempre há uma mediadora ao ato da fala que registra as informações discutidas da forma como ela (secretária) percebeu e não como de fato foram pronunciadas as afirmações, o que pode alterar o significado original dos conteúdos. Entretanto, as atas possuem grande valor de análise, pois se partiu do pressuposto de que tais documentos são lidos e aprovados pelos conselheiros em cada reunião, garantindo, assim, a fidelidade das discussões e deliberações por aqueles que as fizeram.

⁵⁸ O procedimento adotado, na análise das atas do CMS de Lauro de Freitas, baseou-se na metodologia utilizada na pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste” que ocorreu durante os anos de 2005 e 2006 sob a coordenação do professor Leonardo Avritzer.

recursos públicos; Prestação de contas (controle social); Apresentação e aprovação dos planos de ação da secretaria (SMS); Regimento Interno; Denúncia (reclamação) sobre atendimento e estrutura da saúde municipal; Conferência Municipal de Saúde; Informes sobre eventos, festas e palestras do setor; e Criação de comissões. Entretanto, salienta-se que, a este estudo, não coube investigar se as decisões tomadas pelos conselheiros foram implementadas pela prefeitura de Lauro de Freitas⁵⁹.

Além disso, durante os seis meses destinados à pesquisa de campo, utilizou-se o método da observação não-participante, em todas as reuniões realizadas neste período, como forma e com o intuito de conceber a lógica de funcionamento do conselho, perceber as suas potencialidades e dificuldades como órgão de representação dos interesses sociais, além de analisar a atuação e comportamentos dos conselheiros durante as sessões, verificando, presencialmente, como se constituem as etapas e os trâmites na construção do processo deliberativo do CMS laurofreitense.

Em contrapartida e de maneira complementar, a fim de obter a visão dos próprios conselheiros acerca da capacidade deliberativa do conselho, foram aplicados questionários de pesquisa com todos os representantes do órgão (aqui, faz-se necessário o registro de que, até dezembro de 2007, o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas não havia realizado eleições para preenchimento das três vagas abandonadas pelos respectivos titulares e suplentes, no decorrer daquele ano). Com isso, o número total de conselheiros reduziu de 16 para 13 representantes.

Com relação à estrutura, o questionário foi composto de 16 perguntas, sendo 15 fechadas com respostas pré-estabelecidas e uma única questão aberta que permitiu adquirir mais informações de cada um dos membros (respostas diversificadas com caráter mais subjetivo). De todo modo, as perguntas foram formuladas com o objetivo de evidenciar as concepções dos conselheiros sobre algumas características do CMS, tendo como foco sua função de deliberação (ver APÊNDICE A).

⁵⁹ Além de não haver dispositivos legais que obriguem o Poder Executivo local a executar as suas ações e projetos de acordo com as deliberações do CMS, a análise dos gastos públicos na saúde do município se constitui uma tarefa extremamente complexa e dispendiosa em virtude da diversidade de recursos e programas do setor. Do mesmo modo, os relatórios financeiros da Secretaria Municipal de Saúde (elaborados mensalmente) sobre a destinação dos recursos governamentais quando não são muito resumidos em categorias (o que dificulta o entendimento sobre o detalhe das aplicações) demandam bastante tempo para o acompanhamento de todo o investimento realizado na área.

3.3.4 Análise empírica da competência deliberativa do CMS de Lauro de Freitas

A análise documental das atas do conselho se refere aos anos de 2005 a 2007. A escolha deste período se deveu a alguns motivos. Primeiramente, de acordo com a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a gestão atual (2005-2008) liderada pelo PT, ao assumir a prefeitura, teve dificuldades de acesso aos documentos e informações das administrações anteriores (conduzidas pelo grupo de oposição que, durante 16 anos, constituiu-se como a elite política local). Assim, por questões de tempo e acessibilidade, foram analisadas somente as atas registradas pela atual gestão.

Devido a este empecilho administrativo e em razão de ter havido uma mudança significativa no discurso político local – em defesa da participação cidadã, transparência política e controle social – com a vitória do PT nas últimas eleições municipais, a delimitação do intervalo (2005-2007) possibilitou verificar se, durante o desenrolar da gestão petista, o CMS vem desenvolvendo sua competência deliberativa na formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos. Além disso, em virtude do prazo estimado para conclusão desta pesquisa (março de 2008), o último ano da administração petista não pôde ser incluído no exame documental.

Assim, com o intuito de tornar mais didática a apresentação dos resultados obtidos a partir da análise das atas, o período considerado (de 2005 a 2007) foi dividido por exercício político, ou seja, investigou-se separadamente cada ano. Entretanto, ao final desta seção, há uma síntese analítica dos três anos avaliados conjuntamente, de forma a proporcionar tanto um entendimento parcial (por ano) quanto mais abrangente do período pesquisado.

Em 2005, o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas realizou 15 reuniões, sendo 12 ordinárias e 3 encontros extraordinários. Primeira constatação: o CMS, de fato, decide sobre uma série de assuntos variados. Tais assuntos, por sua vez, estão relacionados a um leque bastante diversificado de temas que vão desde informes a respeito de eventos, festas e palestras referentes à saúde, questões específicas sobre a organização e funcionamento do próprio conselho, passando por debates relacionados à prestação de contas, até deliberações sobre o planejamento da Política Municipal de Saúde e aplicação dos recursos disponíveis para o setor.

Como citado anteriormente, a amplitude e a diferenciação de assuntos por tema permitem estabelecer uma análise acerca da efetividade deliberativa do CMS por categorias, isto é, pelo fato de haver vários tipos de decisão nos registros oficiais, é possível verificar sobre quais temas e com que frequência eles são deliberados pelo conselho. Assim, pôde-se

constatar em que medida as decisões do CMS laurofreitense estão relacionadas à formulação da política de saúde e à orientação dos gastos públicos (temas que atribuem ao conselho uma atitude mais propositiva com relação ao desenvolvimento da política local e que, para esta pesquisa, constituem-se como aspectos principais da sua função deliberativa). Neste sentido, as decisões mais freqüentes tomadas pelo conselho, em 2005, estão apresentadas, a seguir, na Tabela 1.

Tabela 1
Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas em 2005

Tipos de deliberação	Casos	%
Políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos	18	24
Prestação de contas (controle social)	16	21,3
Apresentação e aprovação dos planos de ação (SMS)	13	17,3
Regimento Interno	11	14,7
Denúncia (reclamação) sobre atendimento e estrutura da saúde municipal	9	12
Conferência Municipal de Saúde	3	4
Informes sobre eventos, festas e palestras	3	4
Criação de comissões	2	2,7
Total	75	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

A análise dos dados da tabela acima ilustra que, durante o ano de 2005, o CMS de Lauro de Freitas dispendeu mais esforços na determinação da política de saúde do município. Isto porque, a primeira posição se refere às decisões sobre a formulação das políticas do setor, bem como sobre a destinação dos gastos públicos na saúde. Obviamente que essa constatação se sustenta em uma análise relativa, isto é, trata-se de uma comparação direta entre esta categoria e os demais tipos de decisão do conselho (com base na freqüência dos casos registrados), sendo necessário observar que o percentual deliberado sobre as políticas e recursos públicos (24%) é baixo com relação ao total de decisões.

Nesses termos, a incidência dominante das deliberações sobre as políticas de saúde indica que há uma relação de participação do conselho no processo de construção das políticas com as quais está relacionado, evidenciando uma tentativa de partilhar, com o

Executivo local, a responsabilidade de conduzir as ações e o planejamento da saúde municipal.

Entre os principais assuntos deliberados sobre a política do setor e destinação dos recursos públicos estão: as solicitações de compra referentes aos medicamentos para as unidades de saúde; aquisição de aparelhos hospitalares e ambulância; reparação dos postos de saúde (bairro de Portão e Vida Nova) e construção de uma nova unidade no bairro do Quingoma; seleção para contratação de agentes comunitários e médicos especializados (dentista, geriatra e oftalmologista); implantação do Centro de Atenção Psico-Social (CAPS) e do centro cirúrgico do Hospital Jorge Novis, dentre outros.

Embora a maioria das decisões do CMS tenha se concentrado na aplicação dos gastos públicos e formulação das políticas de saúde, o número de deliberações nesta categoria está aquém do esperado, levando em consideração as competências deliberativas desta instituição. Neste sentido, algumas pesquisas (FUKE, 2007; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002), a respeito destas instituições em outras realidades da federação brasileira, apontam, geralmente, para a baixa capacidade de influência e decisão dos membros do conselho sobre as políticas públicas, levando ao entendimento de que tais representantes adotam um comportamento mais reativo do que propositivo com relação às práticas deliberativas.

Seguindo a ordem do número de ocorrências por tipos de deliberação (Tabela 1), encontram-se as decisões ligadas à prestação de contas (representando 21,3% dos casos). A valorização desta função pelos conselheiros perpassa pela comum falta de transparência dos governos no uso dos recursos públicos e no estabelecimento de critérios para a tomada de decisão, como também pela baixa efetividade dos serviços prestados à população na maioria dos municípios brasileiros.

Portanto, de forma fiscalizatória, o controle social sobre a atuação dos governantes, aplicação dos recursos orçamentários e execução de programas e projetos visa a impedir a transgressão do Estado, constituindo-se, em 2005, como uma das principais competências do CMS laurofreitense. Até porque, “num país onde as denúncias de corrupção e de desvio de dinheiro público se sucedem num ritmo alucinante, as possibilidades de sucesso das políticas dependem, e muito, do olhar atento da sociedade sobre o destino do dinheiro público” (TATAGIBA, 2002).

Desta forma, durante o primeiro ano da gestão petista, as decisões prevaletentes do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas (24%) foram direcionadas às políticas e à destinação dos gastos públicos. Isto é, os conselheiros deliberaram mais sobre projetos e programas a serem desenvolvidos pelos gestores da área e decidiram acerca da aplicação dos

recursos governamentais na estrutura e serviços da saúde local. Embora tal acontecimento não implique um elevado grau de efetividade deliberativa sobre essas decisões.

No ano seguinte, em 2006, os conselheiros laurofreitenses mantiveram o predomínio de suas deliberações sobre as políticas e recursos destinados à saúde. Além disso, foi possível perceber um aumento percentual na proporção deste tipo de decisão, uma vez que os 24%, concernentes ao ano de 2005, atingiram aproximadamente 27% dos assuntos debatidos e deliberados pelo conselho no exercício subsequente, como mostram as informações presentes da Tabela 2. As questões, que se enquadraram nesta categoria, referiram-se principalmente à aquisição de medicamentos e materiais laboratoriais para realização de exames (Hospital Menandro de Farias); contratação de médicos nas áreas da otorrinolaringologia, oftalmologia, odontologia e ginecologia; obras para a instalação dos serviços odontológicos no bairro do Jambeiro, reformas no posto do Quingoma e necessidade de construção da unidade de saúde no Cajá; contratação de três equipes do Programa de Saúde da Família (PSF); reforma do atual e aquisição de um novo veículo para unidade móvel, etc.

Tabela 2
Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas em 2006

Tipos de deliberação	Casos	%
Políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos	22	26,8
Prestação de contas (controle social)	20	24,4
Denúncia (reclamação) sobre atendimento e estrutura da saúde municipal	12	14,6
Apresentação e aprovação dos planos de ação (SMS)	10	12,2
Criação de comissões	10	12,2
Regimento Interno	7	8,5
Informes sobre eventos, festas e palestras	1	1,3
Conferência Municipal de Saúde	0	0
Total	82	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Diante disto, como no exercício anterior, em 2006, o CMS de Lauro de Freitas se mostrou uma instituição mais participativa (em comparação com as demais categorias) no que se refere às deliberações sobre a formulação das políticas setoriais. Do mesmo modo, foi

capaz de produzir algumas decisões sobre o estabelecimento das prioridades e necessidades do município para a aplicação dos gastos públicos disponíveis à saúde, em especial, na compra de medicamentos, contratação de profissionais e ampliação (melhoria) da estrutura e prestação dos serviços.

Apesar dos 22 casos registrados na primeira posição da Tabela 2 se constituírem em deliberações dominantes (26,8%), ainda sim, o desempenho dos conselheiros na determinação de decisões que podem se constituir em políticas de saúde permaneceu relativamente baixo, tendo em vista a soma do número de decisões sobre criação de comissões, denúncias do atendimento da saúde e aprovação dos planos da secretaria (39%).

Isto é, diferentemente das deliberações relacionadas a questões mais restritas do conselho, à aprovação dos planos estabelecidos pela secretaria ou à divulgação de eventos do setor, a intensidade das decisões sobre as políticas de saúde e destinação dos recursos públicos é imprescindível à reforma da democracia, porque esse tipo de deliberação pode gerar grande impacto no sistema de saúde do município, no sentido de ampliar o acesso e distribuir, de forma igualitária, os bens e serviços públicos aos cidadãos, modificando profundamente a relação entre Estado e sociedade civil no desenvolvimento das práticas políticas. Assim, é preciso atribuir grande relevância às decisões sobre a formulação das políticas e aplicação do dinheiro público para se obter mais qualidade no processo deliberativo e uma gestão mais democrática.

O controle social estabelecido pelos conselheiros laurofreitenses e expresso nas deliberações sobre a prestação de contas, apresentada pela secretaria, continuou determinante entre as principais decisões tomadas na plenária (24,4% dos assuntos deliberados), ao longo do ano de 2006. O acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos e da qualidade dos bens e serviços prestados à população do município se manifestaram de diversas maneiras, a saber: através de solicitações de documentos oficiais para avaliação de projetos e verificação de metas da saúde, exigência da relação do número de clínicas conveniadas ao SUS, questionamentos e pedidos de comprovação sobre dados da saúde municipal, solicitação de gastos, saldo remanescente e previsão orçamentária para o próximo período, dentre outros aspectos.

Já em 2007, último período analisado, o conselho se comportou diferentemente dos dois anos anteriores. A atenção e preocupação dos membros do CMS se concentraram em torno da prestação de contas, dos planos de ação da secretaria (SMS) e das denúncias (reclamações) da população sobre a estrutura e o atendimento da saúde no município. As

decisões sobre esses temas representaram, aproximadamente, 60% das incidências deliberativas registradas durante o ano, conforme os dados da Tabela 3 (a seguir).

Tabela 3
Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas em 2007

Tipos de deliberação	Casos	%
Prestação de contas (controle social)	21	19,4
Apresentação e aprovação dos planos de ação (SMS)	21	19,4
Denúncia (reclamação) sobre atendimento e estrutura da saúde municipal	21	19,4
Informes sobre eventos, festas e palestras	15	13,9
Políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos	12	11,1
Regimento Interno	9	8,3
Conferência Municipal de Saúde	6	5,6
Criação de comissões	3	2,9
Total	108	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Embora os conselheiros tenham mantido a habitual vigilância (controle social) acerca dos assuntos referentes à saúde laurofreitense (como o acompanhamento dos programas específicos do setor), o número de ocorrências de deliberações sobre a destinação dos gastos públicos e políticas de saúde reduziu expressivamente durante este período. Dos 108 casos analisados, somente 12 se relacionaram a tais temas, significando apenas 11,1% do total deliberado. Conseqüentemente, a diminuição deste tipo de decisão nos registros oficiais do CMS, em 2007, acabou por alterar o desempenho deliberativo do conselho com relação à natureza dos assuntos prevaletentes no processo decisório, tendo em vista os três anos analisados (como veremos mais adiante).

A apresentação e aprovação dos planos de ação da secretaria (SMS) representaram um dos tipos de deliberação mais freqüentes deste período (19,4% dos casos – Tabela 3). Os interesses e propostas do Executivo foram apresentados aos conselheiros, ao longo das sessões, como forma de divulgação dos objetivos e intenções da SMS sobre a saúde laurofreitense. Aqui, cabe ressaltar que, na maioria das vezes, os programas e ações expostos em plenária eram imediatamente aprovados por todos os representantes, com raras ressalvas,

complementações ou discordâncias. Do mesmo modo, vele citar que a elaboração desses planos (ações e metas futuras) não é compartilhada com o conselho que aprova decisões já tomadas ou em execução, mas que dependem do aval desta instituição participativa para o recebimento dos recursos públicos disponíveis à saúde.

Além deste fato, percebeu-se um aumento da incidência das reclamações e denúncias nas atas do CMS. Foram recorrentes as falas dos conselheiros, a partir das interações com a população dos diferentes bairros, sobre a demora na marcação de consultas (intermináveis filas no Hospital Nelson Barros), a falta de atendimento dos agentes comunitários em algumas regiões do município, queixas do fornecimento e distribuição de preservativos aos cidadãos, mau atendimento e pouca segurança em alguns postos de saúde (especialmente no bairro do Jambeiro) e as freqüentes insatisfações com os serviços prestados pela unidade móvel, evidenciando, assim, alguns problemas da saúde municipal. Ainda é necessário destacar que, embora o CMS tenha estabelecido uma relação de deliberação com as políticas de saúde, sobretudo, nos dois primeiros anos da gestão petista, o exame das atas indicou um aumento gradual das denúncias e reclamações da população sobre a estrutura e a qualidade dos serviços de saúde em Lauro de Freitas.

Neste sentido, a análise das principais decisões do conselho, considerando o período total da pesquisa (2005-2007), permitiu estabelecer diferentes graus de sua efetividade deliberativa de acordo com as incidências registradas em cada categoria. Em outras palavras, foi possível constituir um levantamento comparativo das atividades presentes no processo decisório do CMS, conforme a apresentação, a seguir, na Tabela 4.

Tabela 4**Deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas de 2005 a 2007**

Tipos de deliberação	Casos	%
Prestação de contas (controle social)	57	21,5
Políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos	52	19,6
Apresentação e aprovação dos planos de ação (SMS)	44	16,6
Denúncia (reclamação) sobre atendimento e estrutura da saúde municipal	42	15,8
Regimento Interno	27	10,2
Informes sobre eventos, festas e palestras	19	7,2
Criação de comissões	15	5,7
Conferência Municipal de Saúde	9	3,4
Total	265	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

O maior número de decisões é relativo à prestação de contas das ações e programas de saúde. A relevância atribuída ao controle social do Estado pelos cidadãos sempre representou os interesses e fez parte da agenda dos movimentos do setor (AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007). Desta forma, os conselheiros laurofreitenses seguiram esta lógica e se mostraram mais atuantes no acompanhamento e controle da execução das ações, em comparação com os outros tipos de decisão. Durante as reuniões do CMS, através da observação não-participante, era comum presenciar vários questionamentos e intervenções dos representantes dos diferentes segmentos sobre diversos assuntos, desde solicitações sobre informações básicas da realidade municipal, prestação mensal das contas, até exigência dos resultados dos programas, metas e valores orçamentários. Assim, ao longo desses três anos, o controle sobre as ações públicas se caracterizou como o principal enfoque deliberativo do CMS de Lauro de Freitas, de acordo com as decisões registradas em ata (21,5%).

Em segundo lugar, estão as deliberações referentes às políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos. Como citado anteriormente, esse tipo de decisão se manteve predominante (em termos comparativos com as outras categorias) no processo decisório do CMS nos dois primeiros anos pesquisados. Entretanto, em 2007, em função da atuação diminuta dos conselheiros sobre os temas impactantes da saúde, houve uma queda percentual das deliberações relacionadas às políticas do setor.

Assim, mesmo ocupando a segunda posição entre as principais decisões tomadas pelo CMS e estabelecendo certo equilíbrio com os assuntos referentes ao controle social (prestação de contas), o número de deliberações em relação às políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos foi relativamente baixo (19,6%), tendo em vista o total de decisões do triênio. Ou seja, dos 265 casos registrados, apenas 52 estiveram ligados à categoria das políticas e gastos públicos. Outrossim, as decisões sobre questões internas do CMS, divulgação de eventos, reclamações da saúde e criação de comissões obtiveram uma expressão além do desejado, tratando-se de uma instituição participativa com alta legitimidade e caráter deliberativo sobre as práticas políticas.

Para Tatagiba (2002), avaliar a capacidade de deliberação dos conselhos no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa árdua e desafiante, seja pelo fato de serem experiências muito recentes, seja pela dificuldade dos métodos de análise. Pesquisas anteriores (AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007; FUKS, 2007), no entanto, buscaram verificar a natureza deliberativa dos conselhos gestores e sua influência na qualidade do processo decisório.

Cunha (2007), em estudo sobre a participação no Nordeste, constatou que os conselhos de saúde desta região têm a prestação de contas como atividade mais freqüente das práticas deliberativas. No caso do estado da Bahia, esta realidade se confirma, uma vez que os conselheiros atuam, de forma mais proeminente, como agentes fiscalizadores das ações e programas da saúde, como também dos recursos públicos (AVRITZER, 2007). Alguns conselhos de municípios baianos como Alagoinhas, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista também apresentaram esses efeitos fiscalizatórios na relação com as políticas de saúde (CUNHA, 2007). Neste sentido, os resultados encontrados sobre o processo decisório do CMS de Lauro de Freitas corroboram com as pesquisas acima, ou seja, o maior grau de efetividade deliberativa do conselho foi expresso nas decisões sobre os assuntos relacionados ao controle social (através da fiscalização e acompanhamento das contas públicas municipais), de 2005 a 2007.

Do mesmo modo, mas observando as decisões sobre as políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, a análise dos dados da Tabela 4 aponta para considerações e aproximações do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas com outras instituições. Fuks (2007), por exemplo, ao investigar os tipos de deliberação do CMS de Curitiba, constatou que o número de decisões ligadas às políticas do setor era extremamente baixo, representando somente 9,3% dos casos. Avritzer (2007) observou que no Nordeste, embora os conselhos de saúde apresentem alguma relação com as políticas públicas durante o processo

decisório, o número de deliberações é baixo (25,38%) com relação ao total de decisões. Reforçando essas conclusões, Tatagiba (2002) afirma que as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos gestores não estão desempenhando sua vocação deliberativa na formulação das políticas setoriais. Portanto, com base nos relatos anteriores e nos dados da Tabela 4, o CMS laurofreitense, por ter apresentado um grau relativamente baixo de efetividade deliberativa sobre as políticas de saúde e destinação dos recursos públicos (apenas 19,6% do total decidido), ratifica ainda mais a comprovação da baixa capacidade de influência e decisão dos conselhos sobre as questões mais impactantes do setor, a determinação das políticas e aplicação do dinheiro público.

Na obtenção de informações junto aos conselheiros, através do questionário de pesquisa, foi possível verificar algumas situações e relatos que confirmam e, por vezes, contradizem a baixa efetividade deliberativa do CMS laurofreitense sobre as políticas de saúde e destinação dos recursos públicos. Primeiramente, é interessante destacar o envolvimento e assiduidade dos representantes do conselho nas reuniões sobre as questões públicas da saúde. Além disso, grande parte dos conselheiros (76,9%) - representando diferentes segmentos - participa da instituição há, pelo menos, dois anos, conforme Tabela 5. Fato que designa compromisso, responsabilidade e vontade política dos cidadãos que atuam de forma não remunerada para consultar, divulgar, fiscalizar, debater e deliberar sobre questões de interesse coletivo.

Tabela 5

Tempo de participação no Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas

Tempo	N	%
Há mais de 2 anos	7	53,8
Há 2 anos	3	23,1
Entre 1 e 2 anos	2	15,4
Há menos de 1 ano	1	7,7
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Assim, quando perguntados sobre a função do CMS na política local, os conselheiros responderam significativamente que cabe ao conselho decidir sobre os gastos e ações na saúde

(Tabela 6). Isto é, mesmo tendo conhecimento sobre a natureza e capacidade deliberativa do CMS, os membros desta instituição não tiveram desempenho deliberativo expressivo sobre esse tipo de decisão, no período analisado (2005-2007). Há, aqui, um paradoxo: de uma lado, estão conscientes do papel institucional esperado, mas as decisões, na análise das atas, não revelam o caráter mais efetivamente deliberativo do CMS de Lauro de Freitas.

Tabela 6
A função do CMS de Lauro de Freitas na política municipal

Função	%
Informar a população	76,9
Consultar os cidadãos	23,1
Fiscalizar a prefeitura	53,8
Decidir sobre os gastos e ações na saúde	84,6

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Esse tipo de situação também se verifica no momento que se observam as declarações dos membros do conselho sobre sua capacidade de influência no processo decisório (Tabela 7) e o grau de representatividade com relação aos segmentos que os elegeram (Tabela 8). Logo, das respostas obtidas, 53% dos conselheiros afirmaram ter influência sobre o que é decidido nas reuniões e 38,5% disseram possuir grande poder de atuação sobre as deliberações.

Tabela 7
Avaliação da capacidade dos conselheiros de influenciar as decisões tomadas no CMS de Lauro de Freitas

	N	%
Influencia muito	5	38,5
Influencia	7	53,8
Não respondeu (NR)	1	7,7
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

No que se refere à representatividade e conhecimento sobre as prioridades sociais a respeito da saúde laurofreitense, os dados indicam alto grau de envolvimento dos conselheiros com os segmentos representados. Este vínculo de representação é fundamental para levar à plenária aquelas necessidades e os anseios da população sobre a saúde do município e, assim, poder decidir, de forma democrática, sobre a aplicação dos recursos públicos no setor. Deste modo, mais da metade dos conselheiros (53,8% - Tabela 8) respondeu sempre discutir os pontos de pauta e as prioridades da saúde com o segmento que representa. As informações expostas sobre influência decisória e representatividade, portanto, assinalam uma contradição. Ou seja, o baixo grau de efetividade deliberativa do conselho sobre as políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos não reflete a alta capacidade deliberativa dos conselheiros em influenciar tais deliberações e decidir sobre a destinação do dinheiro público.

Tabela 8

Freqüência das discussões dos pontos de pauta e das prioridades da saúde no município com os segmentos representados antes das reuniões

	N	%
Sempre	7	53,8
Algumas vezes	5	38,5
Não discute	1	7,7
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Os obstáculos enfrentados pelos conselhos no exercício de sua função deliberativa se expressam, em geral, na centralidade do Estado na elaboração da pauta, nos problemas com a representatividade e pluralidade, além da falta de capacitação dos conselheiros (TATAGIBA, 2002). Durante as visitas à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), local onde ocorriam as reuniões do conselho, foi possível constatar o modo pelo qual as pautas de reunião eram elaboradas. Os assuntos a serem deliberados pelos conselheiros, na maioria das vezes, indicavam os interesses e necessidades do Executivo, seja na prestação de contas (transparência das ações), seja para o cumprimento dos trâmites legais (exigência da aprovação do conselho para recebimento de recursos). Embora houvesse um discurso de abertura por parte da SMS às sugestões dos representantes, a elaboração da pauta era centralizada nos objetivos da prefeitura. Este fato se confirma nas declarações dos

conselheiros sobre o assunto: dos 13 representantes, oito (61,5%) responderam que a pauta de reunião é definida pela prefeitura (Secretaria da Saúde). Logo,

Dentre os diversos riscos que podem existir para a efetivação dos conselhos como espaços democráticos participativos e deliberativos, está o estabelecimento de relações não igualitárias entre sociedade e Estado, em que haja subordinação às necessidades e aos propósitos dos governos, principalmente porque fica evidente seu poder de agenda. Isso se agrava se o governo for ocupado por partidos políticos conservadores que tendem a ser impermeáveis a setores da sociedade ou tendem a cooptar esses setores para aderirem a seus projetos (CUNHA, 2007, p. 159).

No entanto, podemos levantar como hipótese explicativa de que um dos problemas mais sérios enfrentados pelos conselheiros na determinação das políticas de saúde e emprego dos recursos públicos é a falta de capacitação para tomar este tipo de decisão. A ausência de conhecimento sobre a administração pública, etapas e trâmites legais para repasse de recursos, bem como sobre os diversos programas e ações da saúde, prejudica imensamente a capacidade deliberativa dos representantes acerca das questões mais impactantes do setor. No CMS laurofreitense, muitos membros (61,5% - Tabela 9) reclamaram da insuficiência dos cursos de capacitação para desempenho das competências de conselheiro. Além disso, três representantes nunca receberam nenhum tipo de curso ou treinamento.

Tabela 9

Avaliação dos cursos de capacitação oferecidos pelo CMS de Lauro de Freitas para o exercício da função de conselheiro

	N	%
Foram suficientes para o exercício da função de conselheiro	2	15,4
Auxiliaram no desempenho da função, porém não foram suficientes	8	61,5
Não recebeu capacitações internas	3	23,1
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Para agravar esta situação, o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas não possui Câmaras Técnicas (Comissões Técnicas / Temáticas). Essas câmaras têm a função de instruir os participantes do fórum acerca de temas que, muitas vezes, eles não conhecem. Assim, tais comissões dão suporte (condição) para que os membros do conselho se tornem

capazes ou mais aptos para discutir e deliberar sobre determinados assuntos. De maneira que o reforço técnico oferecido por essas câmaras torna-se ferramenta fundamental para atingir tal propósito, reduzindo as possibilidades de formação de um processo decisório hierárquico nestas arenas de participação. Diante disso,

A previsão de Comissões nas normas que estruturam essas instituições participativas indica, portanto, uma intenção de minimizar as assimetrias informacionais existentes entre os participantes e de oferecer a todos condições que propiciem uma participação mais igualitária em seus processos decisórios (FARIA, 2007, p. 130).

Por conseguinte, a ausência deste instrumento (apoio) no CMS laurofreitense não contribui para minimizar um dos graves problemas do processo deliberativo: a falta de informação técnica. Essa constatação se expressa nas respostas dos conselheiros sobre a importância deste tipo de conhecimento para tomar decisões. Conforme a Tabela 10, existe uma preocupação quase que unânime acerca da necessidade de conhecer as informações específicas da saúde para deliberar sobre os assuntos do setor. Sendo assim, quando desconhecem determinada questão, os conselheiros ficam praticamente impossibilitados de exercer sua competência deliberativa.

Tabela 10

Opinião dos conselheiros sobre a importância do conhecimento técnico – na área da saúde – para discutir e tomar as decisões no CMS de Lauro de Freitas

	N	%
Sim	11	84,6
Não	2	15,4
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Muitas foram as dificuldades apresentadas pelos membros do CMS de Lauro de Freitas com relação ao processo decisório. Estes obstáculos, em geral, apontaram para a baixa efetividade deliberativa do conselho sobre as políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, constituindo-se como proposições explicativas para tal desempenho. Neste sentido, os conselheiros assinalaram a falta de autonomia para deliberar sobre as questões do setor, a

ausência de conhecimento técnico (específico da área) para tomar decisões, repasses insuficientes de recursos para atender as demandas do município, a falta de tempo para se dedicar à função, a ausência de cursos de capacitação, a pouca sincronia entre a pauta apresentada e a solicitada por eles, a necessidade de mais reuniões e construção de uma sede própria do CMS, a falta de participação dos cidadãos laurofreitenses durante os encontros, a carência de conhecimento sobre os problemas da saúde (de cada comunidade devido à inexistência dos conselhos locais), bem como as dificuldades de interação entre os conselheiros antes e ao longo das deliberações.

Assim, de acordo com os relatos dos próprios representantes deste fórum participativo, os motivos apontados como entraves do processo decisório são diversos (uns mais significativos do que outros), embora estejam relacionados diretamente à dinâmica de funcionamento do CMS laurofreitense. É possível perceber, por exemplo, que alguns empecilhos dizem respeito ao tipo de relacionamento firmado entre o conselho e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) na constituição dos procedimentos e princípios norteadores dos debates e deliberações. Neste sentido, a centralidade da SMS na determinação dos pontos de pauta expressa um procedimento pouco democrático na elaboração das questões prioritárias a serem decididas pelos conselheiros. Da mesma forma, a influência do Executivo local sobre as ações e assuntos do CMS fere a autonomia legal desta instituição e se configura como grave obstáculo à democratização das decisões sobre os rumos da política setorial.

Além disso, existem outras limitações que afetam mais diretamente a capacidade dos membros do conselho de influenciar e decidir sobre programas, projetos, ações e direcionamentos do dinheiro público para a resolução dos problemas do município. Conforme as declarações obtidas, a falta de conhecimento específico diante da diversidade de assuntos da saúde representa uma dificuldade permanente dos conselheiros em deliberar sobre questões complexas e temas impactantes sobre os quais muitos participantes não dominam. A significância (necessidade) dos repasses públicos, a pressão exercida pela SMS para a aprovação dos seus programas e planos de ação e o curto prazo para a análise das propostas fazem do conselho, por vezes, apenas um órgão garantidor dos recursos e que formaliza os interesses e objetivos da prefeitura, evidenciando a falta de capacitação e o conseqüente despreparo dos conselheiros para o desenvolvimento da função.

Um outro problema do CMS laurofreitense na determinação das políticas de saúde e orientação dos gastos governamentais reside justamente na ausência de Comissões Técnicas nas normas do conselho. Como citado anteriormente, estas comissões, além de auxiliarem os participantes no esclarecimento dos temas da saúde e capacitá-los para a tomada de decisão,

poderiam servir como mecanismos de combate à falta e às assimetrias de informação que acentuam as fragilidades procedimentais do conselho (em virtude do poder de influência dos membros do governo sobre os demais) e acabam prejudicando a democratização do processo deliberativo nesta instituição.

Portanto, com base na análise das atas e nas respostas dos próprios conselheiros, foi possível verificar em que medida a efetividade deliberativa do CMS de Lauro de Freitas determinou a formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, bem como as suas principais dificuldades e limitações com relação ao processo decisório.

Conclusão

Os acontecimentos políticos ocorridos no Brasil, a partir de meados da década de 1970, em função, especialmente, da ação dos movimentos sociais contribuíram significativamente para o restabelecimento da democracia formal no país, rompendo, em boa parte, com práticas e valores autoritários que dominaram o cenário político brasileiro durante as duas décadas do regime militar. Neste período, as lutas e esforços da sociedade civil se voltaram também para a expansão dos princípios de cidadania e aprofundamento da democracia por meio de formas de participação popular e representação autônoma no processo deliberativo sobre a formulação das políticas sociais e distribuição dos bens públicos. Isto é, surgia, no Brasil, um projeto democratizante que tinha por objetivo a transformação da cultura e das práticas políticas, modificando as relações entre Estado e sociedade na determinação das questões de interesse público e coletivo.

Neste sentido, tais movimentos pretendiam constituir um modelo alternativo de democracia que alterasse as relações sociais desiguais e discriminatórias, disseminando entre os cidadãos brasileiros a idéia de que todos têm “direito a ter direitos” (DAGNINO, 2004). Um dos aspectos centrais deste modelo era o estabelecimento de canais dialógicos que conectassem diretamente esses atores com as esferas da política institucional formal, o que permitia que demandas e discursos se incorporassem às pautas dos partidos e, eventualmente, pudessem se transformar em políticas setoriais.

Logo, durante a Constituinte (1986-1988), mesmo havendo diferentes compreensões de qual deveria ser a nova forma do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade, houve intensa mobilização dos movimentos sociais na formação de espaços públicos para a discussão e deliberação de temas até então excluídos da agenda parlamentar e dos meios de comunicação. Como afirma Benevides (1991), pela primeira vez na história política do Brasil, cidadãos se organizaram com intenso grau de participação em torno de questões anteriormente consideradas ocupações exclusivas dos juristas, dos políticos e dos governos.

Tratava-se, pois, de instituir as regras e procedimentos que iriam regular as atividades entre o poder político e a sociedade (concepção e grau de democracia no país). Em outras palavras, as organizações da sociedade civil almejavam a democratização dos espaços de decisão e a criação de novas arenas deliberativas através das quais a população pudesse ter maior participação nos processos que atingiam toda a coletividade. Assim sendo, tais atores desafiaram as práticas políticas tradicionais com o intuito de promover reformulações impactantes nas instituições políticas brasileiras, ou seja, romper com o legado de relações

sociais hierárquicas e verticais que, por muito tempo, quase monopolizaram o processo histórico de construção e modernização do Brasil.

Por conseguinte, devido à participação e graças às lutas e pressões políticas dos diversos segmentos sociais, a Constituição Federal de 1988 se caracterizou como marco formal deste processo de redemocratização, conforme Dagnino (2004). Embora a Constituinte não tenha sido uma assembléia originalmente eleita para este fim, o texto constitucional acolheu exigências dos cidadãos brasileiros, incorporando na sua redação artigos que enaltecem a soberania popular. Além disso, a Carta de 1988 representa a formalização (exigência legal) da criação de espaços públicos de discussão e tomada de decisão sobre as políticas setoriais, como também consolida, de forma institucional, a participação indispensável dos cidadãos na definição dos assuntos públicos. Desta maneira, percebe-se a influência marcante dos novos elementos culturais, oriundos da sociedade civil, na institucionalidade que emergiu no Brasil no final dos anos 1980.

A combinação de mecanismos de democracia direta com o modelo tradicional de representação (combinação admitida pela atual Constituição) expressa um aprofundamento democrático inegável das atividades políticas do país. A introdução de arranjos participativos (como plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei e os conselhos gestores) implica outras formas de sociabilidade e novas práticas políticas e culturais no desenvolvimento da democracia brasileira, representando um processo de renovação da sociedade e da noção de direitos e deveres dos cidadãos. Por isso, a complementaridade entre representação e participação redefine o próprio sentido de democracia na medida que surge uma nova maneira de se fazer política desenvolvida a partir da capacidade de diferentes atores de levar ao campo institucional as práticas advindas do meio social. Essa reconfiguração do sistema político, por meio da institucionalização de mecanismos de participação, resulta em um modelo alternativo à representação clássica que a literatura denomina de democracia participativa. Ou seja, a construção conectiva entre procedimentalismo e participação no estabelecimento de um regime político democraticamente mais aprofundado.

Todavia, é importante ressaltar que a inclusão destes instrumentos participativos e a presença dos cidadãos nos fóruns de decisão não significam a negação do modelo representativo, mas sim uma articulação (entre participação e representação) como forma de corrigir as imperfeições do sistema representativo tradicional, aprimorando-o. Isto é, embora legítimo, indispensável e insubstituível nas democracias contemporâneas (BENEVIDES, 2003), o sistema de representação se mostra uma instituição deficiente para exprimir, com fidelidade, os anseios e necessidades sociais, sobretudo, pelo aumento do número de atores

envolvidos na política e pela multiplicidade de suas manifestações (distintos interesses e diversidade cultural dos sujeitos participantes). Além disso, a combinação destes arranjos inovadores com a representação política permite que os cidadãos tomem parte dos assuntos que lhes dizem respeito e mantenham-se efetivamente na vida pública, de forma freqüente e sem anular as funcionalidades de outras instâncias. Assim, tal articulação aproxima Estado e sociedade, possibilita a participação e controle das ações públicas pelos cidadãos, tem o potencial de contribuir para o combate da corrupção e introduz novos atores no cenário político, inclusive aqueles que se encontram em posições sociais subalternas (SANTOS e AVRITZER, 2005).

Diante dos fatos mencionados, as mudanças no entendimento da democracia com a emergência de práticas mais participativas que ampliaram e aprofundaram o significado do que conta como político determinaram, portanto, o surgimento da democracia participativa. Santos e Avritzer (2005) classificaram este modelo democrático como um conjunto de concepções alternativas, denominando-o de modelo contra-hegemônico em oposição à concepção democrática liberal (elitista) que havia se afirmado com hegemonia anteriormente. Isto porque, ao final das duas guerras mundiais, a proposta democrática que se consolidou implicava uma restrição das formas ampliadas de participação e soberania popular em razão de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SCHUMPETER, 1961).

Isto é, o modelo liberal (a concepção hegemônica de democracia) consiste na limitação da atuação participativa dos cidadãos à escolha dos líderes que devem decidir e governar, ou seja, formação de um compromisso entre as elites e aceitação passiva da sociedade. A abordagem schumpeteriana, assim, confina o papel do povo ao de produtor de governos, já que, neste sistema de representação, os cidadãos possuem uma única função política: condição de árbitros das disputas entre as classes mais abastadas. A aversão apresentada por este modelo às formas mais ampliadas de participação se evidencia na sua estrita preocupação com as regras para tomada de decisão, com o método para formação dos corpos governantes, bem como no afastamento do cidadão comum e utilização técnica da burocracia para resolução das questões públicas (BOBBIO, 2000). Outrossim, a concepção hegemônica ainda entende que a representatividade é a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização. Sendo assim, este modelo democrático possui uma visão elitista que concebe o governo das elites como uma utilidade social necessária e indispensável para o funcionamento da democracia.

Logo, é através destes fatos que se percebe a relevância dos movimentos de democratização que surgiram, em meados da década de 1970, em muitos países do Sul (destacando o processo brasileiro de redemocratização) pela expansão dos valores de cidadania e ampliação da participação social na determinação das práticas políticas. De modo emblemático, a luta dos movimentos sociais, no Brasil, além de combater o autoritarismo do regime militar consistia igualmente na oposição aos princípios elitistas citados anteriormente. Neste sentido, a Constituição de 1988, também conhecida como a “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004), ao institucionalizar as formas de participação, redefiniu o sistema democrático do país, contrariando as limitações da concepção hegemônica na medida que inseriu os cidadãos nos processos públicos de discussão e deliberação.

Dentre os arranjos participativos formalmente instituídos e que passaram a fazer parte do sistema político brasileiro, destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas (também chamados de conselhos gestores ou conselhos setoriais) que, atuando nas três esferas da União (Municipal, Estadual e Federal), surgiram como inovações institucionais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. Segundo Gohn (2001), tais conselhos são regulamentados por leis federais nas áreas básicas (ou seja, saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, habitação e emprego) e foram introduzidos no cenário político com o intuito de ampliar a participação, democratizando as estruturas de poder do Estado (CUNHA, 2007).

Em comparação com os outros mecanismos (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei), os conselhos gestores se constituem como as instituições participativas que mais se multiplicaram na democracia brasileira, sendo considerados como a grande novidade na formulação e controle das políticas setoriais (AVRITZER, 2006; TATAGIBA; 2002; GOHN; 2001). Do mesmo modo, adquiriram relevância política pelo caráter deliberativo e natureza da composição (mista e paritária) que possuem, como também pela expressão, representação e participação que desenvolvem na relação entre Estado e sociedade civil. Trata-se, portanto, da emergência de uma nova institucionalidade pública, de um novo modo de interação entre representantes políticos e cidadãos, visto que essas instituições podem promover a participação de diversos segmentos sociais, inclusive daqueles em situação de desvantagem e politicamente excluídos, nos processos de discussão e tomada de decisão que afetam toda a coletividade.

Com base nas leis ordinárias federais que regulamentam a intencionalidade constitucional, os conselhos gestores são instâncias vinculadas ao Poder Executivo (como órgãos auxiliares da administração pública) de caráter deliberativo, ou seja, com funções

decisórias no processo de gestão descentralizada e participativa (GOHN, 2001). Estas arenas de interação política ainda apresentam outras competências no desenvolvimento das suas atividades como a formação de um canal permanente e eficiente de vocalização das demandas sociais, o estabelecimento de critérios para a programação e execuções financeiras e orçamentárias do fundo de recursos, a definição dos padrões de qualidade para a prestação dos serviços públicos aos quais estão ligadas, o controle social do Estado (no sentido de fiscalizar os atos para impedir a transgressão governamental), como também a constituição de procedimentos relacionados ao funcionamento e práticas internas.

A legislação brasileira, de forma incisiva, ainda exige dos estados e municípios a criação destes conselhos para que ambos recebam os recursos federais destinados às áreas sociais, conforme assinala Gohn (2001). Tatagiba (2002) ilustra que essa condição legal foi decisiva para tornar essas arenas participativas indispensáveis e peças centrais no processo de formulação e controle das políticas públicas, sobretudo, na esfera municipal de governo. Os conselhos municipais ganham destaque, pois, em função da facilidade de acesso e proximidade da população, possibilitam uma melhor determinação dos temas e questões referentes às demandas sociais na tentativa de atender as necessidades, anseios e diversidades locais. Na mesma intensidade e pelas mesmas razões, permitem ainda uma maior fiscalização e acompanhamento das ações e programas governamentais pelos cidadãos. Além disso, a literatura sobre a temática da participação aponta que a complexidade e a escala tendem a influenciar os efeitos práticos da ação política e que, do mesmo modo, a proximidade entre sociedade civil e esferas públicas favorece a efetividade das instituições participativas.

Portanto, considerando tais observações de natureza teórica e histórica, esta pesquisa teve como foco o exame do papel do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas (BA) no desenvolvimento da democracia participativa local. O estudo se ateve à análise do caráter decisório do CMS laurofreitense, entre os anos de 2005 e 2007, verificando a sua efetividade deliberativa sobre a formulação das políticas de saúde e a aplicação dos recursos públicos. Aqui, enfatizou-se a função de deliberação do conselho, pois entende-se que esta competência é de extrema importância para o aprofundamento democrático, principalmente, no sentido da radicalização da partilha do poder decisório entre sociedade civil e Estado (TATAGIBA, 2002). Ou seja, pretendeu-se investigar a capacidade do CMS de ir além das funções de natureza puramente consultiva e simbólica para assumir, ao lado da secretaria, o dever e responsabilidade de determinar as ações e projetos da saúde municipal.

Neste sentido e de acordo com as informações postas no capítulo anterior, foram utilizados diferentes procedimentos metodológicos para se chegar a tal objetivo. Através da

análise das atas, foi possível constatar o conteúdo discutido e deliberado pelos conselheiros durante as reuniões, bem como os tipos de decisão dominantes e a frequência (intensidade) com que eles ocorreram. Isto porque, em virtude da diversidade de assuntos e temas debatidos, as deliberações registradas oficialmente pelo CMS foram categorizadas pela sua natureza e finalidade, de modo a permitir uma descrição sistemática e analítica da qualidade do processo decisório. Com isso, verificou-se o grau de efetividade deliberativa do conselho em torno de questões substantivas relacionadas às políticas de saúde e à destinação do dinheiro público. A observação não-participante também contribuiu enquanto método de análise para melhor compreensão da lógica de funcionamento desta instituição, da identificação dos principais problemas enfrentados pelos participantes e da constituição do fórum deliberativo. O acompanhamento presencial das sessões ocorreu entre os meses de julho e dezembro de 2007, possibilitando igualmente averiguar as atuações e comportamentos dos conselheiros na decisão e proposição das prioridades municipais. Por fim, todos os membros do CMS, através da aplicação de questionário individual, deram informações acerca da sua concepção sobre o papel do conselho na política local, a relação estabelecida com a Secretaria Municipal de Saúde (grau de autonomia) e as dificuldades encontradas no exercício da competência deliberativa para decidir sobre as políticas e gastos públicos.

Assim, com base nos fundamentos teóricos analisados ao longo dos capítulos e nas informações obtidas empiricamente junto ao CMS laurofreitense, esta última seção tem como objetivos, além de contribuir com as investigações sobre instituições participativas e sugerir propostas para novos estudos, a indicação de elementos de resposta para o questionamento feito no início da pesquisa, a saber: **Em que medida o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas demonstrou efetividade deliberativa nas decisões referentes à formulação das políticas de saúde e à aplicação dos recursos públicos, de 2005 a 2007?**

Segundo os dados apontados pela pesquisa de campo e o encaminhamento metodológico atribuído às informações recolhidas, foi possível concluir que o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas, no período pesquisado, apresentou um grau de efetividade deliberativa relativamente baixo nas decisões relacionadas à formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, tendo em vista o total de deliberações do triênio.

Por se tratar de uma instituição participativa com alta legitimidade política e de caráter formalmente deliberativo acerca das questões relacionadas à saúde do município, o CMS mostrou um desempenho pouco propositivo no que diz respeito aos assuntos de maior impacto no Sistema Municipal de Saúde. Isto porque, dos 265 casos registrados, somente 52

estiveram relacionados às políticas e gastos públicos (ver Tabela 4, capítulo 3). Em outras palavras, estes números indicam que apenas 19,6% das decisões do conselho se relacionaram à determinação de projetos e ações para o setor, incluindo os temas sobre a aplicação dos recursos governamentais. Além disso, as deliberações de pouco impacto no sistema político mais amplo como questões restritas ao conselho (lógica de funcionamento e Regimento Interno), reclamações sobre a estrutura e serviços da saúde, divulgação de eventos do setor e criação de comissões obtiveram uma expressão superior a que seria de se esperar, levando em consideração o enfoque desta pesquisa (efetividade deliberativa nas decisões sobre políticas e gastos públicos) e a importância deste tipo de decisão enquanto um preceito legal profundamente impactante, a fim de radicalizar a partilha do poder entre Estado e sociedade civil na condução das práticas políticas e constituição de uma gestão mais democrática (DANIEL, 1994).

Entretanto, quando questionados sobre a função do CMS na política municipal, os conselheiros responderam expressivamente que compete ao conselho decidir sobre os gastos e ações na saúde (84,6%). Do mesmo modo, com relação à capacidade de influenciar as decisões tomadas nas plenárias, mais da metade dos participantes afirmou ter influência sobre o que é decidido nas reuniões e 38,5% disseram possuir grande poder de atuação sobre as deliberações. No que se refere à representatividade e conhecimento acerca das prioridades sociais em torno da saúde laurofreitense, os dados evidenciaram alto grau de envolvimento dos conselheiros com os segmentos representados (53,8% responderam sempre discutir os pontos de pauta e as prioridades da saúde com o segmento que representa). Logo, percebe-se que estes fatos revelam um paradoxo: embora cientes do caráter e capacidade deliberativa do CMS, e mesmo possuindo influência decisória e conhecimento sobre as prioridades sociais (de modo a orientar a destinação dos gastos no setor), os representantes desta instituição apresentaram baixo grau de efetividade deliberativa sobre as políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos. Tal contradição pode ser elucidada por algumas situações que aqui apresentamos enquanto hipóteses explicativas para tal paradoxo.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros, se não for a principal, para desempenhar suas funções de deliberação, destaca-se a falta de capacitação para tomar decisões referentes à formulação de políticas de saúde e emprego dos recursos governamentais. A ausência de conhecimento acerca da administração pública, das etapas e procedimentos legais para transferência de recursos, bem como sobre a diversidade de programas e ações da saúde municipal, limita enormemente a capacidade deliberativa dos participantes do conselho sobre os temas mais impactantes do setor. Esta constatação se

verifica nas respostas dos membros do CMS sobre os cursos de capacitação que receberam para o exercício desta função, ou seja, a maioria dos conselheiros (61,5%) reclamou da insuficiência atribuída a estes cursos para o desempenho das competências exigidas pelo cargo. Outrossim, há representantes do CMS (23,1%) que jamais passaram por algum tipo de curso ou treinamento para tal finalidade. Este contexto se agrava ainda mais, uma vez que o Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas não apresenta Câmaras Técnicas – comissões incumbidas de instruir os participantes sobre temas e assuntos que eles desconhecem – para tornar os conselheiros capazes ou mais preparados à discussão e à prática deliberativa. A ausência desta ferramenta fundamental de apoio facilita a formação de um processo decisório hierarquizado, permitindo que aconteçam assimetrias informacionais (FARIA, 2007) entre os membros desta instituição. Por conseguinte, a falta de informação técnica acaba se constituindo em um dos mais graves problemas confrontados pelos conselheiros na determinação das políticas e gastos na saúde laurofreitense, já que existe uma preocupação quase unânime (84,6% dos componentes) acerca da necessidade de conhecer os assuntos específicos da saúde para deliberar sobre as questões do setor. Esta verificação, portanto, confirma o primeiro pressuposto desta pesquisa: Há dificuldades, por parte dos conselheiros, em exercer a função deliberativa sobre a formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, em virtude da falta de conhecimento técnico (específico da área) e pela inexistência de Câmaras Temáticas, no CMS de Lauro de Freitas, que os auxiliem nos assuntos sobre os quais não dominam.

A segunda hipótese explicativa para a baixa efetividade deliberativa do conselho sobre os temas impactantes da saúde se sustenta na centralidade do Executivo local na elaboração dos pontos de pauta, o que se configura em um obstáculo à proposição de temas pelos conselheiros na decisão das prioridades do setor e aplicação do dinheiro público. Durante as visitas à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) – local de reunião do CMS – e através do acompanhamento presencial das plenárias, foi possível identificar a maneira pela qual os assuntos a serem deliberados eram listados. Apesar de haver um discurso da SMS de abertura às sugestões dos participantes, os pontos de pauta, na maioria das vezes, apontaram para os interesses e necessidades do Poder Executivo, seja na prestação de contas (transparência das ações governamentais), seja no cumprimento dos procedimentos legais (exigência jurídica de aprovação dos programas e projetos pelo conselho para envio de recursos). Esta centralidade da SMS na determinação da pauta foi corroborada pelas declarações dos conselheiros: dos 13 participantes, oito (61,5%) disseram que a pauta de reunião é definida pela prefeitura

(Secretaria da Saúde), assinalando uma concordância com o segundo pressuposto anunciado no início deste parágrafo.

Por outro lado, o CMS confirmou uma tendência que indica uma atuação mais efetiva dos conselhos gestores no controle social do Estado. Ou seja, o maior número de decisões tomadas pelos conselheiros laurofreitenses foi relativo à prestação de contas das ações e programas da saúde (21,5% do total deliberado). Essa atenção atribuída à fiscalização das atividades governamentais pelos cidadãos, conforme Avritzer (2007) e Cunha (2007), se expressa nestas instituições em virtude da grande relevância que os movimentos de saúde sempre empregaram ao acompanhamento e prestação das contas públicas. Assim, de acordo com as decisões registradas em ata, verificou-se que o CMS, ao longo desses três anos, adotou uma postura mais fiscalizatória (na tentativa de impedir a transgressão do Estado) que deliberativa (na determinação das ações e gastos públicos). É importante citar que esta disposição do CMS ao controle social também foi constatada por outros autores em estudo sobre tais instituições em diferentes localidades. Cunha (2007) verificou, em pesquisa recente sobre participação no Nordeste, que os conselheiros de saúde desta região também atuam, de forma mais acentuada, como agentes fiscalizadores das ações e programas governamentais. Da mesma maneira, no estado Bahia, Avritzer (2007) assinalou que o acompanhamento e a prestação de contas se constituíram como os principais assuntos do processo decisório destes fóruns participativos. Além disso, no contexto baiano, os conselhos municipais de Alagoinhas, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista demonstraram igualmente essa relação de controle para com as políticas e recursos da saúde (CUNHA, 2007).

Com isso, é notória a manutenção da lógica predominante da fiscalização e controle do CMS sobre os gastos e ações da prefeitura na saúde. Esta ratificação se reflete nas respostas dos membros do conselho sobre tal situação, conforme dados da Tabela 11, a seguir.

Tabela 11

Frequência do acompanhamento dos gastos e ações da prefeitura na área da saúde pelos conselheiros

	N	%
Sempre	4	30,8
Algumas vezes	7	53,8
Poucas vezes	2	15,4
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Diante destas evidências empíricas e dos resultados obtidos no estudo do CMS laurofreitense, confirma-se a última pressuposição desta pesquisa que atribui aos conselhos gestores de saúde uma atuação mais proeminente no acompanhamento e prestação das contas públicas (controle social), constituindo-se, sobretudo, como agentes fiscalizadores das ações e programas do setor, em decorrência do processo de institucionalização⁶⁰ destes órgãos e da influência dos movimentos sociais aos quais estão ligados.

Obviamente que algumas limitações se apresentaram no cumprimento das etapas e objetivos deste estudo. Primeiramente, é apropriado mencionar, em função do exame documental ter se constituído como método de análise desta pesquisa, que a elaboração das atas do CMS de Lauro de Freitas – registros das discussões e deliberações – é feita sempre pelo intermédio da secretária do conselho que presencia as reuniões e as registra, isto é, a formulação destes documentos não acontece por transcrição (após gravação das plenárias) para assegurar a fidelidade dos pronunciamentos dos conselheiros. Desta forma, há sempre uma mediadora ao ato da fala que registra as informações da maneira como ela percebeu e não como foram pronunciadas as afirmações, o que pode alterar o sentido original dos conteúdos. Apesar destas considerações, as atas do CMS laurofreitense, além de serem os registros oficiais do conselho, possuem imenso valor de análise, pois se partiu do pressuposto

⁶⁰ O papel preponderante do governo federal na área da saúde caracterizou um forte processo de indução à alteração do sistema de saúde. Esse processo incluía a criação e funcionamento dos conselhos gestores como condicionantes para o repasse de recursos federais aos estados e municípios, levando tais instituições participativas a valorizarem sobremaneira a função de controle.

que esses documentos são lidos e aprovados pelos conselheiros em cada reunião⁶¹, sendo validadas, portanto, todas as discussões e decisões por aqueles que as fizeram.

Uma outra consideração com relação à pesquisa de campo diz respeito ao tempo dedicado à visitação e acompanhamento das atividades do conselho. A utilização do método da observação não-participante, durante as reuniões do CMS, compreendeu o período de julho a dezembro de 2007 que, em comparação ao tempo total analisado (três anos), é inferior e não permite generalizações. Porém, levando em conta que 76,9% dos conselheiros estão no CMS há pelo menos dois anos, os seis meses de observação presencial e análise da lógica de funcionamento do conselho e atuação dos participantes ganham maior relevância.

Por fim, não foi possível investigar o desempenho deliberativo do CMS laurofreitense durante todo o mandato petista (2005-2008) em virtude do prazo estabelecido para finalização desta pesquisa (março de 2008), deixando o último exercício político do PT fora das análises. Além disso, de acordo com a Secretaria Municipal de Saúde, a gestão atual, ao assumir a prefeitura, enfrentou dificuldades de acesso a documentos e informações das administrações anteriores (conduzidas pelo grupo de oposição que, durante 16 anos, firmou-se como a elite política local). Assim, por essas razões, foram analisadas somente as atas registradas pela atual gestão.

Com base na exposição dos fundamentos teóricos, nos resultados alcançados empiricamente e mesmo com as limitações apresentadas, pretendeu-se com este estudo verificar a efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas sobre a formulação das políticas de saúde e aplicação dos recursos públicos, de 2005 a 2007. Embora tenha constituído um estudo de caso que não permite generalizações amplas acerca do tema, buscou-se, através desta pesquisa, uma análise mais aprofundada da participação dos conselheiros laurofreitenses no processo decisório, indicando as dificuldades e desafios destes participantes no desempenho da competência deliberativa, especialmente, acerca das questões determinantes do sistema de saúde do município.

A partir dos encaminhamentos metodológicos adotados e dos dados obtidos através da pesquisa de campo, surgem propostas e recomendações para novos estudos. Tendo em vista a importância do caráter deliberativo dos conselhos gestores na democratização do processo decisório e a capacidade destas arenas de vocalizar as necessidades e anseios sociais, seria pertinente investigar em que medida os gastos e ações realizados pela prefeitura de Lauro de

⁶¹ Na análise das atas do CMS de Lauro de Freitas, percebeu-se que em todas as reuniões, ordinárias e extraordinárias, houve leitura dos registros anteriores seguida de aprovação dos conselheiros, sendo cabíveis ressalvas, complementações e alterações em caso de desacordos. Este fato também foi constatado durante o acompanhamento presencial dos encontros (observação não-participante).

Freitas, na área da saúde, estão de acordo com os temas e assuntos deliberados pelo CMS, o que poderia evidenciar a natureza da relação entre esta instituição e o Poder Executivo local no desenvolvimento das práticas políticas. Até porque,

Não é consenso, no âmbito da literatura pertinente, se deve ou não o Estado acatar as decisões dos conselhos, ou, se resolvida a questão da deliberação, é preciso acionar novos mecanismos de produção de acordos, extra conselhos, ou ainda mobilizar atores-chaves, como o Ministério Público, para obrigar o Estado a acatar as decisões (TATAGIBA, 2002, p. 95).

De qualquer modo, mesmo não havendo posições claras sobre os alcances deliberativos dos conselhos e as obrigações políticas do Estado diante de tais determinações, é possível perceber a relevância e implicação que esta situação encerra, ou seja, para que haja um aprofundamento democrático através destes arranjos participativos, é preciso também disposição dos órgãos da administração pública para legitimar e executar as decisões democraticamente estabelecidas pelos conselheiros.

Neste sentido, esta pesquisa já traz alguns indícios que justificariam a busca pela constatação ou não da coerência entre os assuntos e prioridades deliberados pelo CMS laurofreitense e as medidas implementadas pela Secretaria Municipal de Saúde. Isto porque, quando questionados sobre tal situação, os representantes do conselho responderam significativamente (quase 70% dos conselheiros) haver alto grau de sincronia entre as decisões por eles tomadas e as determinações (projetos) da prefeitura, como mostram as informações das tabelas a seguir.

Tabela 12
Freqüência com que as decisões do CMS de Lauro de Freitas são implementadas pela prefeitura

	N	%
Sempre	1	7,7
Na maioria das vezes	9	69,2
Poucas decisões do conselho são implementadas pela prefeitura	3	23,1
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo, 2007.

Tabela 13

Modo pelo qual os gastos e ações na área da saúde, realizados pela prefeitura, estão de acordo com as decisões do CMS de Lauro de Freitas

	N	%
De modo satisfatório	9	69,2
De modo pouco satisfatório	4	30,8
Total	13	100

Fonte: Pesquisa de campo

Entretanto, em sentido contrário às declarações dos membros do CMS acerca desta harmonia deliberativa, encontram-se os registros de denúncias e reclamações sobre o atendimento e estrutura da saúde municipal. Ao longo dos três anos analisados (2005-2007), o percentual destas insatisfações foi crescente (12%, 14,6% e 19,4% respectivamente), fato que designa uma contradição preocupante, a saber: além de responderem que possuem influência sobre o processo decisório e alto grau de envolvimento com os segmentos representados (conhecimento das prioridades sociais sobre a saúde do município), os conselheiros, em sua maioria, disseram que há correspondência entre as decisões do conselho e os gastos e ações da prefeitura. Logo, como se explica o aumento das denúncias e reclamações da sociedade laurofreitense sobre os bens e serviços de saúde prestados à população? Com intuito de buscar possíveis respostas e esclarecimentos para tal questionamento, sugere-se, para futuras pesquisas, a análise desta relação entre o CMS e o Executivo local na determinação da Política Municipal de Saúde.

Referências

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. **Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **Em busca de um padrão de cidadania mundial**. Lua Nova, nº 55-56, 2002.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América latina**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 04, 2004, p. 703-728.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 35-43.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

BEM, Arim Soares do. **A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, nº 97, set. / dez., 2006, p. 1137-1157.

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

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Atualizada até a emenda constitucional nº 30. Organização, remissões e índices por Dulce Eugênia de Oliveira. 2ª ed, São Paulo: Iglu, 2000.

CASTRO, Rocio. **Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local: os conselhos municipais de Salvador-Bahia**. Revista Organização e Sociedade, v. 6, nº 16, set. / dez., 1999.

COHN, Amélia. **Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde**. Revista Ciência e Saúde Coletiva v. 8, n. 1, Rio de Janeiro, 2003.

CORTES, Soraya Maria Vargas. **Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde**. Sociologias, Porto Alegre, ano 04, nº 07, jan. / jun., 2002, p. 18-49.

CORTES, Soraya Maria Vargas. **Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas**. Educar, Editora UFPR, n. 25, Curitiba, 2005, p. 143-174.

CUNHA, Eleonora S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

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

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DANIEL, Celso. **Gestão local e participação da comunidade**. Polis, n. 14, 1994, p. 21-41.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **“Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista**. Caderno CRH, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental**. Paper – “International Seminar Restructuring and Government Reform: Brazil and Latin America in a Globalization Context”. Sessão 4, FEA/FIA/ CAPES/ CNPq/ MARE. São Paulo, Maio, 1998.

ECHAVARRIA, Corina. **Espaço público e institucionalização: resistências à organização formal do planejamento estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)**. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA), Tese de doutorado, 2005, f. 280.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; BONFIM, Washington Luís de Souza. **Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teoria e fatos.** XXIX Encontro Anual da ANPOCS. GT 01 - Cidades: Sociabilidades, cultura, participação e gestão. Out., 2005.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 94-98.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior; DORNELAS, Marcos Aurélio. **Redes, governança urbana e práticas associativas: o exemplo do Programa de Saúde da Família.** 30º Encontro Nacional da ANPOCS. GT 01 - Cidades: Sociabilidades, cultura, participação e gestão. Caxambu, Minas Gerais, out., 2006.

FUKS, Mario. Contexto, regras e efetividade deliberativa: considerações a respeito dos conselhos de Curitiba. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

FUKS, Mario. **Participação e influência política no conselho municipal de saúde de Curitiba.** Revista de Sociologia e Política, nº 25, 47-61, 2005.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. **Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº 60, 2006.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato; RIBEIRO, Ednaldo. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.** Revista de Sociologia e Política, nº 21, 125-145, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo, Cortez, v. 84, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais.** Maria da Glória Gohn (Org.) – Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991).** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE: banco de dados (cidades@), Lauro de Freitas (BA), Contagem da população (2007). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2008.

LAURO DE FREITAS. A cidade (histórico, dados do município e economia). Disponível em: <<http://www.laurodefreitas.ba.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2008.

LAURO DE FREITAS. Decreto nº 2347, de 1º de setembro de 2005. Homologa o Regulamento Interno do Conselho Municipal de Saúde – CMS e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Lauro de Freitas, BA, 1º set. 2005.

LAURO DE FREITAS. Lei Municipal nº 1021, de 05 de fevereiro de 2003. Reestrutura o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Lauro de Freitas, BA, 6 fev. 2003.

LAURO DE FREITAS. Lei Municipal nº 688, de 27 de novembro de 1991. Institui o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Lauro de Freitas, BA, 27 nov. 1991.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graciela; BICHIR, Renata Mirândola. **Redes, modalidades de protagonismos e alianças no seio da sociedade civil**. 30º Encontro Nacional da ANPOCS. GT 01 - Cidades: Sociabilidades, cultura, participação e gestão. Caxambu, Minas Gerais, out., 2006.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política**. Sociologias, dez. 2006, nº 16, p. 180-214.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

MIRIAM, Medina Velasco. **Participação e espaço urbano no contexto colombiano**. Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Arquitetura, Dissertação (Mestrado em Arquitetura), cap. 2 e 3, São Paulo, 1997.

MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia e REZEK, Cibele Saliba. Orçamento Participativo: uma invenção da política. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

RAHNEMA, Majid. Participação. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Ed. Vozes, Petrópolis, p. 190-210, 2000.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política, nº 25, 209-213, 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em construção**: as Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Polis, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos sociais e conselhos**. Cadernos da Abong, n. 15, jul., 1996, p. 7-20.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, Salvador: UFBA, Recife: EQUIP, 2002.

TRINDADE, Helgio. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Apêndice A – Questionário de pesquisa

Questionário aplicado aos membros do Conselho Municipal de Saúde (CMS)

Pesquisa:

Análise do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas como aliado no desenvolvimento da democracia participativa local

Campo: Lauro de Freitas / Questionário INDIVIDUAL

Questionário nº: _____.

Data: ___/___/___ .

1. Nome: _____.

2. Há quanto tempo você participa deste conselho?

- Há menos de 1 ano. Entre 1 e 2 anos. Há 2 anos. Há mais de 2 anos.
 Não sabe. NR.

3. Para você, qual a função deste conselho na política municipal? (Pode marcar mais de uma opção).

- Informar a população.
 Consultar os cidadãos.
 Fiscalizar a prefeitura.
 Decidir sobre os gastos e ações na saúde.
 Outra, especifique: _____.
 Não sabe.
 NR.

4. Quem estabelece os pontos de pauta nas reuniões do CMS? (Pode marcar mais de uma opção).

- O presidente do conselho.
 Uma pessoa indicada pelo presidente do conselho.
 A pauta de reunião é definida pela prefeitura (Secretaria de Saúde).
 Alguns conselheiros (os mais influentes).
 Todos os conselheiros.
 Não sabe.
 NR.

5. Você discute os pontos de pauta e as prioridades da saúde no município com o segmento que representa antes das reuniões?

- Sim, sempre.
 Algumas vezes.
 Poucas vezes.
 Não discuto.
 Não sabe.
 NR.

6. Com que frequência você propõe assuntos a serem discutidos no conselho?

- Sempre. Na maioria das reuniões. Em algumas reuniões.
 Nunca propõe. Não sabe. NR.

7. Como você avalia sua capacidade de influenciar as decisões tomadas no conselho?

- Influencia muito. Influencia. Influencia pouco. Não influencia.
 Não sabe. NR.

8. Como você avalia os cursos de capacitação que recebeu, por meio desse conselho, para atuar como conselheiro?

- Foram suficientes para o exercício da função de conselheiro.
 Auxiliaram no desempenho da função, porém não foram suficientes.
 Não recebeu capacitações internas.
 Não sabe.
 NR.

9. Para você, qual o papel das Câmaras Técnicas existentes no conselho?

- Fiscalizar / Acompanhar.
 Produzir estudos e pesquisas na área do conselho.
 Assessorar os conselheiros sobre assuntos / temas que não dominam.
 O conselho não possui Câmaras Técnicas.
 Outro, especifique: _____.
 Não sabe.
 NR.

10. Você acha que o conhecimento técnico - sobre a saúde - é importante para discutir e tomar as decisões no conselho?

- Sim. Não. Não sabe. NR.

11. Você acha que as decisões do conselho são implementadas pela prefeitura?

- Sim, sempre.
 Sim, na maioria das vezes.
 Poucas decisões do conselho são implementadas pela prefeitura.
 Não, a prefeitura isoladamente toma as decisões sobre a saúde municipal.
 Não sabe.
 NR.

12. Como você avalia o processo de discussão e decisão no conselho?

- O conselho é autônomo para discutir e decidir sobre as questões da saúde no município.
 A prefeitura centraliza as questões e decisões a serem tomadas.
 Alguns segmentos do conselho centralizam as discussões e decisões. Quais? _____.
 Não sabe.
 NR.

13. Como você avalia o papel do conselho na resolução dos problemas da saúde no município?

- O conselho é fundamental, pois consegue resolver a maioria dos problemas da saúde.
- O conselho influencia as ações e gastos na saúde, mesmo com as limitações que apresenta.
- O conselho tem pouca influência, pois se depara com dificuldades no seu funcionamento.
- O conselho não influencia.
- Não sabe.
- NR.

14. Você acompanha os gastos e ações da prefeitura na área da saúde?

- Sim, sempre.
- Algumas vezes.
- Poucas vezes.
- Não.
- Não sabe.
- NR.

15. Em que medida, você acha que os gastos e ações na área da saúde, realizados pela prefeitura, estão de acordo com as decisões do conselho?

- Sempre de acordo.
- De modo satisfatório.
- De modo pouco satisfatório.
- Não estão de acordo.
- Não sabe.
- NR.

16. Em sua opinião, quais as principais dificuldades do conselho para influenciar as ações e a aplicação dos gastos da prefeitura na área da saúde?

Apêndice B – Relação dos conselheiros de saúde de Lauro de Freitas

Nome	Tempo de participação no CMS	Segmento que representa
Alcione Zanca	Há mais de 2 anos	Usuários
Anatália da Conceição	Há 2 anos	Usuários
Antônio Celestino	Há 2 anos	Usuários
Ariston de Santana	Há mais de 2 anos	Usuários
Clóvis Sobrinho	Há mais de 2 anos	Usuários
Luzinete Leite	Há mais de 2 anos	Usuários
Marcos dos Santos	Há mais de 2 anos	Profissionais de saúde da rede pública
Patrícia de Souza	Há menos de 1 ano	Profissionais de saúde da rede pública
Rita de Carvalho	Entre 1 e 2 anos	Usuários
Ruth Vilas Boas	Entre 1 e 2 anos	Prestadores de serviços da rede privada
Sônia do Nascimento	Há mais de 2 anos	Usuários
Valéria Dantas	Há mais de 2 anos	Governo
Vanda Pergentina	Há 2 anos	Profissionais de saúde da rede privada

Anexo A – Mapa do município de Lauro de Freitas



Disponível em: <http://www.laurocity.com/mapas.asp>

GUEDES, Tiago Almeida. *O papel deliberativo dos conselhos gestores de políticas públicas: análise do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas no desenvolvimento da democracia participativa local*. 2008. 151 f. II. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Autorizo a reprodução [parcial ou total] deste trabalho
para fins de comutação bibliográfica.

Salvador, 28 de abril de 2008.

Tiago Almeida Guedes