

CARMEN GEAN VERAS DE MENESES

**PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE DO
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BRASILEIRA - PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, tendo como orientadora a *Profa. Dra. Masilene Rocha Viana*.

Área de Concentração: *Estado, Sociedade e Políticas Públicas*.

Linha de Pesquisa: *Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais*.

TERESINA - PI

AGOSTO. 2013

CARMEN GEAN VERAS DE MENESES

**PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE DO
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BRASILEIRA - PI**

Aprovada em: ____/____/ 2013.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Masilene Rocha Viana -UFPI
Presidente da banca

Profa. Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira- UFPI

Prof. Dr. Perci Coelho de Souza - UnB

AGRADECIMENTOS

Um sonho não se faz sozinho. É preciso de um conjunto de força empurrando esse sonho para frente, fazendo-o acontecer. Mas ele não vem fácil. Muitas pedras são afastadas até sua realização. Desânimo, cansaço, renúncias, medo, vontade, crença, descrença, decepção, enfim, um misto de sentimentos que envolvem o sonhador. O mestrado era um sonho em minha vida que somente foi possível pela colaboração e força de muitos. Sem essa força, não teria conseguido.

A primeira força foi Deus. Embora lembrado amiúde mais nos momentos difíceis, foi Ele a força espiritual que confortou e me fez ir adiante.

A segunda força foi minha família. Meus pais, que sempre acreditaram em mim e se orgulharam de minha determinação pelo estudo. Minha mãezinha, quantos domingos cuidando da Sofia para que eu tivesse tempo para o mestrado. Obrigada! Meu companheiro Messias que, mesmo reclamando de minha falta de tempo, foi importante nessa caminhada. Obrigada. Minhas filhas, Sofia e Ágatha, obrigada por terem compreendido que a minha dedicação ao estudo tem em vocês também uma razão. Sofia, obrigada por fazer as massagens quando as costas já não aguentavam tanto tempo sentada em frente ao computador; Ágatha, obrigada pela colaboração na Plataforma Brasil, nas formatações e nas revisões da bibliografia.

A terceira força foi meus amigos. Obrigada, Kátia por entender meu nervosismo nos momentos mais difíceis do mestrado. Higor, obrigada pela substituição de minha deficiência tecnológica. Marina, obrigada pela paciência. Darocha, obrigada pelas inúmeras viagens a Teresina durante as aulas e orientações. José, meu fiel amigo, obrigada pelas informações, pela força e por sempre me lembrar dos prazos. Cassandra, Hérika e Tatiane, muito obrigada pelas informações e pelo apoio.

A quarta força vem de minha orientadora, Dra. Masilene Rocha Viana. Ela foi muito mais que uma orientadora, foi um sustentáculo fundamental, sem o qual não teria conseguido meu objetivo. Obrigada pela compreensão, obrigada pela doçura até nos momentos de “bronca e puxão de orelha”, obrigada pelas referências bibliográficas, obrigada

pelos livros, obrigada por fazer de sua casa nossa sala de orientação, obrigada por horas e horas me ouvindo ao telefone, obrigada por me ter permitido partilhar de seu exemplo de inteligência, ética e compromisso com o Programa de Políticas Públicas. Obrigada!

Gostaria também de agradecer a Secretaria de Assistência Social de Brasileira, na pessoa de Patrícia Pimentel, gestora do órgão, por ter facilitado o acesso a todos os documentos alusivos ao conselho gestor, não opondo nenhum obstáculo ao desenvolvimento da coleta de dados e informações. Ao assessor técnico Gustavo, pelo repasse de dados tão valiosos. Obrigada, ainda de forma especial, ao Alexandre, servidor do Comitê de Ética da UFPI pela ajuda nas orientações e pelo conforto moral nos momentos mais difíceis da aprovação do projeto.

Navegar é preciso, já repetia Fernando Pessoa, por isso quero continuar navegando em busca de crescimento profissional, intelectual e tornar-me um ser melhor. Mas agradecer também é preciso, dizer obrigada é preciso, dizer valeu é preciso. É que sem as forças que me ajudaram não conquistaria o sonho tão almejado.

O poder real nunca pode ser inteiramente delegado.

Ele cabe à cidadania.

REFORMA POLÍTICA: construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil. [s.d]

RESUMO

A questão da construção democrática e participação da sociedade civil vem marcando os debates e os estudos sobre as experiências participativas no Brasil. Os conselhos gestores comparecem nas discussões como possibilidade de materialização do aprofundamento e alargamento da democratização mediante a participação da sociedade civil nos negócios públicos. Se antes predominava uma visão celebratória desses arranjos participativos, ela viu-se substituída por desencantos ante um sonho de partilha de poder que, em muitas experiências, revelou-se mera legitimação das decisões do poder público. Tomamos o Conselho Municipal de Assistência Social de Brasileira como *lócus* de investigação, entendendo como relevante um estudo que detectasse as singularidades de um conselho em município de pequeno porte com semelhanças com a grande maioria dos municípios piauienses. A pesquisa orientou-se pela busca de analisar o sentido e o alcance da participação nesse Conselho, com vista à identificação da contribuição dessa experiência na construção democrática no âmbito local, enfocando a relação entre os preceitos normativos do conselho e a realidade da Política de Assistência Social local, de forma a assinalar avanços óbices e levantar problemas de representatividade, participação e legitimidade dos conselheiros. Nos aspectos metodológicos, a pesquisa foi conduzida numa perspectiva qualitativa e pelo uso das técnicas de análise documental dos registros alusivos ao Conselho, com observação de campo e entrevista semiestruturada com representantes governamentais e da sociedade civil. A análise de dados tentou respeitar o enfoque hermenêutico-dialético e o encontro com os repertórios discursivos próprios da cultura política local. Os resultados da pesquisa revelam a permanência de uma cultura centralizadora dos negócios públicos nas mãos de estratos dirigentes locais que aparecem na cena conselhistas como os seus protagonistas fundamentais. Paralelo a essa centralidade do Estado na condução dos rumos do conselho, Brasileira apresenta uma frágil e incipiente vida associativa, o que implica uma condição subalterna dos setores representativos da sociedade civil local, reiterando-se, no espaço do Conselho, a manutenção das práticas de corte clientelistas e forte centralismo na gestão pública do município, um quadro que impõe sérios limites ao processo de ampliação da democracia e da participação locais.

Palavras-chave: Conselho Gestor. Participação. Democracia. Assistência Social.

ABSTRACT

The issue of building democracy and civil society participation have marked the debates and studies on participatory experiences in Brazil. Management councils attend the discussions as possible materialization of deepening and widening democratization through participation of civil society in public affairs. Before, there was a prevailing view celebratory around these participatory arrangements, replaced by disillusionment in the face of a dream of sharing power, in many experiments, proved to be a mere legitimizing the decisions of the government. We take the Municipal councils Social Assistance of Brasileira as the locus of research, understanding how relevant a study that sought the singularities of a board in a small city, with similarities to the vast majority of municipalities in Piauí. The research was guided in seeking to analyze the meaning and scope of participation in council, with a view to identifying the contribution that experience in building democracy at the local level, seeking to analyze the relationship between the normative precepts of the board and the reality of social assistance policy place to identify progress and even the possible obstacles in the construction of a public and participatory management, which meant raising issues around representatividade, participation and legitimacy of councilors. With respect to methodological research was conducted from the perspective and the use of qualitative analysis techniques of documentary records depicting the advice, observation and semi-structured interviews with government representatives and civil society with a seat on the Board. The data analysis sought to respect the hermeneutic dialectic approach and in the process met with the discursive repertoires reveal the local political culture. The research results reveal the persistence of a culture of centralization of public affairs in the hands of local leaders strata, which appear in the scene councilist as key players who take there seat. Parallel to this picture of the centrality of the state in managing the direction of the board, Brasileira presents a fragile and fledgling associational life, which implies a condition of subaltern sectors representative of local civil society, reiterating therefore within the council maintenance practices cutting patronage and strong centralism in municipal management that county, which results in a situation of serious limitations in the process of expansion of democracy and participation at the local level.

Keywords: Management Council. Participation. Democracy. Social Assistance.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACCB – Associação Cultural Comunitária de Brasileira
ACDB- Associação Comunitária do Desenvolvimento de Brasileira
AABB- Associação Atlética Banco do Brasil
ACESSUAS/TRABALHO - Termo de Aceite do Programa Nacional de Promoção do Acesso
ao Mundo do Trabalho
BPC- Programa de Benefício de Prestação Continuada
CCS - Conselho da Comunidade Solidária
CMDCA - Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
COMTIBA- Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba
CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social
CMH- Conselho Municipal de Habitação
CNA- Congresso Nacional Africano
CNPJ- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social
ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNPP - Fórum Nacional de Participação Popular
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDEB - Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de
Valorização dos Profissionais da Educação e do Desenvolvimento da Educação
FUNABEM- Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNEMEM - Fundação Neuza Mendes de Meneses
FPM- Fundo de Participação dos Municípios
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD- Índice de Gestão Descentralizada
INSS- Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA- Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MCLP - Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza
MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social

ONGs - Organizações Não Governamentais
OP- Orçamento Participativo
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC - Programa de Atendimento à Criança
PAIF - Serviços de Proteção Social básica à família
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS- Política Nacional de Assistência Social
PPs - Públicos Participativos
PT - Partido dos Trabalhadores
SAGI/MDS - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do
Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SESI - Serviço Social da Indústria
SERSOM - Serviço Social do Município
SINDSEMBRA – Sindicato dos Servidores da Educação Municipal de Brasileira
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Serviço Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UFPI - Universidade Federal do Piauí

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - BRASILEIRA- PI: DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS, POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS.....	16
OS CAMINHOS DA PESQUISA E A ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	18
I DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL RECENTE	23
1.1 DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: TRAJETÓRIA, PECULIARIDADES E PROJETOS EM DISPUTA.....	26
1.1.1 Sociedade civil: controvérsias teóricas e presença política.....	33
1.2 PARTICIPAÇÃO COMO PILAR DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA.....	40
1.2.1 Experiências participativas: avanços e recuos na democratização.....	45
II CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE UMA APOSTA CELEBRATÓRIA AOS DESENCANTOS DAS EXPERIÊNCIAS.....	55
2.1 CONSELHOS: INSTRUMENTOS NORMATIVOS E EXPANSÃO NO BRASIL PÓS-1988	56
2.1.1 Nos caminhos da LOAS e do SUAS: os Conselhos de Assistência Social no Brasil	60
2.2 CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS PÚBLICOS: UM DEBATE NECESSÁRIO	64
2.3 CONSELHOS GESTORES: OTIMISMOS, DESENCANTOS E LIMITES NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA.....	69

2.3.1 Participação e Representação nos Conselhos: atores, instituições e legitimidade em questão	74
III PARTICIPAÇÃO E CULTURA DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BRASILEIRA	80
3.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ASSOCIATIVISMO EM BRASILEIRA	80
3.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BRASILEIRA E ATUAÇÃO DO CONSELHO	85
3.2.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Brasileira: entre o legal e o real	89
3.2.1.1 <i>Os velhos “ismos” em novas feições representativas</i>	99
3.2.2 “Eu não me via como representante”: o problema da representação conselhistas	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICES	124

INTRODUÇÃO

É fato que a abertura democrática no Brasil oportunizou a institucionalização da participação. A ideia de cogestão, pilar de uma democracia participativa, foi uma das grandes inovações da Constituição Brasileira de 1988 e um dos formatos das relações entre o governo e a sociedade civil que se definiu a partir da obrigatoriedade constitucional de implantação de Conselhos Gestores de políticas públicas. O processo de redemocratização do país oportunizou, assim, o exercício de direitos civis e políticos e, conseqüentemente, o direito constitucional de participar, de forma institucionalizada, oferecendo a Carta Política de 1988 as condições jurídicas, legais e políticas para a institucionalização dos Conselhos Gestores.

Corolário de uma vivência participativa, os Conselhos Gestores surgiram como formas concretas de institucionalização de um espaço específico de participação e gestão da coisa pública. Apresentam-se, pois, como espaços públicos de composição plural e paritária, formados pela partilha de poder, com variadas funções, como elaborar, deliberar e fiscalizar políticas públicas, configurando-se como uma cogestão entre poder público e sociedade.

Os Conselhos difundiram-se rapidamente em todos os entes federativos (União, Estados e município), nas mais diferentes áreas, como educação, saúde, criança e adolescente, assistência social, etc. No município de Brasileira, no Piauí, também foram criados muitos conselhos, mediante leis municipais, cumprindo a determinação da Constituição Federal e institucionalizando a participação nas políticas públicas em âmbito local.

Em 1998, iniciei a graduação em Direito na Universidade Estadual do Piauí e, ao cursar as disciplinas Direito Constitucional I e II, estudei vários preceitos que tratam da descentralização das políticas públicas e da garantia da participação em órgãos colegiados. As explanações dos mestres diziam da existência de conselhos gestores espalhados pelo Brasil, e costumava então fazer um cotejo com a realidade do meu município, Brasileira. Naquela época, tinha consciência de que os Conselhos existiam legalmente em minha cidade, mas não funcionavam na prática.

Tinha a informação dessa existência legal porque, em 1997, fui uma das fundadoras e secretária da Associação Cultura Comunitária de Brasileira (ACCB), entidade sem fins lucrativos que visava resgatar e promover a cultura no município, por meio de eventos

culturais¹. Na época, o prefeito municipal solicitou que a ACCB fizesse parte do Conselho Gestor de Assistência Social, indicando um representante e tornei-me assim, conselheira, cuja função se limitou a consentir na indicação do meu nome pela entidade representada, pois não houve qualquer reunião ou mesmo outro evento ou ato administrativo municipal para o qual a ACCB tenha sido convocada para participar. A fase exploratória da pesquisa revelou que não existe nenhum registro de reuniões nesse período, mas somente a lei de criação do Conselho e a portaria de nomeação dos primeiros conselheiros.

Esse contato, ainda nos anos de 1997 e 1998, proveniente da minha vida acadêmica e do que presenciava na realidade local, já causava bastante inquietação. Ficava a me perguntar “por que os Conselhos não existem, de verdade, em Brasileira?”, pois acreditava que funcionassem satisfatoriamente em outras cidades. Em 1999, passei a ocupar o cargo de chefe de gabinete na prefeitura, tendo, contato direto com as leis municipais, inclusive com a de criação do Conselho de Assistência Social. Essa nova incursão renovava a reflexão sobre o não funcionamento do Conselho, sempre comparando o que estudava na vida acadêmica e o que era constatado na realidade da cidade. O descompasso entre o legal e o real já me inquietavam.

Os anos passaram. E minhas inquietações ficaram adormecidas. Em 2011, quando resolvi estudar para ingressar no Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, o contato com o material bibliográfico para a prova escrita do programa, como as leituras de Evelina Dagnino, Luciana Tatagiba, Marco Aurélio Nogueira e José Murilo de Carvalho, dentre outros, despertaram as inquietações, que voltaram mais fortes, insistentes e claras. A oportunidade de acalmá-las e de dar respostas às minhas dúvidas, aprofundar os conhecimentos acadêmicos obtidos no curso de Direito e compreender melhor a realidade do meu município, com suas singularidades, veio com o mestrado. Não tinha mais dúvida: estava certa que meu projeto de pesquisa seria sobre a efetividade da participação nos Conselhos Gestores de Brasileira-PI.

Há vários estudos de pesquisadores brasileiros sobre a atuação dos Conselhos Gestores de políticas públicas. Tais estudos, em geral, têm como espaços de pesquisa, as grandes cidades ou mesmo metrópoles brasileiras, como São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, Recife e Belém, entre outras.² Em municípios

¹A referida associação promove eventos culturais como Semana Cultural, Bazar do Livro, instalou a biblioteca comunitária Rubens Miranda, cuidando inclusive de seu funcionamento até o presente momento.

² Como atestam trabalhos como de Evelina Dagnino (2002), Luciana Ferreira Tatagiba (2002), Mário Fuks (2004), Renato Perissinotto (2004) e Nelson Rosário de Souza (2004), entre tantos outros.

brasileiros de pequeno porte os estudos são bastante incipientes e muitas vezes não alcançam divulgação nacional. A proposição desta pesquisa brotou das inquietações já descritas e precipuamente do desejo de saber sobre o verdadeiro sentido e alcance da participação em município de pequeno porte, como Brasileira.

O IBGE classifica os municípios brasileiros em pequeno porte I, pequeno porte II, médio, grande e metrópole³. Entende-se por município de pequeno porte I aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, (em média 45% do total) e cerca de 50% dos habitantes vivem com renda per capita abaixo da linha de pobreza. (BRASIL, 2004).

O Piauí tem hoje 225 municípios e parte significativa deles tem criação e instalação recente, resultado do desmembramento de outros⁴. Desses 225, 162 ou 72% possuem menos de 10.000 habitantes (IBGE, 2010). Nos aspectos demográficos, a realidade desses municípios é próxima à de Brasileira, que possui 7.966 habitantes, sendo 4.075 homens, 3.891 mulheres (IBGE, 2010) e 5.848 eleitores.

Essa singularidade demográfica implica outra característica, observável em muitas municipalidades do Estado. Segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU), os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), são divididos de acordo com o número de habitantes, sendo que até 10.188 recebem pelo coeficiente mínimo de 0,6, os repasses obrigatórios do governo Federal, exceto os aportes decorrentes de convênios celebrados. Assim, Brasileira e mais 161 municípios do Piauí que têm coeficiente 0,6 recebem de transferência do FPM o mesmo valor.

Não se pode olvidar que grandes cidades, capitais ou mesmo grandes metrópoles possuem características muito diferenciadas de municípios de pequeno porte em variados aspectos, como população, área, renda, escolaridade, nível de organização da sociedade civil, quantidade de conselhos, gastos sociais, parcela do repasse do FPM. Ou seja, as diferenças nos indicadores sociais e econômicos podem jogar um peso significativo no formato que toma a participação local, sem dizer de outros aspectos não menos importantes, como a cultura política local e a articulação das forças políticas e de entidades da sociedade civil no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas.

³ Pequeno porte II de 20.001 a 50.000 habitantes; médio de 50.001 a 100.000 habitantes; grande de 100.001 habitantes a 900.000 habitantes e metrópoles acima de 900.000 habitantes (PNAS, 2004).

⁴ O Brasil possui grandes dimensões territoriais, sendo composto de 27 unidades da Federação e 5.565 (cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco) municípios. O Piauí ocupa a 8ª posição de Estados que mais possuem municípios.

Destarte, quando me lancei nessa tarefa, apostei na possibilidade de que estudos como esses pudessem oferecer novas luzes ao debate sobre os Conselhos Gestores, embora tenhamos muitas vezes a entoar suas contribuições acerca da temática. No entanto, o país é imenso, as desigualdades sociais e econômicas enormes, as diferenças entre os municípios e os estados no Brasil apresentam uma diversidade de experiências que apontam para a necessidade de estudos e sobre, por exemplo, Brasileira, pelo simples motivo de que tem características similares a muitos outros municípios.

Não se pretendeu com a opção de investigar um Conselho em município de pequeno porte, como Brasileira, desconsiderar os estudos realizados nos grandes centros urbanos, mas sinalizar que não se podem utilizar seus resultados e conclusões para o conjunto da atuação e experiência em municípios pequenos ou em realidades institucionais e sociais distintas. Os estudos que tomam como “objeto de estudo” as experiências nos centros urbanos maiores são valiosos e servem de apoio teórico e prático para compreender seus espaços institucionais e seu genuíno sentido e alcance, oportunizando um cotejo entre as suas realidades investigadas, a dos pequenos municípios.

Muitas indagações advindas da realidade animaram a pesquisa, principalmente as singularidades dos municípios de pequeno porte, com a parca participação da sociedade civil nos processos decisórios. Que participação efetivamente acontece em Conselhos Gestores desses municípios? O desenho da política contribui para alargar os espaços públicos e o livre debate dos interesses da população no que diz respeito às políticas públicas? A institucionalização e o funcionamento dos Conselhos contribuíram para fortalecer, no âmbito local, uma cultura política democrática? Quais os limites do desenho da política no caminho da efetividade da construção democrática nesses espaços? Como esse desenho se faz realidade na relação com a cultura local por vezes plena de particularismos familistas, oligárquicos, mandonismos e tradições de diversos matizes que geraram óbices à efetiva garantia da participação com horizontes democratizantes?

A escolha pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) deu-se por ter sido conselheira em sua primeira composição, soma-se ao fato de ser também um dos mais antigos, na verdade, o segundo a ser institucionalizado no município⁵. É certo que a experiência de Brasileira contribui para fomentar a reflexão em torno da participação em municípios de pequeno porte, constituindo-se em relevante e significativa contribuição para o

⁵ Maiores informações sobre a proliferação dos Conselhos em Brasileira poderão ser encontradas adiante, especialmente no segundo capítulo.

entendimento dos contornos desses arranjos institucionais e sua eficácia na formulação e controle de políticas públicas setoriais no âmbito local, em particular buscando compreender a atuação dos conselheiros e seus “papéis” como agentes da democracia participativa.⁶

BRASILEIRA: ASPECTOS HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS, POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS.

A história de criação e ocupação da área atual do município de Brasileira associa-se à implantação da estrada de ferro Central do Piauí, no ano de 1936, que oportunizou a aglomeração da população próximo à estação ferroviária, em virtude de possibilidades econômicas, pois a estrada passou a funcionar como principal via de escoamento da produção de tucuns, cera de carnaúba, coco babaçu, farinha, milho e pele de animais. O nome Brasileira origina-se de um riacho localizado próximo ao município e que se denomina “Brasileira Velha”.

Quanto aos aspectos sociodemográficos⁷, a população de Brasileira cresceu, entre os Censos de 2000 a 2010, à taxa de 0,79% ao ano, chegando a 7.966 habitantes, inferior à registrada no Estado (0,94% ao ano) e no Nordeste (1,08% ao ano). A taxa de urbanização no mesmo período apontou que a população urbana, em 2000, representava 39,75% e, em 2010, era de 43,72% do total. Assim, segundo dados do Censo (IBGE 2010), dos 7.966 habitantes de Brasileira, 3.483 pessoas residem na zona urbana e 4.483 na rural. Outro dado relevante para compor o panorama geral do município é o que diz dos benefícios do INSS emitidos no município. Do total de 394 benefícios, 76 foram para a zona urbana e 318 para a zona rural.

Brasileira foi desmembrado de Piripiri⁸ e elevado a categoria de município com essa denominação,⁹ através do art. 35, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da

⁶No entanto, não se pretendeu com o resultado da pesquisa traçar generalizações entre a realidade de Brasileira e de outros municípios, pois cada município tem suas singularidades.

⁷ Fonte: Censos de 2000 a 2010/IBGE.

⁸ Embora a conformação territorial de Brasileira tenha absorvido também áreas dos municípios de Batalha e Piracuruca. Com a criação o município passou a ter os seguintes limites: Ao Norte, os municípios de Batalha e Piracuruca; ao Sul os municípios de Batalha, Piripiri e Domingos Mourão; ao Leste, o município de Piracuruca; e a Oeste, o município de Batalha.

⁹ Antes da emancipação política as terras que formavam o atual município eram chamadas “*Mata da escuta*”.

Constituição Estadual do Piauí de 05/10/1989, e tendo sua área e limites estabelecidos pela Lei estadual nº 4.389, de 10 de junho de 1991.¹⁰

Brasileira ao longo de seus mais de 21 anos de emancipação política praticamente foi governada por duas pessoas. De 1993 a 1996 teve como prefeito Francisco de Assis Amado Costa; de 1997 a 2004 o prefeito foi Messias Ribeiro Batista Filho, com dois mandatos subsequentes e de 2005 a 2012 novamente foi administrada por Francisco de Assis Amado Costa¹¹, com mais dois mandatos sucessivos. O Poder Legislativo de Brasileira tem nove vereadores.

Brasileira tem uma população com baixo poder aquisitivo¹², que vive da agricultura familiar, sendo que muitas pessoas que moram na zona urbana têm pequenos comércios, prestam serviços e são empregados ou exercem cargos da Prefeitura¹³. Em relação aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 24% da população está em extrema pobreza, com intensidade maior na zona rural (30,7%) que na urbana (15,3%). (BRASIL, 2010)¹⁴.

Segundo o Censodo IBGE de 2010 trata-se de um município onde a maior quantidade de domicílios se encontra nas baixas faixas de renda, como atesta o gráfico a seguir e também a elevada taxa de analfabetismo. A taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 33,6%. Na área urbana, a taxa era de 25,9% e na zona rural era de 39,8%.

¹⁰ O município de Brasileira tem uma área de 881 km² e dista da capital, Teresina, 172 Km. Localiza-se na mesorregião Norte Piauiense e Microrregião do Baixo Parnaíba Piauiense; Tem clima semiárido e bioma caracterizado pela caatinga. No que tange a localização em Territórios de desenvolvimento compõe o território dos Cocais. (ANUÁRIO DO PIAUÍ, 2008).

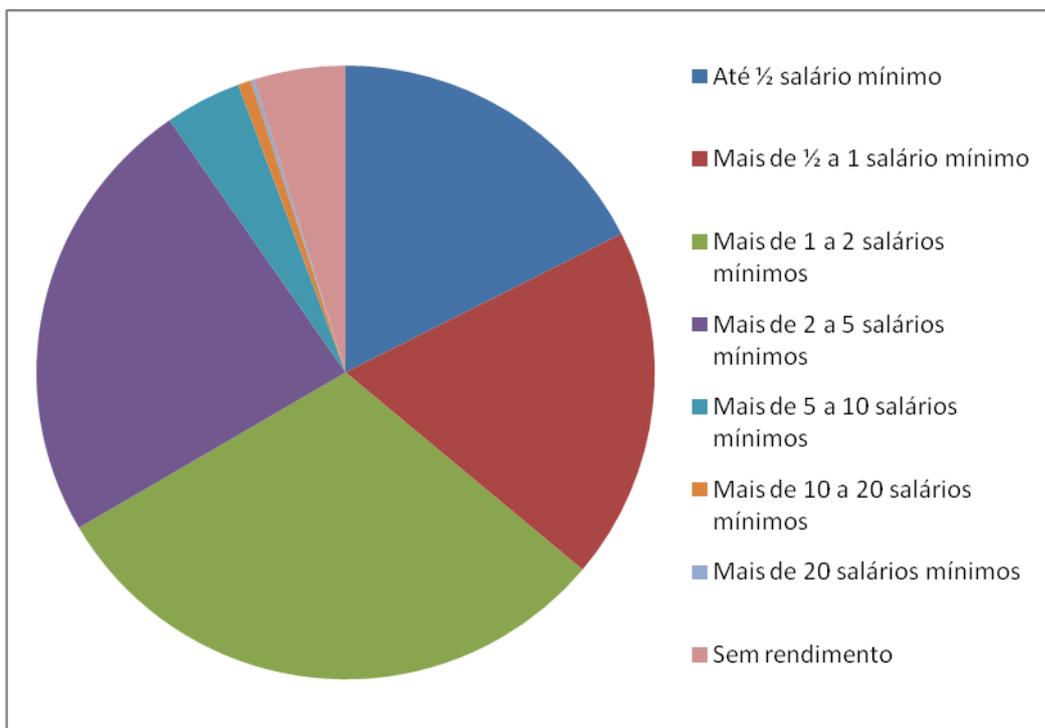
¹¹ Em agosto de 2012 o prefeito Francisco de Assis Amado Costa foi cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, assumindo por apenas 4 meses seu vice-prefeito Francisco Wilson Amaral Aguiar.

¹² Conforme dados do Censo (IBGE, 2010), a população total do município era de 7.966 residentes, dos quais 1.689 encontrava-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Isso significa que 21,2% da população municipal viviam nesta situação. Do total dos extremamente pobres, 1.249 (73,9%) viviam no meio rural e 441 (26,1%) no meio urbano.

¹³ Segundo o relatório da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a dependência do município em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) diminuiu no município, passando de 53,37% da receita orçamentária em 2005 para 51,38% em 2009. Essa dependência foi superior àquela registrada para todos os municípios do Estado, que ficou em 36,24% em 2009.

¹⁴ Fonte: Relatório de informações sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Seguranca Alimentar](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Seguranca_Alimentar)>.

GRÁFICO 1 – BRASILEIRA- PI: DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL



Fonte: IBGE, Censo Demográfico – 2010.

A administração pública foi, sublinhe-se, o setor com maior volume de empregos formais, com 86 postos de trabalho, seguido pelo do comércio, com 21 em 2010, somados, representavam 93,0% dos empregos formais do município (BRASIL, 2010)

Realizando um levantamento exploratório do conjunto das formas de inserção da população em espaços públicos e mesmo do associativismo e movimentação da sociedade organizada na municipalidade, pode-se depreender que existem poucas entidades que integram esses arranjos participativos e uma pequena expressão de movimentos sociais, que na realidade assumem feições representativas de suas categorias profissionais sem apresentar, no entanto, grande combatividade. Há, ainda, algumas associações ligadas a assentamentos rurais, entidades de cunho caritativo, recreativo ou cultural, porém maiores detalhes do associativismo no município serão citados no terceiro capítulo.

OS CAMINHOS DA PESQUISA E A ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A pesquisa situou-se nos horizontes fundamentais da abordagem qualitativa, tomando o CMAS como lócus de investigação. Houve necessidade de prévio trabalho exploratório, dada a ausência de dados sistematizados sobre os Conselhos em Brasileira, em particular sobre as organizações da sociedade civil local. No entanto, para além dos desafios iniciais exploratórios, a pesquisa buscou alcances investigativos de maior monta, ou seja, elementos aproximativos que descrevessem os problemas, os limites e as dificuldades desse Conselho, bem como seus eventuais avanços ou “progressos” na construção de processos democráticos locais pela via da participação.

Nesse processo, o trabalho de pesquisa tomou a análise documental, a observação e a realização de entrevistas semiestruturadas como recursos técnicos fundamentais para dar conta de seus objetivos, fornecendo uma análise minuciosa de todos os registros alusivos à formação do CMAS do município de Brasileira, e toda a sua conformação legal, (lei de criação, portarias de nomeação dos conselheiros, resoluções). Foram analisados ainda documentos referentes a atos que pudessem expressar deliberações, como atas das reuniões, requerimentos, ofícios e relatórios, dentre outros.¹⁵

Nesse esforço de levantamento documental exploratório, consideramos necessária a identificação das organizações não governamentais e eventuais movimentos sociais da municipalidade de Brasileira. Assim, fizemos um levantamento de registros dessas organizações nas mais diversas fontes possíveis, de modo a precisar formas de atuação, bases demandatárias, distintos interesses e reivindicações, entre outros.

As entrevistas foram realizadas tanto com conselheiros governamentais quanto com conselheiros representantes da sociedade civil, tendo seguido um roteiro semiestruturado, organizado a partir de eixos temáticos como atividades no Conselho: mandato, atribuições e avaliação; CMAS: processo de deliberação, gerenciamento e avaliação da política pública; articulação com as instituições representadas com a população e com o executivo municipal; e avaliação da participação e da política de assistência social no município. Esses eixos

¹⁵ Analisou-se documentos atinentes à publicação desses atos, como convocação de conselheiros para assembleias, reuniões, publicações das ações do conselho para a população em geral, existência ou não de canais de comunicação com o povo. Foi objeto de análise ainda, a formação do conselho, mais precisamente a descrição dos segmentos sociais que os compõem, observando ainda como ocorreu a escolha dos membros, se mediante eleição interna nas organizações e movimentos sociais, ou se os mesmos foram indicados ou nomeados.

temáticos tiveram como objetivos identificar os repertórios discursivos presentes nas análises dos conselheiros sobre seu universo de atuação e o alcance de suas práticas num horizonte de democratização desses espaços.

Para a realização das entrevistas o universo abordado foi o dos conselheiros titulares governamentais¹⁶ e da sociedade civil¹⁷ de todos os mandatos do CMAS.¹⁸ Na verdade, muitos atores presentes no CMAS de Brasileira, são desde as suas origens, pessoas do seu cotidiano, já que não se observou uma renovação significativa na representação da sociedade civil e mesmo dos governos locais. Assim, esperava-se entrevistar 23 conselheiros, mas foram entrevistados 10 e 2 se recusaram a colaborar. Logo nos primeiros contatos 10 conselheiros¹⁹ afirmaram que não participavam das reuniões e informaram que nem sabiam que tinham sido conselheiros, pois apenas foram indicados pelas entidades representadas. Outros confirmaram não ter conhecimento das atividades conselhistas, não tendo, por isso, como participar da entrevista. Soma-se a esse número o caso particular da autora que, tendo composto formalmente a primeira gestão do conselho, não experimentou convívio efetivo no CMAS. Assim, embora tenha sido abordados o conjunto dos conselheiros, efetivamente se realizaram 10 entrevistas, 5 com representantes da sociedade civil e 5 com representantes de instituições governamentais com assento no CMAS.

Em geral, os conselheiros de todas as gestões apresentam um nível de escolaridade elevado. Dos 23, 3 têm pós-graduação, 8 são graduados, 8 têm o segundo grau completo e 4 deles contam com o primeiro grau incompleto. A grande maioria (11) é servidor público municipal, 2 servidores estaduais, 2 servidores federais e 8 exercem outras profissões.

A observação é um processo fundamental que capta o espaço-tempo contemporâneo em que ocorrem os mais distintos processos que se dão no Conselho de Brasileira. Para isso,

¹⁶ Conforme as portarias, compuseram o CMAS, pelo governo municipal, representantes da SEMAS (Secretaria Municipal de Assistência social), da SEMEC (Secretaria Municipal de Educação), da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, da Secretaria de Administração e Secretaria de Finanças, além da Câmara Municipal de Brasileira.

¹⁷ Conforme as portarias compuseram o CMAS pela sociedade civil, representantes da Igreja Católica, da Igreja Evangélica, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da Associação Cultural Comunitária de Brasileira (ACCB), Associação da Comunitária do Desenvolvimento de Brasileira (ACDB), da Pastoral da Criança e da Fundação Neusa Mendes de Meneses.

¹⁸ Conforme explorações documentais realizadas, foram encontradas 4 portarias de nomeação dos conselheiros, referentes aos anos de 1997, 1998, 2005 e 2011. O conselho foi criado em 1995. Há somente a lei de criação. Não há portarias nomeando os membros para os anos de 1995 a 1996. Assim, é 29 o total de conselheiros titulares conforme as portarias de nomeação existentes nos arquivos da Prefeitura. No entanto, há conselheiros que se repetem em diversos mandatos, o que implica em um número total de 23 pessoas que inicialmente seriam entrevistadas.

¹⁹ Esses conselheiros fizeram parte das primeiras composições nos anos de 1997 a 1998.

participamos de 3 reuniões, de forma a qualificar o processo de aproximações sucessivas da realidade, duas delas em que estiveram presentes somente um assessor técnico da prefeitura, que a conduzia e outros 3 conselheiros não governamentais.

Cumpra afirmar o compromisso institucional com a ética na pesquisa e a devida acuidade na condução dos processos investigativos, o que implicou submissão do Projeto à Plataforma Brasil, garantindo o anonimato e a confidencialidade das informações prestadas. No que tange à análise dos dados, utilizamos a abordagem hermenêutico-dialética, a “mais capaz de dar conta de uma interpretação aproximada da realidade”, pois essa metodologia coloca a fala em seu contexto para entendê-la a partir do seu interior e no campo da especificidade histórica e totalizante, em que é produzida” (MINAYO, 1996, p. 231). Assim, optou-se por um caminho crítico na interpretação dos dados produzidos na pesquisa, já que reconhecemos, tal como o fez Minayo, que

os fenômenos sociais sempre com resultados e efeitos da atividade criadora, tanto imediata quanto institucionalizada. Portanto, [a pesquisa, nessa perspectiva] torna como centro da análise a prática social, a ação humana e a considera como resultado de condições anteriores, exteriores, mas também como práxis. Isto é, o ato humano que atravessa o meio social conserva as determinações, mas também transforma o mundo sobre as condições dadas (MINAYO, 1996, p. 232).

Nesse esforço de análise, consideramoso *nível das determinações fundamentais*, buscando sempre precisar o contexto sócio histórico e político nos quais se encontram inseridos os segmentos/classes/movimentos sociais envolvidos na atividade do Conselho eo *nível de encontro com os fatos empíricos* a partir do qual estabelecemos vínculo direto com os fatos/dados produzidos/surgidos na pesquisa.

No trabalho de campo, zelamos sempre por uma acuidade necessária, usando o diário para o registro das observações. Como parte do processo de tratamento e ordenação dos dados, realizamos a sistematização do conjunto dos documentos com leitura e análise atenta das unidades documentais, desenvolvemos as entrevistas com o devido Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e as transcrições ocorreram sempre com o respeito aos depoimentos, mantendo a fidelidade integral das informações concedidas.

Na análise das entrevistas realizamos inicialmente uma leitura flutuante, organizando todo o material recolhido na busca de categorização dos dados encontrados e definição dos temas, procurando destacar trechos significativos a partir dos temas de forma a realizar interpretação a partir do diálogo com o aporte teórico construído. Entendemos, tal como Minayo, que no momento da análise é que se processará “o verdadeiro momento dialético

através do movimento incessante que se eleva do empírico para o teórico e vice-versa, que dança entre o concreto e o abstrato, entre o particular e o geral, visando o concreto pensado” (MINAYO, 1996, p. 230-238).

Os resultados da pesquisa foram estruturados, nesta dissertação, em 3 capítulos. No primeiro capítulo denominado “Democracia e Participação na História Recente do Brasil”, traçou-se um panorama histórico, contextual e teórico sobre o tema, revisando a literatura existente sobre as fundamentações que alimentam os debates. A democratização brasileira, com sua trajetória, peculiaridades e projetos políticos em disputa também foi objeto de discussão e ao final, abordaram-se as controvérsias teóricas e práticas que circundam o debate sobre sociedade civil, recapitulando os diferentes usos ao longo da história e a participação como pilar de uma construção democrática, cujas teorias se delineiam tipos, avanços e recuos.

Após a apresentação desse panorama, o segundo capítulo foca os Conselhos Gestores. Inicialmente discorreu-se sobre os primeiros conselhos, seus instrumentos normativos, suas definições e sua expansão no Brasil pós-1988, incluindo sua própria proliferação conselhistas no município de Brasileira e o debate teórico das categorias espaço público e esfera pública e sua relação com os Conselhos. Abordou-se também o predomínio de uma visão celebratória desses arranjos participativos em seus primeiros estudos até os desencantos das experiências, pelos seus limites e dificuldades em tempos mais recentes. Nessa parte, tratamos do problema da representação e da legitimidade nos Conselhos Gestores dialogando com a literatura sobre o assunto.

O terceiro e último capítulo, “Participação e Cultura Democrática na Construção da Política de Assistência Social em Brasileira”, traz a essência do resultado do trabalho de campo. Optou-se por começar com um retrato da vida associativa naquele município, inventariando as entidades existentes, suas finalidades, área de atuação e serviços oferecidos. O Conselho Gestor de Assistência Social e a atuação conselhistas foi o destaque do capítulo. Fez-se um cotejo analítico entre os documentos existentes sobre o conselho, como lei de criação, atas, portarias, planos de ação e os depoimentos dos próprios conselheiros revelados durante as entrevistas, o que evidenciou as incongruências entre a lei e a prática conselhistas, enfatizando a relevância do conhecimento das características da cultura local e suas práticas, sedimentadas em centralismo e clientelismo, que dita as regras da participação nesse espaço.

Nas considerações finais, retomamos os principais elementos abordados, nesse esforço de pesquisa e no relato dissertativo, apontando seus resultados, no intuito de contribuir para o esclarecimento da participação em Conselhos, particularmente em municípios de pequeno porte.

Essa é, na verdade, uma das contribuições do presente estudo, sem dizer que ajuda a pensar o processo de construção de políticas públicas no âmbito local e a animar as mudanças necessárias à tomada de decisões em bases democráticas, propiciando uma reflexão sobre o incremento indispensável para fazer avançar uma cultura participativa e democrática em bases locais.

I DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL RECENTE

Democracia e participação vêm ocupando ao longo das últimas décadas, um lugar de debates, agendas e reflexões sobre a realidade brasileira, especialmente na análise dos novos formatos da relação Estado-Sociedade após a Constituição de 1988. Conforme Viana e Meneses, “associadas ou não, podemos mesmo afirmar que essas categorias alcançaram o patamar da unanimidade, dado aos seus usos generalizados, malgrado as distintas acepções e sentidos conferidos a elas no debate político” (VIANA; MENESES, 2013).

Assim, essas categorias que já tinham sido incorporadas ao debate nas academias, passam a constituir-se em agenda de estudos das mais variadas pesquisas, além de bandeiras de muitos governos, de distintos movimentos e segmentos sociais. Fala-se de participação, cidadania e democracia nas escolas, nas ruas, nas repartições públicas, nas instituições de ensino, na mídia, de tal forma que essas categorias, conforme Viana e Meneses (2013), “tornaram-se palavras-chave da retórica nacional e mesmo da burocracia estatal dos últimos governos [...] embora os que falam e os que escutam nem sempre absorvam tais categorias - semântica e politicamente da mesma forma”. Discorrendo sobre democracia, Miguel preleciona:

[...] há mais de cinquenta anos, no mundo ocidental, a democracia tornou-se o horizonte normativo da prática e do discurso políticos. Tamanho consenso esconde uma profunda divergência quanto ao sentido da democracia: como é comum em relação a palavras que se tornam objeto de disputa política, os diferentes grupos empenhados em ostentar o rótulo promovem sua ressemantização, adequando seu significado aos interesses que defendem (MIGUEL, 2005, p. 5).

Em que pese o debate e as diferentes abordagens teóricas em torno dessas categorias sabe-se que democracia e participação não são temas recentes, já que há muitos séculos a humanidade tem em torno dessas questões valiosas contribuições, daí entendermos ser necessária uma breve digressão às protoformas desses debates.

É cediço que o vocábulo democracia vem sendo empregado ao longo dos anos com diferentes acepções. No entanto, a origem do termo democracia vem da Grécia Antiga²⁰ e representava naquela época um novo sistema político, alternativo à tirania. O novo paradigma político permitia a participação dos camponeses nos assuntos públicos. Todavia, o modelo político democrático ateniense tinha consideradas limitações, uma vez que grande parte da população ficava marginalizada das decisões políticas, como escravos e as mulheres. Miguel assim descreve o modelo democrático ateniense:

Era o governo do povo, claro, mas esta forma, mais ou menos retórica e nunca realizada de forma plena na prática, revestia um conjunto muito bem definido de instituições. A democracia grega incluía assembleia popular, o sorteio para o preenchimento dos cargos públicos e o pagamento pelo exercício de suas funções, a isonomia, a isegoria, o rodízio nas posições de governo e a crença na igual capacidade de todos os cidadãos para a gestão da polis (MIGUEL, 2005, p. 5)

A Grécia nos deixou, portanto, o legado da democracia. Em todos os tempos a democracia suscitou polêmicas e divergências teóricas, mas ao longo do século XX elas tornaram-se mais intensas. Avritzer e Santos (2005, p. 39) discorrendo sobre o assunto afirmam que o debate centrava-se em torno de dois eixos, de um lado, a deseabilidade da democracia como forma de governo e de outro uma restrição das formas de participação e de soberania, tornando-se consenso a necessidade de um procedimento eleitoral para a formação de governos.

Conforme Lüchmann, a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias "realistas" da democracia que, a exemplo do "elitismo democrático", enfatizam o caráter privado e instrumental da política (LÜCHMANN, 2002, p. 19).

Segundo Pateman para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas

²⁰Luciano Baptista discorre sobre a democracia ateniense, ressalta que “se a democracia significa governo na mão de muitos ou governo que não está na mão de um só, destaca-se que de fato ocorreu sim a democracia em Atenas, pois a soberania de Atenas era parcialmente popular, sendo totalmente o contrário do que seja ditadura, despotismo, autoritarismo, totalitarismo etc. A própria democracia deste período era direta, pois não tinha representantes: o próprio povo, os considerados cidadãos, tomava as decisões públicas diretamente, embora, como já abordado, houvesse em Atenas também características da democracia indireta, pois havia conselhos e um representante geral da cidade.” (BAPTISTA, 2012, p. 4).

políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p. 61). A construção de sua teoria democrática da participação parte da afirmação de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. Para ela, não basta a existência de instituições representativas em nível nacional, é preciso o máximo de participação, e esse intento é possível, quando houver igualdade de participação na tomada de decisões e igualdade política, que é igualdade de poder na determinação das consequências das decisões (PATEMAN, 1992, p. 63).

Oliveira afirma que a democracia participativa sempre existiu, porém esteve marginalizada e esquecida pelo modelo hegemônico de democracia representativa liberal. A participação não exclui a representação e sim a complementa (OLIVEIRA, 2003, p. 97). A inclusão de práticas participativas, segundo Santos (2005, p. 78) democratiza a própria democracia (SANTOS, 2005, p. 78). Para Duriguetto, os teóricos da democracia participativa, defendem

que, se a complexidade da vida social impossibilita o envolvimento de todos os cidadãos nas questões públicas, deve-se lutar pela extensão da esfera da participação nas instituições representativas nacionais e locais para um maior desenvolvimento das atitudes e práticas sócio-políticas dos indivíduos (DURIGUETTO, 2007, p. 125).

É importante ressaltar que democracia e participação não são conceitos antagônicos, mas complementares. Fala-se em democracia participativa, dando ênfase na participação popular, em alternativa à forma exclusiva de participação mediante o sufrágio. Questiona-se o porquê de somente uma “elite” decidir os assuntos públicos (ênfase na representação), tornando-se necessária a extensão dessa responsabilidade à população (ênfase na participação), mediante a prática participativa.

Práticas participativas podem, portanto melhorar as instâncias representativas. O cidadão participando ativamente pode contribuir para uma gestão mais eficiente e transparente, “agindo como um antídoto contra desvios administrativos, idiossincrasias técnicas ou preferências políticas.” (NOGUEIRA, 2004, p. 153). Por outro lado, “a participação quanto mais se articula com a representação, no sentido de aproveitá-la como espaço privilegiado da negociação política ampliada, torna-se mais efetiva”. Assim, os mecanismos de representação e de participação quando bem utilizados por governos e sociedade podem favorecer o aprofundamento democrático. Nesse sentido,

ações complementares entre democracia participativa e democracia representativa mostram-se, assim, não apenas possíveis, mas também decisivas para que se visualizem formas mais produtivas de se exigir, dos

governos, maior eficiência, maior efetividade e maior receptividade ao controle social (NOGUEIRA, 2004, p. 159).

Santos e Avritzer defendem formas combinadas entre representação e participação: coexistência e complementaridade. A coexistência implica a convivência dos procedimentos e organização administrativa típicas da representação com a participação em nível local, já a complementaridade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa, associando-se “ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligada a uma nova institucionalidade política que coloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social” (SANTOS; AVRITZER, 2005, p.76).

1.1 DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: TRAJETÓRIA, PECULIARIDADES E PROJETOS EM DISPUTA.

Segundo Lord, a matriz teórica da democracia sedimentada na corrente hegemônica liberal-pluralista de inspiração nas ideias de Schumpeter e Dahl deram os contornos do processo de redemocratização dos países latino-americanos nas décadas de 1970 a 1980. (2007, p. 453). Ele afirma que o processo de redemocratização “recebeu ênfase em procedimentos poliárquicos, como partidos, eleições, congresso, marcando profundamente os estudos políticos com uma abordagem institucionalista e procedimentalista que concedeu a democracia fundamentada em um ator, o Estado e suas instituições”.

Os processos políticos de democratização ocorridos nos países da América Latina apresentaram pontos similares. Como ressaltam Santos e Avritzer (2005, p. 57): “o que está em causa nestes processos é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo (Índia, África do Sul e Moçambique) ou de democratização (Portugal, Brasil e Colômbia)”. E neste processo, seja ampliando ou restaurando a democracia houve uma redefinição da gramática social vigente, com o surgimento de novos atores sociais que reivindicavam o direito a ter direitos.

Na alvorada dos anos 1980 grandes expectativas foram gestadas pelo povo brasileiro. O fim da ditadura significou a retomada das instituições democráticas formais básicas (eleições regulares, livre organização partidária, liberdade de imprensa), além da possibilidade

do desmonte do forte aparelho repressivo instalado para sustentação do regime de arbítrio. Imaginava-se que com o encerramento do período ditatorial iniciava-se um período de transformações efetivas e de solução dos graves problemas sociais brasileiros, afinal foi um período de proclamações dos direitos e liberdades civis, políticas e sociais na sociedade brasileira, época na qual os anseios e reivindicações de participação e democratização no sistema político sinalizavam horizontes democratizantes.

Paradoxalmente, a abertura democrática foi, de certa forma, uma transição negociada entre elites e grupos dirigentes no governo que procuraram implementar as mudanças inevitáveis para continuar no cenário político. Para Duriguetto (2007, p. 139-140), a concepção de democracia que prevaleceu foi a hegemônica e a transição democrática se deu a pelo alto, ou seja, com base num projeto liberal-conservador, que não nega a legitimidade da demanda em favor de um Estado de direito (império da lei), mas concentra nas mãos das cúpulas o controle dos programas de abertura.

Para Gerschman, a transição democrática brasileira foi fruto de todo um contexto mundial de reorganização do sistema capitalista, configurando-se em uma transição pactuada conduzida pelas elites civis e militares que impuseram as forças de oposição condicionamentos no estabelecimento dos governos democráticos. Gerschman entende que o relativo êxito econômico que o país apresentava significara, naquele momento, a manutenção das alianças com os setores médios e empresariais que se beneficiaram com as políticas econômicas do regime autoritário. Nesse sentido, esse tipo de transição traria à cena política a reedição de velhos pactos, que configuraram historicamente as relações entre Estado e Sociedade no Brasil (GERSCHMAN, 2004, p. 31).

Não se pode olvidar, que essa transição apresenta traços fortes da formação social do Estado brasileiro, sublinhado na história por uma tradição autoritária, oriunda do escravismo e da constituição de oligarquias. Foi assim que o Estado, segundo Gerschman (2004, p. 31), impôs seu domínio à sociedade pelo exercício do patrimonialismo político, do clientelismo e da incorporação das classes subalternas por meio de mecanismos de cooptação que garantiram a supremacia das elites no exercício da política. Então, assim, meio às avessas, a redemocratização aconteceu no Brasil, como uma proposta política mais adequada ao capitalismo. Constituindo-se como um tempo de mudanças, guardou também muitas continuidades. Duriguetto define este momento como

[...] uma tentativa prolongada e gradual da institucionalização da vida política sob o controle do regime militar. O objetivo era atingir a

normalização institucional, que significava liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la (2007, p.138).

Gerschman (2004, p. 30) discorrendo sobre este período entende que o nosso processo de reabertura perdurou por longos dez anos; indo o primeiro momento de 1974 a 1979, fase em que predominou o tipo de transição imposta; o segundo momento, que vai até a sucessão do presidente Figueiredo a democratização, caracterizou-se por um pacto político entre as elites e a oposição. A abertura democrática foi marcada por contradições. O discurso progressista não coadunava com as velhas práticas. Continuava o uso da máquina estatal na permuta de votos por favores, como ocupação direta de postos-chaves por aliados políticos e a presença da sofisticação tecnocrática. Tais procedimentos são antagônicos à democracia por configurarem adoção da velha política clientelística e não significarem transformações substantivas nos vícios da máquina estatal (GERSCHMAN, 2004, p.34).

Conforme Gerschman (2004, p. 34) a Nova República: “[...] não nas intenções, mas nos resultados, produziu uma paralisação na construção das instituições e procedimentos democráticos, questões fundamentais para que seja possível passar da transição para a consolidação da democracia.” Para ela a consolidação democrática requeria a constituição de um regime democrático. Governos democráticos caracterizados por sufrágio universal, eleições partidárias e até liberdade associativa são necessárias, porém não garantem o regime democrático, que seria possível pela transformação de traços democráticos em uma estrutura democrática²¹ (GERSCHMAN, 2004, p. 35). Explicitando como seria possível passar da transição a consolidação da democracia política, Gerschman elenca duas precondições, que consoante ela praticamente não existem no Brasil, referindo-se:

a comportamentos políticos democráticos que devem ser internalizados com antecedência pelos atores políticos e a existência de um consenso entre os atores a respeito de que a diversidade de interesses presentes na sociedade impõe, de uma parte, substituir a satisfação imediata dos interesses próprios por interesses de caráter coletivo (GERSCHMAN, 2004, p. 37).

Partindo da premissa de Gerschman ainda não podemos falar na consolidação da democracia brasileira, mas em uma democracia inconclusa, que ora apresenta características e procedimentos democráticos, como por exemplo, eleições livres, liberdade de imprensa,

²¹Segundo Gerschman estrutura democrática é a capacidade reprodutiva da democracia, ou seja, a capacidade de o governo e a sociedade virem a autogerar comportamentos políticos democráticos (GERSCHMAN, 2004, p. 35).

liberdade associativa e possibilidade da institucionalização da participação, e ora convive com práticas particularistas/individualistas contrapondo-se ao coletivo.

Durante a abertura democrática brasileira predominava o desejo do retorno da representação formal e acreditava-se que muitos dos problemas de nosso país pudessem ser resolvidos com apenas realização de eleições. Todo esse pensamento era sucedâneo das teorias que alimentavam a questão, ou seja, a teoria democrática convencional. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 17) advertem que essa teoria “[...] não admite o conflito social dentro de seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como a obtenção da autorização e da representação por meio das eleições”, sendo a democracia representativa é vista, pois, como um fim em si mesmo no período em análise.

Essa concepção assentada nas teorias elitistas da democracia que limita a democracia à simples representação eleitoral reproduz segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 18), “uma separação conceitual entre a sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas, e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e a transforma”. E acrescentam que esta abordagem analítica,

reduzia o processo político a uma luta entre forças democráticas e autoritárias fazendo-se perder de vista que o processo democrático é interminável, não linear, complexo, cheio de tensões e interrupções, e que contém em si mesmo projetos, aspirações e experiências que não se esgotam nem estão contidos na representação eleitoral (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.18).

Para Dagnino, Olvera e Panfichi é possível identificar ainda hoje na América Latina a existência de três projetos políticos²² em disputa pela construção democrática, sendo eles os projetos autoritário,²³o neoliberal e o democrático-participativo. Em suas implementações e em suas práticas discursivas eles não estão livres de contradições nem apresentam uma coerência interna, pois emergem de histórias e contextos que os marcam e com os quais

²²A noção de projeto político utilizada advém de Dagnino, Olvera e Panfichi, para os quais projetos políticos correspondem aos conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38).

²³Para Dagnino, Olvera e Panfichi o projeto autoritário concretizado na forma da ditadura militar perdeu viabilidade política para a democracia liberal como paradigma desejável de organização política. Caracteriza-se pela anulação ou limitação das instituições democrático-liberais, a centralização política fica nas mãos de um ditador, a anulação do princípio da cidadania, a supressão dos direitos políticos, a participação política somente é aceitável como aclamação e apoio ao regime, a relação entre a sociedade civil e o Estado configura-se pelo verticalismo, clientelismo, repressão ou a cooptação. Para eles, o projeto político autoritário encontra-se somente em recesso, consubstanciando-se de outras formas, como no autoritarismo social. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 45).

mantém em relação, tornando-os ambíguos e contraditórios (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 44).

A sociedade civil deve ser vista em seu caráter heterogêneo na medida em que implica uma diversidade de atores sociais com interesses diferentes, ações com fins teleológicos também não coincidentes que guardam relação com os projetos políticos que defendem. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi, a heterogeneidade da sociedade civil é

uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. Os diversos atores, com interesses, agendas e projetos políticos variados, se originam em distintos contextos históricos e políticos de cada nação e a eles respondem (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

Todavia existe certa similaridade entre os diferentes projetos e ações políticas: o discurso em defesa da democracia. Esse discurso, aparentemente uniforme e harmônico traz subjacente propostas bastante antagônicas, e em disputas. Na maioria dos países, o embate tornou-se polarizado entre os projetos neoliberal e o democrático-participativo:

de um lado, ao que chamaremos de projeto democrático participativo e, de outro, ao projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, que é acompanhado por um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil (entendida como Terceiro Setor). Certamente, entre um e outro existe também espaço para o desenvolvimento de projetos autoritários que respeitam apenas formalmente as instituições democráticas (DAGNINO, OLVERA; PANFICHI, 2006, p.14).

A preocupação central do projeto político neoliberal não era a democracia, embora a mesma tenha sido usada em seu discurso. O projeto objetivava precipuamente amoldar a sociedade às exigências do mercado capitalista. Para atingir tal fim, o Estado transferiu muitas de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado, pela via das privatizações e a proliferação de muitas organizações não governamentais que passaram a desenvolver ações solidárias com recursos públicos.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso a ênfase da solidariedade se fez presente, acompanhada do discurso de eficiência na gestão pública, ajuste fiscal, parceria, terceiro setor, voluntariado, palavras-chave da conjuntura. As políticas públicas do período incluíam, em geral, participação e descentralização, coadunando-se com as ideias dos movimentos sociais nas lutas pró-democracia, porém com a exclusão da partilha do poder. A estratégia era, segundo Almeida (2006, p. 105), “ao contrário de democratizar os processos de decisão – a de restringir a aparição de conflitos na esfera pública, circunscrevendo a tomada de decisões às esferas políticas institucionais”.

Analisando as novas relações sociais entre Estado e sociedade civil durante o governo Fernando Henrique e a sua implementação no Conselho da Comunidade Solidária (CCS)²⁴, Almeida observou que elas foram marcadas por relações pontuais e isentas de um debate mais substantivo, prevalecendo o entendimento de que as parcerias realizadas fizeram “erodir os espaços políticos construídos e esvaziar a tessitura democrática que vinha sendo armada no Brasil nos anos anteriores” (TELLES, 2001, *apud* ALMEIDA, 2006, p. 16). Para Almeida (2006, p. 101), muitas ações sociais desenvolvidas nesse período pelos projetos liberais/neoliberais, estampadas com a bandeira do voluntariado, filantropia e solidariedade ocultavam discursos que se distanciavam de uma efetiva partilha de poder decisório. Segundo ela,

discursos e práticas que fazem do consenso a característica fundamental da democracia podem ter como efeito político concreto não a ampliação, mas o encolhimento da esfera pública, na medida em que obscurecem os jogos de poder existentes e silenciam vozes dissidentes (ALMEIDA; 2006, p. 102).

Consoante Dagnino, Olvera e Panfichi coexistem o projeto democrático-participativo no contraponto ao projeto neoliberal. Para o primeiro, a participação da sociedade civil nos processos de decisão torna-se central na construção democrática e inclui não somente o poder de decidir, mas também de controlar as políticas públicas. No Brasil a partir dos anos 80 a participação ganhou destaque através de movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, organizações não governamentais, partidos de esquerda, principalmente o partido dos trabalhadores, adquirindo status constitucional ao ser institucionalizada, possibilitando o surgimento de várias instâncias participativas, como os orçamentos populares e os Conselhos Gestores de políticas públicas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.49).

Mas, em sendo os projetos políticos representações de todo um contexto social, cultural e político, conclui-se que não são atemporais e como estão assentados neste complexo ambiente, reproduzem numa coexistência tensa. Dagnino, Olvera e Panfichi asseveram que

Essas diferentes culturas ou tradições políticas, derivadas dos diferentes projetos políticos existentes na sociedade, estão hoje presentes com distinto peso nos atores da sociedade civil, produzindo tensões e contradições internas. Dominantes em um momento determinado em certos setores da sociedade civil, as diferentes formas da cultura autoritária (faccionalismo, caudilhismo, clientelismo, autoritarismo, personalismo, falta de transparência) podem destruir as novas práticas cívicas, solidárias e

²⁴ Carla Almeida analisou a participação solidária no Brasil no governo de FHC. Segundo ela, o Conselho da Comunidade Solidária não garantia uma efetiva participação, pois nesta modalidade as organizações sociais não participaram da elaboração das políticas públicas, ficando responsáveis apenas pela execução de projetos, segundo critérios previamente estabelecidos. (ALMEIDA, 2006, p. 116).

participativas que emergiram depois das transições. Mas ainda, as práticas não-civis podem afetar seriamente a capacidade e legitimidade de alguns atores da sociedade civil de contribuir para os processos de democratização (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 28).

Dagnino (2005, p. 47) discorrendo sobre a coexistência de projetos, ressalta a instalação de uma confluência perversa, em que teríamos de um lado o projeto neoliberal que surgiu no Brasil ao longo das últimas décadas e de outro o projeto democratizante-participativo, que adveio das crises dos regimes ditatoriais, buscando o aprofundamento democrático. Para ela, tal confluência perversa coloca um dilema, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e de progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (DAGNINO, 2005, p. 6).

Segundo Dagnino a perversidade ainda é notada no discurso uníssono dos dois projetos, defendendo o ideal democrático mediante a participação, embora apontem em direções opostas e antagônicas. Esta linguagem comum entre os projetos pode obscurecer diferenças, diluir matizes e reduzir antagonismos (DAGNINO, 2006, p. 17).

Movimentos sociais e organizações que efetivamente buscam a partilha do poder, entre sociedade civil e governo, não como forças opostas, mas como forças cogestoras, alertam existir um risco real, que é o projeto neoliberal usar a participação da sociedade civil como trampolim na consecução de seus objetivos, totalmente antagônicos aos fins desses movimentos, que enxergam a participação popular como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão (DAGNINO, 2005, p.7).

A participação também é categoria das mais controversas dentro dos projetos políticos. Para os liberais é vista sob a ótica privatista e individualista, despida de sentido coletivo, voltando-se para gestão das políticas que não implicaria em decidir sobre elas, tendo em vista que a definição permaneceria com o Estado. Em contrapartida a sociedade como um todo é chamada a participar, fomentando o espírito de solidariedade. Em síntese,

[...] a grande bandeira dessa participação redefinida é despida do significado político e coletivo que mantém em outros projetos, passando a apoiar-se no terreno privado da moral, presidindo a emergência da chamada participação solidária e a ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social, tanto

de indivíduos como de empresas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 56).

Por outro lado, a concepção de participação nos projetos políticos democrático-participativos assume papel central, tornando-se o cerne das ações. A constituição dos espaços públicos não se resume, pois a sua simples existência, mas a uma genuína cogestão, que não pode ser confundida com mera parceria, mas com partilha efetiva desde a formulação, definição, execução e controle das políticas públicas.

Assim, participação, sociedade civil e cidadania são questões centrais no jogo dos projetos políticos em disputas e podem adquirir diferentes sentidos e feições. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi,

As concepções de cidadania, sociedade civil e de participação formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. Essa visão, que reage contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes do projeto democrático participativo, se traduz no seu inverso: redução dos terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituidores da política (2006, p. 56).

Compreender a coexistência desses antagonísticos projetos políticos, ora harmoniosa no discurso, ora conflituosa em seus objetivos, perpassa pelo entendimento de outras categorias e questões controversas como sociedade civil, participação política e pela reflexão acerca do sentido e alcance da participação subjacente aos referidos projetos.

1.1.1 Sociedade Civil: controvérsias teóricas e presença política

A designação sociedade civil traz uma carga semântica diversificada, originária de seu uso ao longo dos anos, do contexto histórico e perspectiva teórica na qual se assenta. E assim se vai revestindo de diferentes sentidos, como assinala Potyara Pereira assevera seu uso nas mais variadas acepções.

O que se entende hoje por essa designação, com base em Gramsci, difere frontalmente do que era entendido nas acepções anteriores, tais como: a) a jusnaturalista, que a contrapunha à sociedade natural, dando à sociedade civil, um sentido idêntico ao de sociedade política, ou seja, de Estado; b) a dos teólogos e escritores eclesiais, que a concebiam como uma esfera temporal, sobre a qual se entende o poder político e, portanto, distinta da esfera espiritual, em que prevalece o poder religioso; c) a hobbesiana, que a identifica com civilidade e, por consequência, como instância política racional, inteligente, sociável e sem violência, diferente do “estado de

natureza” que era o oposto de tudo isso. Nesta visão, sociedade civil, tal como no jusnaturalismo e na concepção lockeana, passou a significar a sociedade política como instância civilizada; d) a rousseauiana, que embora identifique com uma sociedade civilizada, inverte a percepção hobbesiana. Considera que é na civilização que ocorrem violências e estados de guerra permanentes, enquanto que na vida natural prevalece a condição de felicidade, virtude e liberdade. Portanto, para que a condição de paz seja preservada, é preciso que a sociedade, que se tornou civilizada e hostil, estabeleça um pacto de convivência que vai dar origem ao Estado (PEREIRA, 2009, p. 295).

Para Simionatto, o debate em torno do uso sociedade civil ganhou maior fôlego discursivo no século XX, com a crise do Leste Europeu que almejava o fim dos regimes comunistas e a crise dos países do ocidente com regimes ditatoriais que desejavam o retorno à democracia. Nesses contextos históricos a categoria sociedade foi usada como arma contra os adversários dos regimes em crise. (SIMIONATTO, 2010, p. 30).

Nessa discussão, Faria e Coelho afirmam que o retorno do conceito esteve associado também à crítica ao desempenho dos estados de bem-estar social é às formas clássicas de participação e representação das democracias liberais no que se refere aos países europeus ocidentais e na América do Norte. (FARIA; COELHO, 2010, p. 58).

Esse debate também ganhou contornos no Brasil. Costa (1997, p. 13) sublinha que o conceito de sociedade civil foi muito difundido durante o regime militar, significando uma plataforma de sustentação fundamental para o projeto de oposição ao regime militar. Porém, conforme Costa, a categoria sociedade civil foi, nesse período, utilizada de forma difusa, englobando desde organizações de base, igreja progressista, novo sindicalismo, setores empresariais progressistas até mesmo partidos e políticos democráticos. (COSTA, 1997, p.13).

Analisando como aparece essa categoria anos depois, Lavalle afirma que nos anos 90 havia uma concepção estilizada e idealizada da sociedade civil, com ênfase na potencialidade transformadora dos novos atores sociais mergulhados ainda na tradicional dicotomia, sociedade civil x Estado (LAVALLE, 2003, p. 109). Para ele, o debate centra-se em outro enfoque, e a velha dicotomia

recebe hoje tratamento em termos de sinergia, complementaridade e conflituosidade animadas pela lógica política do governo da ocasião, e não pelas características estruturais do Estado; por fim, o caráter enfaticamente normativo da literatura dos anos 1990, engajada no esclarecimento da missão transformadora da sociedade, cede passo a indagações mais preocupadas com a compreensão empírica em curso, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado (LAVALLE, 2003, p. 109).

Segundo Lavallo, a literatura produzida nos anos 90 sobre sociedade civil apresentava traços comuns, como horizontalidade, ação comunicativa, espontaneidade, associativismo civil voluntário sustentado por objetivos de interesse geral, sendo esta nova sociedade civil a responsável pela intermediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômicos e políticos. Atores sociais como sindicatos e movimentos eclesiais fortes nos anos 80 foram relegados, surgindo as ONGs como as novas figuras associativas protagonistas nos anos 90. (LAVALLE, 2003, p. 103).

Segundo Faria e Coelho (2010, p.59), havia um entusiasmo intelectual com o conceito de sociedade civil neste período, que reunia um conjunto indistinto de atores, todos acobertados com a designação sociedade civil. Para Jean L. Cohen (2003, p.419) o termo sociedade civil globalizou-se podendo designar desde “empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais.”

Para essa perspectiva, foram esses novos atores sociais que com a institucionalização da participação pós-88, passaram a fazer parte dos novos arranjos participativos, como os conselhos gestores de políticas públicas. A base social dos conselhos é a sociedade civil; e conhecer esses atores, os segmentos sociais que representam, seus interesses e nível de engajamento social, pressupõe conhecer também os projetos políticos em disputa no interior dessas instâncias participativas e a concepção de sociedade civil para cada projeto político.

Para o projeto neoliberal a sociedade civil tem a função de fornecer informações qualificadas sobre as demandas sociais, pois dispõe de organizações com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas voltadas para essas demandas. Assim, a sociedade civil passa a ser vista de forma seletiva e excludente (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 51). E foi esta concepção de sociedade civil do projeto neoliberal que contribuiu para incluir novos atores e um novo papel atribuído às organizações não-governamentais e fundações empresariais, que ora substituíam o Estado ou ora complementam suas atribuições.

Para Dagnino, Olvera e Panfichi, a perspectiva do projeto neoliberal termina favorecendo a despolitização dos atores sociais dentro dos arranjos participativos, fazendo com que o conflito e o debate sejam substituídos pelo consenso, daí a procura incansável por parceiros confiáveis, como ONGs em detrimento dos movimentos sociais, enfim uma sociedade civil apática e que sua participação restrinja-se quase sempre à missão de

responsabilidade social delegada pelo poder público interessa a esse projeto. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 56). Todavia, para o democrático-participativo, a concepção de sociedade civil é aquela que a reconhece

na sua heterogeneidade e [na qual é] concebida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social. Considerada como um terreno constitutivo da política, é nela [sociedade civil] que se daria o debate entre os interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 51).

Assim, para os enfoques neoliberal e democrático-participativo, a política ocupa polos antagônicos. No primeiro, ocorre a despolíticação de seu termo e no segundo a sociedade é o próprio campo da política. Segundo Simionatto, há duas perspectivas teóricas que despolitizam o termo sociedade civil e contribuem para fortalecer uma concepção homogeneizante: a da nova sociedade civil ou sociedade civil liberal-democrática e o da sociedade civil liberal-corporativa ou neoliberal (SIMIONATTO, 2010, p. 30)²⁵.

Para Simionatto, a primeira tendência com assento na concepção liberal-democrática e influenciada por Habermas, Cohen e Arato, enxerga a sociedade civil como uma esfera independente do Estado e da economia, que se volta mais para movimentos sociais e associações de caráter voluntário, deixando de lado sindicatos, partidos políticos e igrejas. Analisando a conceituação da nova sociedade civil para Cohen e Arato, Simionatto (2010, p. 35) afirma que a nova sociedade civil, como parte do terceiro setor²⁶, significa a ampliação da esfera pública, da democracia e da pluralidade de movimentos sociais que se auto organizam, formando uma terceira esfera entre Estado e mercado. Para ela (2010, p. 40), a segunda tendência, a liberal-corporativa, fortalece a ideia de uma sociedade civil como sujeito de cooperação, em que os conflitos de classe são marginalizados e favorecem a criação de um hiato entre sociedade civil e Estado.

Sob a ideologia neoliberal, fortalece-se a ideia de uma sociedade civil como terceira esfera, situada entre o Estado e o mercado, representada pelas associações voluntárias, pela filantropia e pelas solidariedades comunitárias,

²⁵ Ivete Simionatto fala ainda em uma terceira tendência, a concepção gramsciana. Para a autora “a concepção gramsciana de sociedade civil, situada na contra corrente das formulações apresentadas é, na atualidade, a mais fecunda e rica em determinações para se pensar em um projeto que tem como horizonte a superação da ordem burguesa (SIMIONATTO, 2010, p. 46).

²⁶ Terceiro setor é termo de uso massificado recentemente podendo ser entendido como organizações não governamentais, compreendendo associações, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPI), ONGs, dentre outras. De modo geral, apresentam as seguintes características, não governamental, gestão própria, sem fins lucrativos e legalmente constituídas.

uma trincheira com o fim de proteger os indivíduos dos excessos do Estado e dos abusos do mercado (SIMIONATTO, 2010, p. 39).

Partindo dessa concepção de sociedade civil proliferam-se associações voluntárias e ONGs, formando um terceiro setor, como executoras de políticas sociais, ora complementando ou substituindo às próprias funções estatais. As palavras de ordem nessa perspectiva são voluntariado, doação e generosidade.

Na perspectiva liberal-corporativa a participação é usada para conter os conflitos, promovendo oportunidades de construção do capital social, aumentando o empoderamento e dando legitimidade às ações das associações e dos grupos sociais voluntários. Simionatto (2010, p. 44) critica a reconceituação de participação por essa tendência, afirmando que o conceito perdeu o significado de construção política e de articulação de vontades coletivas, transformando-se em ferramenta de manipulação e de legitimação de interesses de grupos específicos. E continua,

As elites dominantes, ao incorporarem essa perspectiva, conseguiram estruturar e sedimentar, mediante uma linguagem e uma gramática comuns, uma “reforma intelectual e moral” que se entranhou nas diferentes esferas da vida social. Descaracterizada como espaço de luta de classes, a sociedade civil foi reduzida ao âmbito dos interesses privados e corporativos, como uma esfera autônoma sem conflitos, destituída da prática política em sentido amplo (SIMIONATTO, 2010, p.46).

Essa matriz teórica, predominante nos anos 90 contribuiu para fortalecer a ideia homogeneizante e despolitizada das relações entre Estado e sociedade. Assim, não havendo conflitos e disputas de projetos de classe, a sociedade civil despolitiza-se, ganhando espaço em ações pontuais, em detrimento da mobilização da classe trabalhadora. Segundo Simionatto, a sociedade civil

foi reduzida a um terreno harmônico, ausente de conflitos e contradições, no qual desaparecem as diferenças de classe, de poder econômico, político e cultural e aparecem os atores provenientes de uma esfera livre do Estado, como as ONGs, o voluntariado, as organizações filantrópicas, as fundações empresariais, instrumentos a serviço do capital (SIMIONATTO, 2010, p. 41).

A sociedade civil não é esse lugar harmonioso e homogêneo. Pelo contrário, é conflituosa e heterogênea por ser constituída por diferentes atores que atuam em diferentes espaços públicos e tem seus próprios canais de articulação com os sistemas políticos e econômicos. Enfim, a sociedade civil é uma arena de arenas (WALZER, 1992 *apud* DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 23).

Simionatto, situando suas análises a partir do enfoque gramsciano, define a sociedade civil como espaço de luta de classes, expressas em suas contradições. Nesse sentido, conforme Coutinho (2008, *apud* SIMIONATTO, 2010, p. 50), a sociedade civil tem uma “dimensão nitidamente política, permitindo retomá-la como esfera da grande política, o que remete à luta pela hegemonia e à conquista do poder pelas classes subalternas.”

Para Gramsci, a sociedade civil pode ser definida como um conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias com que as classes buscam exercer a hegemonia (TEIXEIRA, 2002, p. 42). O momento histórico em que viveu Antonio Gramsci, de certa forma, permitiu este entendimento, época marcada por crescente socialização política e por lutas da sociedade civil na defesa dos direitos políticos, sociais e econômicos, com o alargamento da esfera estatal e a absorção de demandas da classe trabalhadora no enfrentamento à supremacia burguesa. Para Simionatto, a originalidade ao pensamento de Gramsci é

o novo nexos que estabelece entre economia e política, entre sociedade e sociedade política. Trata-se, efetivamente, de uma concepção inovadora, formulada no âmbito do marxismo, que leva em conta a raiz marxiana, histórica e dialética da relação entre estrutura e superestrutura. (SIMIONATTO, 2010, p.48).

Gramsci cria assim sua teoria ampliada do Estado, sendo este constituído das duas esferas: a sociedade civil e a sociedade política, sendo interligadas e entrelaçadas. A primeira esfera compreende os aparelhos de coerção do Estado que passa a deter o monopólio legal, burocrático e policial. A segunda é formada pelas organizações responsáveis pela difusão das ideologias, como igrejas, partidos, enfim organismos sociais coletivos que Gramsci denomina de aparelhos privados de hegemonia. (COUTINHO, 1992, p. 77).

Para Duriguetto (2007, p. 55) o pensador italiano elabora um novo conceito de sociedade civil colocando a sociedade civil como a esfera onde as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia, construída pela direção política e pelo consenso. Conforme Duriguetto (2007, p. 59) a hegemonia para Gramsci “expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados.” Para ela,

a construção do consenso é, para Gramsci, a busca das aspirações e das demandas que estão dispersas no largo arco das classes subalternas; é saber direcioná-las em um programa e direção política concreta e numa perspectiva universal. Significa saber convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo, propositivo e não pela manipulação e passividade. (DURIGUETO, 2007, p. 63)

Na visão gramsciana, a perspectiva é de unidade entre as esferas política e econômica e cultural e política, entendidas a partir de um processo dialético e contraditório. Para Gramsci a sociedade civil não pode ser reduzida ao mercado, pelo contrário, tem uma dimensão essencialmente política, daí a importância de alianças com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais, com o fim de atingir a emancipação e construir um projeto de transformação (SIMIONATTO, 2010, p. 50).

A sociedade civil, em Gramsci, é comparada a um terreno de luta política que defende a formação de uma contra-hegemonia, o que não significa a existência da dualidade dicotômica de dois pólos que se contrapõe (Estado x sociedade), mas de desmistificar este antagonismo. A sociedade civil deve, portanto ser reconhecida em sua natureza classista e contraditória (DURIGUETTO, 2007, p. 164).

A concepção gramsciana é de que a disputa pela hegemonia predomina na órbita da sociedade civil, completando-se no plano da sociedade política. (COSTA, 1997, p.6). Para Gramsci não existe hegemonia sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social. A sociedade civil é uma esfera própria e que tem a missão de mediação entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (COUTINHO, 1992, p. 78).

A hegemonia em que Gramsci que corresponde à direção moral e intelectual é um processo educativo com a finalidade de construir sujeitos historicamente ativos, que devem romper com a submissão na construção do consenso. Dessa forma para ele, consoante Duriguetto,

A formação de uma consciência crítica e a participação ativa são os alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia, uma vez que, se não é a consciência que determina o ser social, é por meio desta que os sujeitos sociais podem construir sua eticidade e sua própria história. A práxis política constitui desse modo, o campo particular de mediação e formação da cultura, do consenso e da construção de uma nova hegemonia. (DURIGUETTO, 2007, p. 63).

Então, o consenso advém da participação. A teoria gramsciana elege uma práxis política ativa e uma discussão crítica na formação do consenso, que surge dentro da própria sociedade civil, com sua natureza contraditória e classista. Esses aportes teóricos contribuem para entender os conselhos gestores de políticas públicas, sendo eles espaços públicos constituídos de segmento da sociedade civil e de representantes do governo, constituindo-se em *locus* de fazer político assentado na contradição e na heterogeneidade.

Na teoria gramsciana, o conselho gestor passa a ser visto, segundo Luiz (2010, p. 62) como “um instrumento que processa uma nova relação entre Estado e sociedade civil, relação essa balizada por mediações, conflitos e tensões, que apontam para o exercício da democracia participativa e para o desenvolvimento do controle social da sociedade civil sobre o Estado.” A construção de uma sociedade civil ativa e propositiva como apregoava Gramsci pressupõe o poder de participar da administração pública, mas numa participação que seja viabilizada pela sociedade política.

1.2 PARTICIPAÇÃO COMO PILAR DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

Conforme já apontado em páginas anteriores, a democracia foi uma questão central de debate no século XX. O debate girou em torno de duas grandes concepções da democracia: as concepções hegemônicas e as concepções contra hegemônicas. Para a primeira concepção, a representação é a melhor forma de governo, assentada no procedimento eleitoral de Schumpeter, que defende que o processo democrático é um método político que viabiliza as decisões políticas e administrativas. A participação é marginalizada nesta concepção. Contrapondo-se em parte a esta concepção surgem as segundas, que não rompem com o procedimentalismo, mas apresentam uma nova forma de entender a democracia, como uma nova gramática histórica e cultural, propondo também uma nova institucionalidade da democracia. (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 48).

Perdurou por longos anos a concepção hegemônica de democracia, que via a democracia pautada na representação como o modelo ideal de organização da sociedade. No entanto, o modelo começou a ser questionado e suas fragilidades passaram a ser levantadas, já não respondendo a todos os problemas sociais.

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização de bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representante e representado e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2002, p. 32 *apud* OLIVEIRA, 2003, p, 97).

Nesse cenário de inquietações a proposta da participação tornou-se mais intensa. Não se propondo a substituição da representação pela participação, mas pela coexistência entre as duas. Tatagiba e Teixeira (2004, p. 4) partem do pressuposto de que “a criação de

mecanismos participativos não substitui as instituições da democracia representativa, mas complementa-as.” Comungando com esse entendimento, assevera Cruz que

a renovação da teoria democrática se assenta antes de tudo, na formulação de critérios democráticos de participação que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. (CRUZ, 2010, p. 9)

A introdução no campo da política de formas coletivas de participação na gestão pública simultaneamente com a existência das instituições representativas significa a ampliação da democracia, tornando-a mais democrática. Parafraseando Boaventura Santos seria democratizar a democracia (2002). Nesse sentido, Oliveira afirma que a democracia traz uma inovação, que é a possibilidade de ampliar a inclusão de sujeitos sociais de diversos tipos nos processos de tomada de decisão e por consequência permitindo a inclusão de novos temas na agenda política, na redefinição de identidades e no aumento da participação (OLIVEIRA, 2003, p. 99).

A discussão sobre a participação remete também a outros questionamentos. De qual participação se está falando? O que significa participar? Participar pode assumir variadas dimensões conceituais, dependendo de qual teoria democrática lhe dá sustentáculo. Para a teoria elitista da democracia de Schumpeter a participação popular não encontra muita ressonância. A democracia se dá pelos líderes eleitos que tem o poder de tomar as decisões políticas, uma vez que o cidadão médio é movido por interesses afetivos e egoístas, daí a escolha de grandes líderes. Para esta teoria pautada no realismo a qualidade democrática de uma sociedade não se encontra determinada pelo grau de participação cidadã. (UGARTE, 2004, p. 97-98).

Em oposição às ideias da democracia elitista, as teorias deliberativas da democracia, de matriz habermasiana, são um aporte teórico que se assenta em diferentes correntes, mas o cerne e o que as identifica é a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões (UGARTE, 2004, p. 98). A qualidade democrática reside justamente na viabilização de maior participação popular.

Faria (2000, p. 48-49), comentando a versão habermasiana de democracia deliberativa especificamente a legitimação do processo democrático, diz que as decisões só se tornam legítimas se alicerçadas em procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a

racionalização discursiva das decisões do governo e da administração. Miguel referindo-se ao modelo deliberativo habermasiano, afirma

que o modelo postula uma forma legítima de produção de decisões coletivas - legítima por preencher seus próprios critérios, de inclusão de todos os envolvidos e de ausência de desigualdade formal e de coação -, mas ignora vieses que viciam seus resultados. Da mesma maneira que a igualdade formal nas eleições, proclamada pela máxima “um homem, um voto”, não garante paridade de influência política, o mero acesso de todos à discussão é insuficiente para neutralizar a maior capacidade que os poderosos têm de promoverem seus próprios interesses. (MIGUEL, 2005, p.19).

Um terceiro grupo de teoria, denominada constitucional-substantiva, defende que o ideal democrático e o ideal constitucional encontram-se a tal ponto relacionados que os direitos fundamentais (de liberdade, políticos e sociais) constituem uma dimensão substantiva da democracia. (UGARTE, 2004, p. 99). O ideal participativo do cidadão estaria condicionado à discussão e aprovação dos representantes, eleitos pelo povo. Coelho e Nobre sintetizam a essência das três teorias:

Para a teoria elitista, a qualidade democrática de uma sociedade tem muito pouca relação com o grau de participação social. A teoria deliberativa sustenta que a capacidade da democracia em produzir verdades morais (decisões justas e corretas) depende da participação ativa e refletida dos cidadãos ao longo do processo de discussão e tomada de decisão. Já as teorias constitucionalistas, ao interpretarem os direitos fundamentais como direitos contra a maioria, não atribuem, por princípio, grande importância à participação social, uma vez que as questões fundamentais devem ficar estabelecidas na constituição. (COELHO; NOBRE, 2004, p.16)

Oliveira referindo-se à participação legalmente instituída a denominou de "participação política institucionalizada,"²⁷ que conceitua como “a participação dos cidadãos em espaços legalmente instituídos pelo poder público (conselhos setoriais de políticas públicas), através de leis federais, estaduais e municipais relacionadas com o processo de construção da democracia participativa”. Assim, todos os espaços públicos institucionalizados por leis exemplificam essa modalidade de participação, como o Conselho Gestor de Assistência Social do Município de Brasileira/PI, instituído por uma lei municipal (Lei 044/95, de 30/12/1995), que instituiu a participação da sociedade civil do município.

²⁷ Oliveira (2003, p.73) discorre sobre as primeiras leis que institucionalizaram a participação. Explica o autor, que a participação institucionalizada deu-se inicialmente através da Constituição de 1988 e depois por meio de leis federais específicas, conforme cada política: de saúde, de criança e adolescente, de assistência social, de educação e gestão das cidades. Acrescenta mais que uma das primeiras leis específicas que garantiu a participação dos cidadãos na fiscalização e proposição de políticas públicas foi a de nº 8.142/90, conhecida como Lei do SUS (Sistema único de Saúde). Ela criou duas instâncias de participação da sociedade nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, que são as conferências e os conselhos de saúde.

Mas a participação não pode ser reduzida a uma institucionalização legal, que embora seja uma iniciativa relevante, no entanto, não garante a sua efetividade. Segundo Oliveira a participação deve ser ativa, rompendo com a cultura política tradicional e estimulando o indivíduo a conquistar a condição de sujeito, no que implica o exercício da cidadania (OLIVEIRA, 2003, p. 72).

Alguns estudos empíricos sobre a participação em conselhos gestores, como os desenvolvidos nas áreas da saúde, assistência social, da criança e do adolescente (FUKS, 2004; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2000) têm concluído que a participação ativa não tem se efetivado, havendo por parte de muitos conselhos um tímido poder deliberativo, e que eles têm atuado mais como arranjos consultivos do que efetivamente propositivos. A qualidade da participação não pode limitar-se a mero papel opinativo, deve incluir uma série de ações desde a opinião, formulação, discussão, votação e decisão na proposição das políticas públicas.

Estudiosos, como Avritzer (2000), afirmam que o termo deliberar refere-se tanto ao processo de debate quanto ao processo de decisão. No que tange aos conselhos o debate reside na capacidade dos conselheiros de participarem das discussões, mediante vocalizações e intervenções constantes de cada segmento representado dentro do conselho. A decisão é o poder de efetivamente decidir questões relevantes, não limitadas apenas a questões internas *corporis* dos conselhos, mas questões voltadas para implementação e fiscalização de políticas públicas. Nesse debate comparece Cunha, que entende por deliberação,

a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações (CUNHA, 2007 *apud* MENICUCCI 2010, p. 187).

Nessa esteira, a participação levaria o cidadão fazer parte de um processo, de uma atividade pública, de ações coletivas, não apenas tomando conhecimento de um assunto, comunicando ou sendo comunicado sobre algo, assim, a participação ultrapassaria a simples presença, passando a significar ação e decisão, como emitindo opinião consciente e tomando parte (TEIXEIRA, 2001 *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 71). Confrontando-se com o esperado da participação, as práticas têm desnudado outra realidade, que é a participação camuflando-se em canais de mera legitimação de demandas e o sentido da participação se espraia na concordância unânime das decisões governamentais, sem prévia discussão e sem muita consciência do assunto a ser decidido.

Essa realidade acarreta uma despolitização da participação, que limita o espaço do conflito e da disputa legítima de projetos alternativos à esfera dos partidos e a transforma em cooperação de atores sociais e governamentais. Isso produz uma baixa participação ou um simulacro de legitimidade de decisões tomadas anteriormente, (JARA, 2006, p. 359), tornando-se a despolitização um entrave para essa própria legitimidade das decisões, como observou Cunha ao afirmar que,

a legitimidade das decisões estaria não na unanimidade, mas no caráter público da deliberação, em arranjos institucionais que permitam o diálogo livre e aberto, plural e inclusivo, precedendo a decisão. Sua concepção não pressupõe acordos unânimes, mas acordos produzidos por meio de processos justos, inclusivos e cooperativos, e a forma de se tomar as decisões contribui para que todos as aceitem, mesmo que delas discordem, pois reconhecem que puderam influenciar no processo e contribuíram para os resultados. (CUNHA, 2007, p. 28).

É a politização dos sujeitos envolvidos no processo democrático que oportuniza uma maior democratização. Nogueira (2004, p. 133) denomina esta participação de política e segundo ele, “é essa espécie de participação que faz com que o poder se democratize e seja compartilhado, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e em todos os variados direitos humanos.” Paralela à participação política, Nogueira (2004, 142), afirma está se formando outro tipo de participação, a participação gerencial, caracterizada como uma espécie de “troca entre governantes e governados”. Nesta, “quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendidas parte de suas postulações.” Segundo Nogueira, a participação gerencial pode,

efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nessa medida fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa. Desse ponto de vista, é inegável que a participação gerencial contém importantes elementos potenciais de democratização (NOGUEIRA, 2004, p. 143).

Ressalta Nogueira que a participação gerencial, por situar-se no terreno decisório, pode pressioná-lo, tornando-o mais deselitizado e inclusivo, todavia, sublinha que “estes mesmos espaços podem ser aproveitados para que se administre a participação, fazendo com que as pessoas participem sem se intrometerem significativamente no estabelecimento das escolhas” (NOGUEIRA, 2004, p. 143).

Os conselhos gestores foram em uma aposta da participação como recurso gerencial. Para Nogueira (2004, p.141), “os conselhos, com os quais se imaginava aperfeiçoar a gestão

das políticas descentralizadas, em poucos casos funcionavam, cortados por descontinuidades e bloqueios variados.” O que se esperava de alguns conselhos gestores de políticas públicas é que de fato, e não apenas de direito, se tornassem canais genuínos de vivência participativa, em que o participar pudesse ser efetivado no seu mais profundo alcance e sentido, pelo poder de construção, de implementação e de controle de demandas sociais. Só assim a euforia de sua institucionalização, nos anos 80, e de sua proliferação, nos anos 90, poderia culminar na sua efetivação nos novos tempos.

1.2.1 Experiências participativas: avanços e recuos na democratização

Como já sobejamente apontado, o processo de construção da democracia na América Latina abriu caminhos para a ampliação de canais institucionais de participação. A descentralização permitiu a renovação da gestão das políticas públicas e introduzindo novas parcerias e relações entre sociedade civil e governo. Surgiram, então “os conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, mesas de concertação, redes de políticas públicas, mecanismos de monitoramento e prestação de contas.” (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 11).

Avançamos. Experiências participativas se difundiram em todos os países, estabeleceram-se bases jurídico-legais para a institucionalização desses canais participativos, novos atores sociais entraram no cenário político, novas agendas, demandas e temas, teorias foram refutadas, contribuindo para fomentar o debate acadêmico, modelos e paradigmas de democracia foram questionados. Apesar desses avanços, muitas experiências apresentam-se decepcionantes em seus resultados democráticos, trazendo à tona uma realidade contraditória.

Dentre essas muitas experiências participativas, destacou-se internacionalmente a Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza (MCLP)²⁸ instalada no Peru durante a transição democrática daquele país. A experiência peruana trouxe saldos positivos para o país, como acentua Panfichi e Dammert (2006, p. 256), “sobretudo, na construção, pela primeira

²⁸Segundo Panfichi e Dammert, a MCLP surgiu na transição democrática produzida pela derrubada do governo autoritário de Alberto Fujimori (1990-2000) e a instalação do governo provisório de Valentín Paniagua (2001), como uma política pública que promovia em todo o país a criação de espaços de deliberação e concertação entre funcionários públicos, representantes da sociedade civil e autoridades políticas locais, no marco das prioridades do gasto público e das estratégias destinadas à luta contra a pobreza (PANFICHI; DAMMERT, 2006, p. 229)

vez, de uma estrutura descentralizada dedicada à promoção de práticas de deliberação e concertação entre atores distintos em todo o território nacional”. Todavia, em meio aos benefícios democrático-participativos emergiram também velhos problemas originários de autoritarismos e personalismos de governos que passaram a bloquear os mecanismos de participação, somando-se ainda o fato de que “não há conexão entre as decisões políticas e seus executores, não havendo uma condução uniforme e cada nível de governo dispara para seu lado.” (PANFICHI; DAMMERT, 2006, p. 255).

Santos e Avritzer, analisando as experiências participativas na África do Sul e Portugal²⁹ observaram que a participação quando contraria os interesses das elites excludentes pode ser refutada ou descaracterizada através de expedientes como cooptação e integração. “A cooptação ocorre por grupos sociais superincluídos ou em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder.” (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 60). A essas práticas os autores denominaram de "vulnerabilidades e ambiguidades da participação".

A fragilidade participativa pode também ser notada quando a questão desloca-se do campo político para o campo jurídico. A mobilização cidadã perde sua força na solução dos conflitos e o caminho é recorrer ao Poder Judiciário, que substitui as instâncias políticas. O descrédito no potencial político para resolver as demandas encontra na Justiça a única via. (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 61).³⁰ Santos e Avritzer oferecem outros exemplos de formas de perversão e cooptação da participação. Segundo eles, as práticas participativas podem está maculadas pela,

burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. (SANTOS; AVRITZER, 2005, p.76).

²⁹No caso da África do Sul, à medida que se institucionalizou o regime democrático pós-apartheid, o Estado, o sistema político e o próprio Congresso Nacional Africano (CNA), que tinha dinamizado todo o movimento social na década de 1980, passaram a desencorajar e mesmo a desmobilizar a participação popular, que tão importante tinha sido na derrubada do *apartheid*, sob o pretexto de que a democracia representativa então instaurada garantia a representação adequada dos diferentes interesses sociais presentes. Em Portugal, as formas de participação cidadã nos processos de planejamento urbano ou territorial revelam em que medida a participação pode ser transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo (*top-down*), no qual interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou de organização. (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 61)

³⁰ Santos e Avritzer (2005, p. 61) citam o caso colombiano que instituiu o Tribunal Constitucional como demonstração dessa debilidade participativa, fazendo emergir o protagonismo do Tribunal. Segundo eles, “o desencanto dos colombianos pela política levou a que certos setores exigissem do poder judicial respostas a problemas que em princípio deveriam ser debatidos e resolvidos nas esferas políticas.”

Segundo Avritzer, os estudos sobre participação social no Brasil já completam mais de duas décadas, considerando as primeiras experiências com associações de bairro, ainda nos anos 80. A participação, nesse período, tinha algumas características, como dinâmica mais horizontal entre os atores sociais, influência da Igreja Católica, relação de autonomia e dependência em relação ao Estado, dependência na demanda de bens públicos e autonomia em suas organizações. (AVRITZER, 2010, p. 11).

Wampler e Avritzer dividem as experiências participativas brasileiras em três estágios de desenvolvimento e denominam essas experiências de públicos participativos (PPs). Os públicos participativos para eles seriam o entrelaçamento de atores da sociedade civil com a sociedade política formal e que buscam a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 212).

Wampler e Avritzer dividem a evolução dos públicos participativos em três estágios. No primeiro que compreende o período de 1978 a 1985 proliferaram-se associações voluntárias e associações comunitárias³¹ que passaram a reivindicar direitos como melhorias em seus bairros, proteção ambiental e direitos humanos. Neste período houve uma maior propensão à participação, o oportunizou a construção de habilidades de negociação e argumentação baseada no associativismo e na deliberação fase a fase. (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 218).

O segundo estágio de crescimento dos públicos participativos trouxe um novo desafio para os movimentos sociais e associativismos, a superação da tradição clientelista e hierárquica brasileira, com práticas que pudessem substituir o favor pelo direito a ter direitos. A União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) é um exemplo desse segundo estágio, a UAMPA exigia a participação de seus membros no orçamento público, como um passo importante para a democratização da cidade. O terceiro estágio refere-se ao momento da necessidade da institucionalização. Compreende o período da criação dos formatos institucionais possibilitados pela inserção da participação na Carta Política de 1988. Muitos municípios passaram a incluir em suas leis orgânicas a participação dos cidadãos, propondo uma administração democrática, participativa e descentralizada, surgindo nesse

³¹Segundo Wampler e Avritzer, o número total de associações voluntárias triplicou em Belo Horizonte nos anos de 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 Rio de Janeiro, uma vez que, respectivamente, 98% e 91% das associações de bairro foram criadas após 1970. (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 217)

período formas institucionalizadas da participação, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores. (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 220).

Para Teixeira e Albuquerque, a origem das experiências participativas no Brasil está ligada a três fatores principais, sendo o primeiro a história de parte dos movimentos sociais e organizações que passaram a se preocupar com a gestão das políticas públicas, especialmente com a alocação e o controle do orçamento público. O segundo foi o aparato jurídico-institucional oportunizado pela Constituição de 1988 e o terceiro os partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores que chegaram ao poder com a proposta de participação popular. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 181).

Esses fatores conjugados contribuíram para o surgimento das experiências participativas introduzindo novas relações entre sociedade civil e governo. Havia o desejo de alguns movimentos sociais e associações que lutavam pela participação, somado a autorização constitucional e o compromisso das novas gestões com as promessas de campanha (participação popular na gestão) como os governos petistas, portanto, o contexto social, jurídico e político favoreceu o advento dos primeiros arranjos participativos³², o que indubitavelmente significou um avanço rumo a construção democrática brasileira.

Dentre as formas de participação que surgiram no Brasil após o período da ditadura destaca-se o orçamento participativo. Orçamento participativo³³ é um formato deliberativo institucional em que cidadãos participam das negociações e decisões sobre a distribuição de bens públicos, votando sobre a destinação de receitas e sobre áreas/temas de políticas específicas (WAMPLER; AVRITZER, 2010, p. 221).

³²Teixeira e Albuquerque reportando-se às primeiras experiências afirmam que entre 1997 e 2000, já havia no Brasil mais de uma centena de experiências de participação cidadã na formulação dos orçamentos municipais, como demonstrou a pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP). Esta pesquisa encontrou cerca de 140 experiências de Orçamento Participativo, contou com dados de 103 OPs e constatou que 60 deles praticaram a experiência participativa durante todos os quatro anos de gestão. Os resultados dessa investigação demonstram ainda que foi possível implementá-los em cidades pequenas, médias e grandes, de características urbanas e rurais, e em todas as regiões brasileiras. Metade das cidades teve, como prefeitos, membros do Partido dos Trabalhadores (PT), a outra metade está distribuída entre governos de distintos partidos, na maioria das vezes em coligação com o PT, o que mostra o vínculo inicial da experiência com o programa do Partido dos Trabalhadores, mas, por outro lado, uma proliferação da proposta, que influenciou programas de outros partidos. Entre 2001-2004, foram realizadas 170 experiências, e os partidos dos prefeitos seguem uma distribuição semelhante à da gestão anterior. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 185).

³³Para Teixeira e Albuquerque a maioria dos orçamentos participativos (OP) apresentam uma estruturação em ciclo, composto por etapas que compreendem a construção da metodologia do OP; divulgação e mobilização da população para participar da experiência; realização de reuniões com moradores dos bairros, nas diversas regiões do município; negociação entre os representantes da população e o governo sobre as prioridades orçamentárias; envio da proposta de orçamento para aprovação da Câmara de Vereadores com acompanhamento por parte da população e execução orçamentária por parte do governo, com acompanhamento da população. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 187).

Apesar de sua implantação em muitos municípios brasileiros e de seus pontos positivos, como a abertura de discussões e decisões orçamentárias para a população em geral, democratizando de certa forma o uso dos recursos públicos entre as diversas áreas das cidades, favorecendo a inclusão e o exercício da cidadania os orçamentos participativos revelam também limites no aprofundamento democrático.

A ampliação e a consolidação do OP relacionam-se com a vivência associativa forte e ativa de seus representantes, por outro lado nos municípios onde não existe organização social ligada às lutas democráticas, o OP tende a mobilizar a participação de cidadãos organizados em entidades como associações de moradores que revela uma timidez na ocupação dos espaços de poder, forjada pelo autoritarismo social da cultura brasileira. (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 201).

Para Teixeira e Albuquerque (2006, p. 201) nas experiências de orçamentos participativos com representantes populares sem história de engajamento de luta, “tende a predominar entre eles uma postura agradecida e submissa às autoridades que concebem a participação, mostrando-se incapazes de romper a hierarquia do poder e do conhecimento técnico, que são apropriados pelo poder governamental.”

Existem ainda outros óbices nesses arranjos participativos, como a limitada quantia de recursos recebida pelos municípios, ainda parcela do orçamento não pode ser alocada, pois já está destinada para folha de pagamentos da máquina pública ou para áreas específicas para educação e saúde, sobrando porcentagem do orçamento pequena para investimentos em outras áreas (VITALE, 2004, p. 250).

Persiste ainda nas experiências dos orçamentos participativos a lógica da manutenção do poder por parte do governo. Teixeira e Albuquerque (2006, p. 225) explicam como a lógica ocorre: “o governo passa a omitir informações ou toma decisões privilegiando negociações com forças políticas em nome da governabilidade ou ainda atropelando acordos coletivos. É uma lógica avessa à partilha do poder, concentradora de poder e certamente autoritária.”

Estudos empíricos revelaram que o OP de Porto Alegre não logrou chegar a um formato efetivamente democrático e deliberativo, por mais que tenha avançado nessa direção. Assim, a experiência, “não teve como deixar de ser contaminada por mecanismos clientelísticos de cunho partidário, pelo dirigismo governamental e pelo instrumentalismo eleitoral” (NAVARRO, 2002, p. 99 *apud* NOGUEIRA, 2004, p. 143).

A manipulação do processo participativo é um óbice a ser enfrentado. Muitos fóruns de gestão participativa transformam-se em algo artificial, instrumental. A discussão técnica, contábil e orçamentária é desconhecida de muitos cidadãos, assim o debate resume-se em aprovar o que já foi decidido. Nogueira (2004, p. 157) denomina esta prática de uso da participação para fins de legitimação: “convocam-se reuniões não para que elas decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já está decidido num plano técnico, administrativo ou partidário prévio.”

Segundo Nogueira (2004, p. 157), “são os riscos e obstáculos da participação”, mas que segundo ele (2004, p. 157) podem ser “contrabalançados pelos efeitos positivos da participação”, referindo-se aos ganhos políticos que a participação pode trazer, gerando responsabilidade para governo e sociedade, para o governo no compromisso de prestar contas e por parte da sociedade no exercício de cobrança, embora afirme que “os ganhos não são mensuráveis em termos fiscais ou gerenciais”.

Um dos perigos da participação ocorre também na apropriação do discurso participativo por setores ou grupos não verdadeiramente comprometidos com a participação, como alguns grupos empresariais que utilizam fundações filantrópicas como marketing social, transformando a participação em mercantilização, onde o público alvo de suas ações sociais restringe-se aos consumidores e empregados das próprias empresas, retirando o foco participativo enquanto ação política coletiva, tornando-se mera ação isolada a determinados grupos sociais. (PAOLI *apud* SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 64).

Estudos de experiências participativas em São Paulo constataram que muitas das conquistas se alicerçaram em relações pessoais como forma de encaminhamento de demandas, ora ou outra adquiridas em encontros pessoais das lideranças com o prefeito ou coordenadorias. Isso não deixa de ser desanimador, considerando que enfraquece a força societária empoderando somente lideranças e oportunizando o surgimento do personalismo, tão maléfico à participação e à democratização desses espaços. (DAGNINO; TATAGIBA, 2011, p. 11).

As investigações realizadas nos arranjos institucionais de participação têm demonstrado consoante conclusões de D’Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004, p.219), que “a coexistência das trocas políticas assimétricas com mecanismos de participação política parece marcar a dinâmica política municipal. A desigualdade social brasileira encontra ressonância na assimetria de acesso aos centros de decisão”.

O clientelismo se alimenta de trocas assimétricas, ou seja, como no favor, quando alguém ganha mais que o outro. Os conselhos gestores, como ademais outros arranjos participativos, não estão imunes às permissivas práticas. D'Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004, p.225) ao analisarem a presença desses elementos nos conselhos concluíram que o instrumento participativo e a própria participação podem ser objeto da barganha ou negociação entre potenciais *patronus* e os seus clientes, entre lideranças governamentais e não governamentais. A própria existência dos conselhos gestores dependerá de um legislativo para criar a lei que disciplinará o conselho, podendo tornar-se alvo fácil para o poder de barganha do legislativo.

O legislativo faz a lei. Isso não significa que o conselho será inevitavelmente capturado, ou sua natureza democrática malograda. Significa que foi criada mais uma célula de participação social que não está alheia às trocas assimétrico-clientelistas modernas, mas ao mesmo tempo, representa uma alternativa potencial ao clientelismo local tradicional. (D'ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 225).

Em estudo recente Tatagiba e Blikstad (2011, p. 175) divulgaram o resultado de uma pesquisa sobre o processo de eleição dos representantes do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em São Paulo. O que elas evidenciaram foi fortes entrelaçamentos entre participação e representação, externados na identificação dos nexos e vínculos entre as organizações sociais, poder executivo e os partidos. As investigações das autoras revelaram que o governo foi o ator principal deste certame eleitoral, por força da maior capacidade de articulação e saindo, portanto vitorioso, elegendo a chapa de sua preferência.

A participação se insere em um contexto de teias relacionais entre governos, partidos e movimentos sociais. Não há como fugir dessa rede relacional. Os processos democráticos são quase sempre “contaminados” por jogos de interesses: partidos articulam a eleição de membros de interesse do governo, muitas vezes em troca de cargos no poder, movimentos sociais buscam espaço nos arranjos e às vezes trocam o espaço por apoio político ao executivo. Assim, as permutas assimétricas, hierarquizadas e clientelistas vão sendo realizadas, sob o manto de uma pseudodemocratização, o que acontece porque “as dinâmicas participativas não se constroem no vazio; pelo contrário, deitam suas raízes nas tramas relacionais existentes e a elas se adaptam ao mesmo tempo em que podem potencialmente transformá-las.” Desta forma as teias relacionais vão ditando instâncias participativas com novas configurações, novas feições que em nada se aproximam de uma proposta democratizadora. (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011, p. 177).

Destarte, não se pode negar que o discurso participacionista no Brasil ainda vive submerso num arcabouço histórico-cultural marcado por práticas alicerçadas em relações clientelistas, tendo o favor como elo. Teorias e debates proliferam-se na tentativa de encontrar explicações para esse descompasso, mas a dificuldade está em nossa modernidade tardia? Numa democracia recente? A incógnita permanece e, segundo Paoli (1989), a interrogação atual sobre a democracia é quase inevitavelmente, uma interrogação histórica, pois se trata de saber, não de uma ideia, mas de uma experiência vivida no tempo de instituição de uma sociedade. Todavia, há que se lembrar que a retomada da democracia veio arrastando um passado histórico e desnudando “os efeitos da modernização autoritária conduzida pelo regime militar, sobretudo no que se refere à degradação da dimensão do público, não somente na esfera estatal, como também na própria sociedade.” (VIANA, 2000, p.150).

A verdade é que se apostou muito na reabertura política e na “nova sociedade civil” oriunda desse novo contexto histórico como carros-chefe da democratização, tendo os atores da participação como protagonista. Corroborando temos a vasta literatura produzida neste período, mais precisamente nos finais dos anos 1980 e início dos anos 90, que pintou uma sociedade civil como polo do bem e o Estado como polo do mal. Aludida interpretação tem sua origem da visão dicotômica da cultura, colocando em posição antagônica cultura tradicional e cultura democrática. (DAGNINO, 2005). “Esta nova sociedade civil imbuída do propósito de levantar a bandeira do espaço público e da democracia revelou-se limitada para dar conta desse desafio e o Estado por sua vez pouco poroso a participação”. (VIANA; MENESES, 2012, p. 3)

Conforme Lavalle, a expectativa outrora idealizada foi revelando-se em novas nuances e arestas. As transições ocorridas nas sociedades latino-americanas deixaram incólumes certos traços pouco democráticos da política, como a altíssima continuidade dos interesses dominantes nas velhas e indesejáveis práticas políticas e as abissais desigualdades de acesso ao poder que perpetuavam o desequilíbrio nas relações societárias. (LAVALLE, 2003).

Estudos revelaram é que a democratização e a participação institucionalizaram-se num verdadeiro arcabouço legal, adquirindo status constitucional. No entanto, a materialização do princípio constitucional participativo se revela submerso em práticas clientelistas, tendo o favor como liame das relações entre governo e sociedade civil, quebrando de certa forma o encanto entusiasta de outrora. Lamentavelmente, o favor é um legado que acompanha a civilização brasileira como um calo renitente. (SCHWARZ, 2000, p. 16).

O favor é, portanto, o mecanismo através do qual se reproduz uma das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que tem.

Assim, com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, esta assegurada pela força. O favor é a nossa mediação quase universal. (SCHWARZ, 2000, p.16).

Como afirma Schwarz, a relação pautada no favor assenta-se no desequilíbrio da relação, colocando uma das partes numa posição superior, tornando a outra subordinada e resignada. A dependência vai se tornando natural, e uma parte sempre sai na desvantagem da troca, embora por vezes não tenha muita consciência disso. Aos poucos o senso consciente passa a ser suplantado por sentimentos de gratidão e reconhecimento. O favor pratica, portanto, a dependência da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada. (SCHWARZ, 2000, p.17). Na verdade o favor é o alimento do clientelismo. As relações clientelistas têm sua sustentação no favor. E sua origem remonta aos estudos de sociedades rurais. Edson Nunes contribuindo nesse debate relembra que,

Neste contexto, [de sociedades agrárias] o clientelismo significa um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre *patrons* e camponeses. Os camponeses, isto, é os clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra. De um lado, o caráter pessoal e diádico das relações *patron*-cliente inibe a formação de identidades de interesses e de ação coletiva. De outro, a aceitação dessa condição é perfeitamente racional do ponto de vista dos camponeses. O *patron* é o ator que tem contato com o mundo exterior e tem comando sobre recursos políticos externos. O *patron* tem recursos - internos e externos à comunidade - dos quais dependem os clientes. (NUNES, 2010, p.79).

Nunes aprofundando a questão e trazendo o clientelismo para o capitalismo moderno, difere o clientelismo moderno do clientelismo agrário. Neste as trocas são generalizadas e pessoais, naquele o clientelismo reveste-se em trocas específicas, ilustrando com o exemplo do trabalho que é vendido e comprado no mercado de trabalho livre, embora ambas as trocas coexistam em determinadas sociedades. Quase sempre a troca generalizada é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos, cliques, facções (NUNES, 2010, p. 46).³⁴ No interior das polêmicas sobre a questão, Domingos Neto comparece afirmando que,

O *clientelismo* como a relação que envolva troca de favores, quaisquer que sejam suas naturezas e escalas, [comparece] onde o poder exercido em nome do público seja orientado, de alguma forma, para o interesse particular. Assim, a relação *clientelista* comportaria as mais variadas composições,

³⁴ Esse debate em torno do autoritarismo, clientelismo, coronelismo ou outras formas assimétricas de relações sociais na formação social brasileira sempre esteve mergulhado em profundas polêmicas, não convém neste momento maiores considerações sobre essa questão, todavia convém lembrar somente a diversidade de matrizes interpretativas nessa seara.

desde que implicassem em concessões do poder público ao interesse privado, beneficiassem titulares ou pretendentes ao poder e repercutissem nas iniciativas do Estado. *Clientes* são pessoas favorecidas, sejam ricos ou pobres, cultos ou iletrados, urbanos ou rurais, *informados* ou *desinformados*, vivendo sob as condições do capitalismo *desenvolvido* ou *atrasado* e com relações de poder *tradicionais* ou *modernas*. As institucionalizações promovidas pelo Estado, sob o capitalismo liberal, como o concurso para servidores públicos e regras de promoção funcional da burocracia, alteram o processo de articulação de *clientelas*, mas não as extinguem. (DOMINGOS NETO, 2000)

Os caracteres da presença do favor e do clientelismo vão sendo delineados e aparecendo nas instâncias participativas. Dagnino (2002) afirma a esse respeito que, “a sua persistência dentro das instâncias participativas [do clientelismo] contraria as expectativas que presidiram a sua criação”. Há certo consenso na literatura de que o clientelismo, embora, às vezes camuflado por outras formas tem se mantido vivo ao longo das transformações históricas. Conforme Nunes, “o clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política”. (NUNES, 2010, p. 51).

A verdade é que toda a efervescência otimista oriunda da reabertura democrática e da institucionalização da participação tem, hoje, passados, mais de duas décadas tem se revelado numa sensação decepcionante, pois os resultados contrariam a expectativa inicial. Temos observado hoje que estas experiências não foram suficientes para desencadear uma nova cultura política que nos autorize a falar de civismo como um valor presente na atuação dos atores na esfera pública da democracia brasileira (NASCIMENTO, 2008, p. 67).

II CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE UMA APOSTA CELEBRATÓRIA AOS DESENCANTOS DAS EXPERIÊNCIAS

A institucionalização dos conselhos do Brasil com a Constituição de 1988 e sua regulamentação posterior com a criação de várias leis nos três âmbitos federativos era animada numa proposta entusiástica de ampliação democrática. Acreditava-se que eles como canais de participação pudessem de fato democratizar a gestão pública, instaurando-se como instrumentos de elaboração, formulação e controle das políticas públicas. Essa ideia otimista de sua criação é expressa no pensamento de Gohn. Para ela,

Os conselhos gestores se instauram enquanto instâncias deliberativas e de controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, no bojo de um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular e surgem como instâncias para promover uma mudança na gestão das políticas públicas a partir de "um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública" (GOHN, 2004, p. 66).

Todavia, estudos empíricos revelaram uma realidade diferente e o otimismo celebratório foi substituído pelo desencanto. De um espaço deliberativo a mero canal consultivo e legitimador de demandas do executivo, onde a paridade e participação limitam-se ao campo legal, sem um efetivo poder partilhado. As pesquisas têm revelado muitos óbices e desafios. Ferraz afirma que

os conselhos parecem ser, simultaneamente, privados de sua capacidade de decisão e interferência na produção de políticas. Essa privação tem se manifestado por meio da inexistência de recursos necessários ao seu funcionamento (espaço físico, equipamentos, recursos financeiros etc.), pela definição autoritária da agenda de discussões (em geral nas mãos dos presidentes dos conselhos, do secretário ou do ministro do setor), pela pouca representatividade e capacidade decisória dos representantes governamentais, pela tecnoburocratização dos temas (com a consequente supervalorização do conhecimento tecnocientífico) e pela não implantação de suas resoluções. O resultado tem sido o esvaziamento da instância [...] pois as decisões relevantes acerca dos rumos da política de vários setores se dão em outros espaços (as comissões de intergestores [...], negociações privadas [...] decretos negociados junto ao legislativo, medidas provisórias etc.), anulando a sua existência no circuito decisório (FERRAZ, 2006, p. 63).

Os conselhos têm-se apresentado como um instituto híbrido em que participação e representação coexistem, pois os atores sociais participam dessas instâncias públicas mediante representação de diferentes segmentos, como associações, fundações, sindicatos, movimentos

sociais, igrejas, etc. A outorga da representação tem como finalidade que o representante atue na formulação, elaboração e fiscalização das políticas.

Dentre as muitas inquietações que vem alimentando os estudos sobre o tema, é questão hodierna a representação conselhistas. Quais atores compõem os segmentos sociais e as instâncias deliberativas? Quais vínculos estabelecem com as instituições representadas? Quais interesses representam? Em que se assentam suas legitimidades? Enfim, problemáticas como essas são novos desafios que precisam ser enfrentados.

2.1 CONSELHOS: INSTRUMENTOS NORMATIVOS E EXPANSÃO NO BRASIL PÓS-1988

Existe no Brasil uma variedade de conselhos, com formatos, mandatos, finalidades e características organizacionais diferentes. Segundo Lavallo, Houtzager e Acharya os conselhos podem ser classificados em quatro categorias:

(i) conselhos gestores de unidades e de autarquias, os primeiros dedicados à fiscalização de equipamentos públicos e os segundos criados pela prefeitura para gerir autarquias na área da saúde; (ii) conselhos de programas criados facultativamente pelos governos nacional, estadual ou municipal para apoiar programas específicos de sua gestão; (iii) conselhos temáticos, eminentemente municipais, de caráter facultativo e voltados à atenção de temas e assuntos considerados relevantes pelas prefeituras – raça ou gênero, eventos extraordinários, celebrações de efemérides; (vi) conselhos de políticas³⁵(LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004, p. 350).

Dentre estas formas de instâncias de participação merece destaque os conselhos de políticas que foram institucionalizados com a Constituição Federal de 1988, com assentos em vários dispositivos de nossa constituição, como nos artigos 10, 194, VII, 198, III³⁶ (BRASIL, 2009).

³⁵Os conselhos de políticas são de caráter obrigatório pela Constituição de 1988 e organizam-se em uma estrutura federalizada semelhante àquela de governo, em áreas de políticas que a própria Carta Magna define como de alta prioridade – educação, saúde, direitos da criança e do adolescente. Esses conselhos são, por isso instituições cuja criação e áreas de competência, além das formas de participação da sociedade civil, obedecem a mandato e garantias legais. Neles proporciona-se igual representação e atores da sociedade civil, autoridades públicas e associações profissionais envolvidas na área correspondente de políticas públicas. O número de cadeiras que cada setor recebe é determinado por decreto-lei especificou ou pelos estatutos internos dos conselhos, cujo conteúdo é ratificado pelos novos conselheiros eleitos no início de seu mandato (LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004, p. 350).

³⁶ Reza o artigo 10: “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.”

Posteriormente com o fim de institucionalizar os conselhos no âmbito dos três entes federativos, leis federais, estaduais e municipais foram criadas regulamentando os referidos conselhos. A Lei nº 8.742/1993 instituiu os conselhos da área da assistência social. Em Brasileira/PI, não foi diferente, já que várias leis municipais surgiram disciplinando os conselhos, como a Lei nº 045/1995 que criou o conselho Municipal de Assistência Social.

Assim, nos municípios brasileiros foram criados muitos conselhos, precipuamente os conselhos gestores de políticas públicas³⁷, que se espalharam rapidamente em todos os municípios do Brasil nas áreas de Saúde, Educação, da Criança e do Adolescente e da Assistência Social³⁸.

Segundo Teixeira (2000, *apud* OLIVEIRA, 2003, p.78) a ideia de Conselho não é nova nem é invenção brasileira. Para ilustrar sua informação autor cita os conselhos populares na área da saúde, as comissões de fábrica e os conselhos comunitários de bairros foram experiências desenvolvidas nos anos de 1970/80 pelos movimentos populares e pelo movimento sindical³⁹. Sobre as primeiras experiências colegiadas conselhistas no Brasil, Gohn afirma que conselhos comunitários surgiram

Adiante, o texto constitucional, em seu Artigo 194 afirma que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” E no parágrafo único do referido artigo vaticina: “- Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. O caput do artigo 198 preleciona: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.”

³⁷O artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/93 e alteração posterior com a Lei nº 9.720/98) tem a seguinte redação. “É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.”

³⁸Em 2009, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 98,3% dos municípios tinham conselhos tutelares e 91,4%, possuíam conselhos de direitos da criança e do adolescente. Dez anos antes, os percentuais eram de 55,0% e 71,9%, respectivamente.

³⁹ “As primeiras notícias sobre conselhos remontam ao processo revolucionário francês (1789) que se concretizou com a comuna de Paris, uma experiência de governo realizada naquela cidade (1871). Posteriormente, em 1905, surgem os *soviets* de Petrogrado, na Rússia, incrementados, como organização do Estado, na Revolução de 1917. Em 1909, os conselhos de fábrica na Itália, surgidos das comissões de fábricas. Em 1918, surgem os conselhos operários da Alemanha que funcionam até 1923. Os conselhos operários da Espanha, que surgem entre 1934-1937, na luta contra o poder fascista, retomam a partir de 1955 como *comisiones Obreras*. Os conselhos de autogestão, na Iugoslávia, aparecem após a Segunda Guerra Mundial, a partir dos comitês de libertação. Envolviam governos, operários e poder econômico. (TEIXEIRA, 2000; GOHN, 1990; *apud* OLIVEIRA, 2003, p. 78).”

para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970 (Gohn, 1984); os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 (Urplan, 1984); e os conselhos gestores institucionalizados existentes em algumas áreas do governo, como educação, saúde etc., pelo fato de eles serem formas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta. (GOHN, 2002, p. 11).

Carvalho (1995) corrobora pontuando que como consequência da norma cogente constitucional de criação e implantação de conselhos, difundiu-se no país nas três esferas de governo entre os anos de 1991 e 1993 muitos conselhos. Ainda em 1999, com base em informações do IBGE, o Brasil contabilizava a existência de 23.987 conselhos municipais vinculados a políticas sociais (TATAGIBA, 2008)⁴⁰.

Faria e Coelho apresentam uma explicação para a expansão de conselhos na primeira metade da década de 1990. A explicação reside nas exigências constitucionais que vinculavam o repasse de recursos para financiamento dessas políticas à criação dessas instituições. Na área da Saúde, assim como na área da Criança e do Adolescente, eles estão previstos desde 1990 através, respectivamente, da Lei nº 8.080/90 e do artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No caso dos Conselhos Municipais de Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que os regulamenta entrou em vigor em 1993 (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 70).

No município de Brasileira/PI também há uma a proliferação conselhistas. A constituição dos primeiros conselhos deu-se em 1993, tendo em vista que o município somente fora criado em 1991, passou por eleições municipais em 1992 e instalado o primeiro governo em janeiro de 1993. O primeiro conselho instituído foi o Conselho Estadual⁴¹ ou Municipal do Bem-Estar Social, por meio da lei 032/93⁴². O Conselho Municipal de

⁴⁰Avritzer (2010) analisando a evolução de conselhos nas cidades brasileiras concluiu que o número de conselhos nas cidades com mais de 100.000 habitantes varia de um número de seis a um máximo de 28. Acrescenta ainda que houve uma evolução positiva no número mínimo de conselhos entre 1997 e 2008 expressa na passagem de um patamar mínimo de dois casos em Aparecida de Goiânia e três em Uberlândia, para no mínimo seis conselhos por cidade em 2008. E arremata afirmando que o processo de criação de conselhos continua crescendo no Brasil, em novas áreas de políticas públicas.

⁴¹O referido conselho era municipal. Todavia, sua lei de criação o denominou como Conselho Estadual ou Municipal.

⁴²Embora o primeiro conselho- com vínculo também com o universo da política de Assistência Social- tenha sido criado em 1993, o mesmo limitou-se apenas à sua criação formal, já que não há registros documentais que atestem sua efetiva presença na municipalidade, não tendo ocorrido nem mesmo a nomeação de seus membros.

Assistência Social de Brasileira, objeto desta pesquisa, foi criado pela lei 044 de 30 dezembro de 1995⁴³.

Outros conselhos foram instalados em Brasileira, mesmo de natureza e com funcionamento distintos. No universo da política educacional, podemos elencar em Brasileira o Conselho da Unidade Escolar “Governador Alberto Tavares e Silva” e o Conselho da Unidade Escolar “Miguel Arcoverde”⁴⁴. Destacam-se ainda a existência do Conselho de Alimentação Escolar, (criado pela lei municipal 047/96⁴⁵) e também o Conselho do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) criado pela lei nº 012/97 alterada posteriormente pela lei 067/07. Identificamos ainda o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, porém não há lei municipal de sua instituição, apenas a portaria de 044/2001 que nomeia os membros do referido conselho. Além desses Conselhos registram-se mais outros quatro conselhos no município de Brasileira no âmbito das políticas nacionais de Saúde, de proteção aos direitos da Criança e do adolescente e a Habitacional. São eles:

- Conselho Municipal de Saúde criado, pela lei 038 de 17/04/1995;
- Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente criado pela Lei nº pela lei municipal nº 008/97 e alteração posterior com a lei 086/08;
- Conselho Tutelar criado pela lei nº 086/2008; e
- Conselho Municipal de Habitação, instituído pela lei 095 de 24/07/2009.

É incontestável, a disseminação por todo o Brasil de diferentes conselhos, com formatos, finalidades, natureza e políticas diversas. Segundo Viana (2012) ao longo das últimas duas décadas proliferou-se conselhos (em áreas de distintas de políticas públicas), que nem sempre eles efetivamente geraram um incremento qualitativo na democratização da vida pública. Se

⁴³Embora a criação do conselho date de 1995, as buscas nos arquivos documentais apontam para o fato de que a primeira nomeação de conselheiros é de 1997 (Portaria 010 de 22/04/1997).

⁴⁴O Conselho Escolar da Unidade Escolar “Governador Alberto Tavares e Silva” foi instituído em 22 de abril de 1997 e o Conselho Escolar da Unidade Escolar “Miguel Arcoverde” foi criado em 12 de abril de 1997. Os dois são conselhos estaduais e foram instituídos mediante decreto do governador na época. Seus estatutos de criação os conceituam como órgãos autônomos de natureza coletiva, sem fins lucrativos, instituídos por tempo indeterminado, com objetivo de promover a dinamização e autonomia da escola através da abertura de espaço de participação a todos os segmentos da comunidade escolar.

⁴⁵Conforme artigo 1º da lei que criou o aludido conselho, consta que ele tem “a finalidade de assessorar o Governo Municipal junto aos estabelecimentos do Programa de Assistência e Educação Alimentar junto aos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental mantidos pelo município, motivando a participação de órgãos públicos e comunidade na implantação de ações que busquem a melhoria da merenda escolar, como fiscalizando e controlando a aplicação dos recursos destinados à referida merenda.”

nasceram carregando a esperança de contribuir para a oxigenação da vida política nacional (e local), tendo sido acolhidos por muitos pesquisadores “celebratoriamente” como afirma Dagnino; hodiernamente, muitas são as inquietações quanto aos limites e óbices à democratização observáveis nesses espaços.

Mas o que são esses espaços? Os conselhos gestores consoante o arcabouço legal-normativo dos Estados e municípios são canais institucionais, plurais, permanentes, constituídos por representantes da sociedade civil e por representantes do governo e que possuem a finalidade de elaborar, executar e controlar políticas públicas nos três entes federativos.

No entanto, esta definição normativa não coaduna com a realidade constatada em muitas experiências participativas dentro dos conselhos. Os estudos empíricos revelam, segundo Tatagiba e Teixeira (2006) que estas instâncias participativas no lugar de estarem servindo para a reinvenção institucional, estão, ao contrário, formando uma institucionalidade paralela ao Estado, embora destituídas de efeito democratizante sobre o processo de produção de políticas públicas. A agenda política, nesses espaços, está constantemente monopolizada pelas disputas político-partidárias, eivadas do jogo político à formação de maiorias eleitorais.

2.1.1 Nos caminhos da LOAS e do SUAS: os Conselhos Gestores de Assistência Social no Brasil

A Constituição Federal de 88 trouxe mudanças significativas na área de proteção social aos cidadãos, por considerar a assistência social como política pública, que passou a integrar o Sistema da Seguridade Social brasileira⁴⁶ juntamente com a Previdência e a Saúde. Para Cunha antes da institucionalização, a assistência pública era,

⁴⁶Segundo o artigo 194 “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. A Constituição Federal de 1988 dedica, no capítulo da seguridade social, uma seção específica para a Assistência Social, prevendo, inicialmente, em seu artigo 203, os destinatários deste segmento da ordem social. Já o artigo seguinte – 204, não somente indica a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, mas, sobretudo as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social. No que diz respeito às ações a serem desenvolvidas neste setor, dois princípios contidos, no artigo 204 da Constituição, são inovadores e de indiscutível importância para o seu completo êxito, o que se refere à

Prestada por órgãos como a Legião Brasileira de Assistência (LBA),⁴⁷ A Fundação Nacional de Bem-Estar do menor (FUNABEM) e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que desenvolviam ações desarticuladas, assim como eram as ações de iniciativas de governos estaduais e municipais. Além disto, o campo da assistência social, historicamente, tem sido área de atuação de instituições de diversas denominações religiosas, mas especialmente da Igreja Católica, que desde o período colonial implantou abrigos para órfãos e idosos, assim como ambulatórios e outras instituições para a atenção à saúde dos segmentos vulneráveis da população (CUNHA, 2010, p. 94).

Assim, no Brasil a política de Assistência Social obteve o reconhecimento como política estatal compondo o tripé da seguridade social tardiamente. Antes se limitava a ações de benemerência, seletividade, tutela e filantropia de segmentos da sociedade/instituições voltadas para a caridade/solidariedade. O Estado não atuava como responsável por estas ações e sim desempenhava funções suplementares (CARVALHO, 2009, p. 2). Alçada a condição de política pública, a assistência social passou a ofertar ações de proteção inclusivas, sem a exigência de qualquer contribuição prévia, diferente da previdência, cujos beneficiários não são previamente selecionados, mas aqueles que necessitam, configurando-se como universal.

Segundo Cunha houve avanços também na estrutura normativa da assistência social trazendo a previsão da democratização de sua gestão. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) criada em 1993 trouxe diretrizes que permitiram a descentralização da gestão e a institucionalização dos conselhos de assistência social nos três níveis de governo⁴⁸. (CUNHA, 2010, p. 95). Para Carvalho, a política de assistência social

implementou e deu voz aos conselhos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social: implementou igualmente o Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo e avançou na construção e aprovação de planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social. (CARVALHO, 2009, p. 3).

descentralização político administrativa e o relativo à participação da sociedade brasileira na discussão dos temas afetos ao setor.

⁴⁷A LBA foi criada em 1947 com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente caracterizou-se como um atendimento materno-infantil. Posteriormente esta instituição foi crescendo e sua linha de atuação voltou-se para a população em estado de vulnerabilidade social.

⁴⁸A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS: I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características sócio territoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (PNAS, 2004)

Ressalta ainda, Carvalho, que nos caminhos das mudanças ocorridas na assistência social novo avanço foi dado com a aprovação em 2004 da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁴⁹ e proposição de uma regulação dos serviços socioassistenciais pautados em parâmetros, critérios e respeito ao pacto federativo na sua operacionalização: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (CARVALHO, 2009, p.4). Em 2005 foi aprovada a regulação do SUAS. A respeito do SUAS, Sposati (2005, *apud* CARVALHO, 2009 p. 4): comenta que

O SUAS é uma racionalização política que inscreve o campo de gestão da assistência social como uma das formas de proteção social não contributiva, como responsabilidade de Estado, a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar o cidadão. (SPOSATI, 2005 *apud* 2009, p. 4).

O SUAS foi um avanço na área de assistência social, pois estabeleceu como base de sua organização a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa, a recomposição do debate sobre o financiamento da política, seu planejamento, monitoramento e avaliação e a política de recursos humanos, rompendo com a forma tradicional de atendimento na área. (COUTO *et. al.* 2011, p. 5).

Na perspectiva do SUAS, o controle social e a participação dos usuários é importante para a efetiva implantação do sistema, daí a institucionalização de instâncias participativas como os conselhos gestores. No âmbito federal os conselhos na área da política pública de assistência social foram institucionalizados pela Lei 8.742/93 (LOAS) que estabeleceu no artigo 16 a obrigatoriedade de instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, tornando-se, assim, norma cogente a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, dos Conselhos Estaduais de Assistência Social, do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Após 1993 espalharam-se por todo o Brasil a criação de vários conselhos, como forma de garantir a participação da população na gestão pública de assistência social.

⁴⁹ Na PNAS, a Assistência Social é definida como direito de cidadania e que tem como princípios democráticos: I- a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004).

Tais avanços apontados na área de Assistência Social vêm desde a Constituição Federal de 1988, que a alçou ao patamar de política pública ao lado da Previdência Social e da Saúde. Em 1993 com a LOAS, e em 2004, com a Política Nacional de Assistência Social e, em 2005, com a regulação do SUS fechou-se o ciclo de definição jurídico-legal da Seguridade Social.

As inovações compreendem um sistema composto por uma complexa rede de espaços de deliberação, como fóruns, conferências, comissões intergestoras tripartite e bipartite e os conselhos gestores. Todo este sistema com seus espaços de deliberação, com os instrumentos normativos criados e com a regulação das ações nos três entes federativos encontrou contextos muito diversificados e que podem se mostrar menos ou mais favoráveis às inovações (CUNHA, 2010, p. 96). Para Cunha dois aspectos são relevantes nesta diversidade contextual

O primeiro aspecto é a presença de uma cultura política elitista e conservadora, que não aceita facilmente a ampliação da participação popular nas decisões públicas, especialmente quando se trata da inclusão política de grupos que têm sido excluídos desse processo há longas datas, em função de suas condições socioeconômicas, os usuários da assistência social e um segundo aspecto é a percepção liberal (que se tornou comum) de que as condições socioeconômicas dos indivíduos são decorrência de sua inabilidade ou incapacidade de adaptação ao mercado de trabalho, o que individualiza os problemas sociais, coloca nos indivíduos e suas redes pessoais a solução desse quadro (CUNHA, 2010, p. 96).

As mudanças implementadas vivem em entrecosques com a prática ainda paternalista submersa na área de assistência social. Trata-se de um grande desafio, que deve ser enfrentado por gestores e usuários. Nesse sentido,

O avanço jurídico é constantemente contrastado com práticas baseadas na cultura do favor, pouco assegurando as condições para a afirmação de um rompimento radical no caminho para a alteração da forma de pensar e processar o acesso à política como direito social. (COUTO *et. al.* 2011, p. 5).

Assim, não se pode deixar de ressaltar avanços no desenho da política. Todavia, torna-se necessário enxergar também que as limitações de processos mais efetivamente democráticos, com maior socialização da política, existem precipuamente em função de nossa tradição paternalista e clientelista acentuada no campo da política social, que dificulta mudanças mais significativas.

2.2 CONSELHOS GESTORES COMO ESPAÇOS PÚBLICOS: UM DEBATE NECESSÁRIO

Espaços públicos e esferas públicas são categorias que suscitam muitos debates e reflexões teóricas. De forma amiúde encontramos na literatura sobre conselhos gestores referências a essas instâncias ora como espaços públicos (de forma mais intensa) ora como esferas públicas (mais rara). Essas denominações atribuídas aos conselhos implicam discussões teóricas que as alicerçam e sugere uma reflexão sobre as aludidas categorias e as diferentes ressignificações que foram adquirindo ao longo dos anos.

O conceito de esfera pública tem inspiração na democracia deliberativa habermasiana. Sua formulação teórica partiu de uma perspectiva histórica. A burguesia do século XVIII reunia-se nos salões e cafés e debatia assuntos públicos, mesmo não tendo o poder de governar, tinha o poder de criticar e fazer sugestões ao poder público. (MAIA, 2007, p. 92). Assim, nessa perspectiva inicial para Habermas, segundo Maia (2007, p. 92) esfera pública “correspondia ao fórum aberto de debate, constituindo numa instância de mediação entre o Estado e os interesses privados, que se utilizando de um debate crítico-racional, produzia uma nova fonte de legitimidade do poder”.

Habermas recebeu críticas por ter limitado esse espaço ao mundo burguês. Em sua obra *Direito e Democracia* o próprio Habermas modificou e ampliou a conceituação de esfera pública. Para ele:

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade. [...] a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 2003, p. 92).

O próprio Habermas reporta-se às palavras esfera ou espaço público como se fossem sinônimas, não fazendo distinção. Para Maia (2007, p. 93) a conceituação agora de esfera

pública “é heurístico, a-histórico e não datado, passando a referir-se a uso que os sujeitos fazem da comunicação, relacionando particularmente à troca argumentativa”.

Dessa forma, na teoria de matiz habermasiana, esfera pública é, segundo Lord (2007, p. 454) “um espaço socialmente produzido a partir da interação comunicativa em que a opinião pública é formada e que, por guiar as concepções sociais, torna-se cenário de reivindicações por legitimidade.” Nesse sentido, a esfera pública seria “uma instância intermediadora entre impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política.” (COSTA, 1997, p. 182 *apud* LORD, 2007, p. 454).

Para Lord, há duas configurações da esfera pública⁵⁰. A primeira é informal, surge no cotidiano da sociedade e seus locais de encontro e discussão são autônomos em relação ao Estado. A segunda é formal, por possuir normatização e procedimentos, formada por conselhos, parlamentos, sistema político como um todo e atrelada ao Estado. (LORD, 2007, p. 545). Assim, segundo Lord, os conselhos se enquadrariam na segunda configuração de esfera pública, já que os conselhos são constituídos institucionalmente por leis, ligam-se ao poder público e possuem procedimentos e organização.

O debate a respeito de espaço público tornou-se mais intenso com os movimentos de redemocratização, na perspectiva do projeto participativo e sob o impulso da institucionalização da participação nos anos pós-88. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 23), reportando-se ao resgate contemporâneo do conceito de espaço público afirmam que a relevância reside na “primazia da publicidade, ou seja, de tornar manifesto o que está oculto, de dizer em público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios que são defendidos.”

Destarte, a tradicional dicotomia de que público significava Estado, ou seja, opondo-se ao privado, é substituída por outro debate, impulsionado pelos movimentos sociais durante a democratização e que no Brasil ganhou destaque com o projeto participativo. Público, como sinônimo de Estado, é substituído por espaço, não do Estado, mas da sociedade (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 23). Com essa ressignificação espaço público passou a significar,

instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizados por algum ator social ou político

⁵⁰Segundo Maia (2007, p. 97) “a fim de tornar a noção de esfera pública mais ajustada às condições da sociedade atual, Habermas constrói uma tipologia de diferentes modalidades de esfera pública.” Essa tipologia é explicada e citada na obra de Habermas *Direito e Democracia*, sendo classificada em esfera pública episódica, de presença organizada e abstrata.

ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, 25).

Maia (2007, p. 92) realizando um esforço (crítico) a partir das contribuições de Habermas para o debate sobre esfera pública afirma que ela pode ser entendida como “o reino do debate, da discussão livre entre os cidadãos, considerados iguais política e moralmente, sobre questões e interesse comum”. Todavia, fazendo um cotejo com os estudos empíricos sobre os conselhos gestores tornam-se demasiadamente delicado situar os preditos conselhos dentro dessa perspectiva normativa, considerando o pressuposto da igualdade, já que as experiências revelam uma ausência de igualdade de informação, de conhecimento e de poder entre esfera governamental e esfera não governamental.

Avritzer e Costa ressaltam que as categorias sociedade civil e esfera pública, quando utilizadas no contexto latino-americano, implicam uma prévia explicitação do sentido preciso de seus empregos e usos. Para eles (2004, p. 704), “essas categorias não são de uso exclusivo daquele campo que aqui se denomina de tratamento sociológico da democratização. Elas apresentam, na verdade, uso múltiplo e diverso, assumindo em cada contribuição uma conotação própria”. Os autores contrapõem-se ao conceito de esfera pública ou espaço público utilizado por Habermas em um outro contexto histórico, sugerindo que a sua utilização na realidade latino-americana deve ser feita com adaptações e correções.

Para Avritzer e Costa o uso discursivo de espaço público na América Latina implica levar em conta algumas correções, como considerar a incorporação da multiplicidade de novos atores urbanos, novas subculturas e novas etnicidades; considerar ainda o papel de atores sociais excluídos do espaço político, mas que lutam pelo direito de participar dele, citando o caso dos sem-terra no Brasil, implica também considerar as redes transnacionais de movimentos sociais e de imigrantes transnacionais (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 722).

Há, por exemplo, diferenças entre a concepção de esfera pública habermasiana (estudada por Costa e Avritzer) e espaço público para Dagnino e Telles. Lord apresenta as diferenças:

A esfera pública habermasiana, tratada por Costa e Avritzer, é um conceito normativo, não empírico em primeira instância, já para Dagnino de concepção republicana o espaço público constitui-se como materialização física de um espaço de negociação intersubjetiva a respeito de assuntos políticos. (LORD, 2007, 459).

Lord traz a discussão teórica para dentro dos conselhos, à luz dos aportes teóricos de Habermas, Costa, Avritzer, Dagnino e Telles, apresentando diferenças entre as concepções analíticas de casa um e assim sintetiza:

E há de se notar uma diferença entre o tratamento habermasiano aos encontros entre sociedade e Estado e a proposta desenvolvida por Telles e Dagnino. Para Habermas, os espaços físicos como conselhos e fóruns podem servir de base inicial à publicização de temas, sem, contudo, serem capazes de representar os fluxos comunicativos da esfera pública nem traduzir os critérios de legitimidade presentes na mesma. Neste processo conselhos e fóruns são mediadores que compõem, no caso brasileiro, tanto o Estado como a esfera pública em um sentido mais formal. Já para Telles e Dagnino os conselhos, fóruns e demais formas de discussão pública, institucionalizada ou não, são espaços de enfrentamento e negociação, nos quais a noção de direito gerencia os conflitos e estabelece parâmetros no reordenamento da vida econômica. (LORD, 2007, p. 460).

Observa-se que um dos traços distintivos entre espaço público e esfera pública se assenta em que os primeiros corresponderiam aos locais físicos e encontros institucionalizados ou não, entre sociedade civil e Estado, e a esfera pública não se limita a presença física.

Teixeira participa do debate apresentando também diferenças entre espaço público e esfera pública. Para ele, espaço público indica a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social como aqueles espaços pouco institucionalizados; enquanto as esferas públicas corresponderiam a estruturas mistas em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, pela sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia (TEIXEIRA, 2002, p. 46)⁵¹.

O trabalho de diferenciação entre os dois conceitos não é tão simples. Bidarra (2006, p. 52) ao analisar as diferenças e semelhanças entre espaço público e esfera pública apresentados por Teixeira “observou que a força da conjuntura conspirou contra o seu objetivo, porque ao longo da citada obra encontra-se o uso dos termos como sinônimos.”

As diferenças conceituais apresentadas sobre as duas categorias, esfera pública e espaço público não são uníssonas e em alguns pontos até conflitantes. Ora ou outra, os conceitos se confundem. Para Dagnino, os conselhos gestores seriam exemplos de espaço

⁵¹Teixeira (2002, p. 46) acrescenta uma ideia central: “a instância mediadora – esfera pública – também se produz visibilidade e as ações e atores devem aparecer, até porque a sociedade como um todo deve conhecer e debater as questões e mobilizar-se para que propostas sejam aceitas pelos agentes do Estado. De igual maneira, na outra instância – espaço público – realizam-se debates, negociações, entre os diversos atores, para que se formulem as propostas a serem apresentadas na instância da esfera pública.”

público, referindo-se à materialização física de um espaço institucionalizado, afastando-se do conceito de Teixeira.

Daí é que Nascimento, reportando-se a esse emaranhado teórico nem sempre claro sobre as categorias espaço público e esfera pública observou que, “são poucos, portanto, os estudos analíticos e conceituais que explicitam, de forma objetiva, a categoria esfera pública. Não existem, referências teóricas claras e precisas que nos autorizem a falar de esfera pública como categoria consensual” (NASCIMENTO, 2008, p. 56). A respeito dessa deficiência de análise, Lord (2007, p. 456-457) afirma que

ela ocorre pela dificuldade de instrumentalização do conceito de esfera pública sendo agravado o problema pelo fato de que o conjunto de estudos políticos que utilizam o conceito mostra uma diversidade de abordagem e supostas materializações empíricas da esfera pública habermasiana – há uma multiplicidade de interpretações sobre a constituição e papel da esfera no sistema político, algumas inclusive opostas. (LORD, 2007, p. 456-457).

Nascimento fundamentando-se em reflexões arendtianas ressalta que a esfera pública na perspectiva da democracia participativa deve pressupor a existência de uma cultura cívica capaz de transformar a relação Estado e Sociedade. No caso brasileiro isso não vem ocorrendo, pois não é a participação política dos atores sociais que tem influenciado as decisões do sistema político, “mas a habilidade de pedinchar dos setores sociais.” (NASCIMENTO, 2008, p. 50). Para o autor a concepção arendtiana inovou o conceito de esfera pública.

A originalidade do conceito arendtiano de esfera pública encontra-se na ideia da política. Uma categoria desvencilhada da lógica econômica e social e que, por isso, contrapõe-se à tradição liberal de pensar esta esfera como lugar de indivíduos interessados que se definem por experimentar uma forma radical de existência privada. Política é uma dimensão da vida humana que acontece quando os homens são capazes de afirmar um nós como unidade de referência da convivência plural. (NASCIMENTO, 2008, p. 51).

Ora, mais relevante que toda essa análise teórica que circunda as noções de espaço público e esfera pública e inventaria diferenças e semelhanças entre um e outro e mais relevante que a tentativa de enquadrar os conselhos gestores em uma dessas categorias deve ser a possibilidade que esses estudos têm de contribuir no alargamento da compreensão da construção democrática, favorecendo o entendimento de que a discussão e o debate são importantes nesses espaços plurais de convivência humana, permitindo a ampliação da ação política dos conselhos gestores, tornando-os efetivamente mais públicos e participativos.

Assim, os conselhos gestores não podem limitar-se a meros espaços físicos institucionalizados, mas tornar-se espaços de debate, deliberação e argumentação, em que “os

homens se reconhecem não como indivíduos atomizados e privados, mas como sujeitos coletivos.” (NASCIMENTO, 2008, p. 58). Essa dimensão ética que devem ter os espaços é também acentuada por Telles que ressalta que é nesses espaços,

nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública, através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto. (TELLES, 1994, p. 92).

A reflexão de Telles preocupa-se mais em apontar os espaços públicos como aqueles em que a dimensão ética é um valor fundamental.

Do exposto, resta a reflexão de que o debate sobre espaço público quase nunca ecoa pacífico e uniforme, gerando polêmicas e controvérsias no interior do pensamento político e social. No entanto, é relevante sublinhar que o uso desses conceitos deve vir acompanhado da prévia compreensão do significado e sentido empregados. E isso nem sempre fica claro nas produções e textos que dialogam com as categorias em questão.

2.3 CONSELHOS GESTORES: OTIMISMOS, DESENCANTOS E LIMITES NA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas eram os sonhos da construção da democracia participativa, que embora não fossem os únicos espaços possíveis a adquirirem tal substância, proliferaram-se em todos os entes federativos, a partir dos anos 90. A institucionalização desses espaços participativos significava, para muitos naquele momento, a possibilidade no desenho das políticas de abertura verdadeiros mecanismos de voz e vez da sociedade civil, firmando-se como canais por onde muitos dos problemas de desigualdades sociais seriam solucionados. Esse otimismo se imprime na literatura produzida na época⁵² que prelecionava

⁵²Sobre esse época de expectativa e esperança nos conselhos escreveu Tonella: “A leitura otimista que se fazia no início dos anos 1990 era que a democracia no país estava consolidada, que não era mais uma indagação para o futuro, mas realidade e o entendimento que permeava as falas era que a democracia estava conquistada, não se apresentava como um projeto de futuro e sim como uma experiência vivida no tempo. Afinal, havíamos saído às ruas contra a ditadura militar, alcançando às duras penas as eleições diretas, por pouco não tínhamos elegido um candidato de esquerda para presidente da República e, mais ainda, fora

“que a tão prolatada participação social, popular, comunitária ou dos usuários adquira finalmente uma expressão não apenas discursiva, nem jurídica, mas operativa e real” (CONIL, 1995), reportando-se aos conselhos gestores.

Porém, a euforia do advento e implantação desses arranjos institucionais cedeu lugar a questionamentos e inquietações investigativas. Estudos apontam que esses espaços não estão sendo palcos de efetiva transferência de poder, que a descentralização camufla-se numa composição paritária apenas numérica, que muitos existem apenas formalmente, que inúmeros conselheiros não sabem ou desconhecem seu verdadeiro papel como cogestor de políticas públicas, que neles quase nada propõe, limitando-se, quando muito, a funções meramente consultivas e pseudo legitimadoras das ações governamentais (DAGNINO, 2002).

Muito do material bibliográfico colacionado sobre o tema contribui sobremaneira para entender a atuação desses espaços públicos. Há vários estudos de caso que avaliam as relações entre o governo e setores da sociedade civil, oferecendo subsídios teóricos. Luciana Tatagiba analisando a atuação dos conselhos em São Paulo afirma que,

embora ainda haja muito a compreender e avançar em termos de pesquisa, os estudos que temos realizado nos permitem afirmar que as mudanças alcançadas ainda estão muito longe das expectativas que animaram a criação dos conselhos. Essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas. Mesmo que os problemas apontados variem em natureza e extensão, não é incomum encontrarmos nas conclusões dos estudos uma mesma afirmação: os conselhos não deliberam. (TATAGIBA, 2008).

As práticas conselhistas mostram muitos obstáculos que terminam influenciando na ausência ou mesmo na qualidade da participação. Tatagiba e Teixeira elencam alguns desses limites: a) a dinâmica de funcionamento desses espaços, com a centralidade do Estado na elaboração da pauta; b) a falta de capacidade dos atores sociais; c) os problemas de representatividade; d) as dificuldades em lidar com a pluralidade de interesses; e) a manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade e, f) a falta de vontade política dos governos. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p.11).

Rocha pesquisando a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social em Teresina/PI verificou a fragilidade deliberativa daquele conselho, enumerando ainda como problema:

possível forçar a saída de um presidente sem que houvesse uma ruptura institucional. [...] Os conselhos aparecem como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares.” (TONELLA, 2004, p. 184).

o envolvimento excessivo de conselheiros em atividades meramente burocráticas constitui umas das limitações ao bom exercício de seu papel, não se avançando nas discussões e deliberações de temas mais importantes. Nesse caso, o conselho prende-se à discussão de questões formais, distanciando-se da função primordial para o qual foi criado: formular e controlar políticas públicas. (ROCHA, 2005, p. 87)

Problematizando a questão em termos de causa-efeito da atuação dos conselhos nos estudos realizados nas metrópoles, observamos limites de atuação no controle social e na proposição de políticas públicas, em virtude da natureza setorial e fragmentada que lhes são próprias (TATAGIBA, 2008). Essa natureza gera, por sua vez, políticas pontuais e compensatórias, divorciando-se da verdadeira missão da política pública (DAGNINO, 2002).

Referindo-se à questão da paridade, Oliveira (2003, p. 79) afirma que a “igualdade é apenas numérica, pois não representa igualdade de força política, uma vez que os conselheiros que representam o governo geralmente são mais preparados e dispõem de mais informação do que os conselheiros da sociedade civil.” Aludida realidade é um óbice a uma deliberação democrática, considerando que os conselheiros que detêm maior poder de voz e argumentos têm suas ideias e propostas aprovadas quase sempre sem o debate político.

As pesquisas sobre o Conselho de Assistência Estadual do Paraná constataram a mesma realidade. Os conselheiros com formação e que fazem parte do órgão gestor, têm obtido maior sucesso em sua participação no processo de tomada de decisão. Segundo constatações de Colin (2004, p. 133) “o conhecimento técnico tem sido decisivo nas deliberações do conselho, favorecendo a análise, a argumentação e o convencimento ou até mesmo a contraposição”, concluindo que o “saber é propiciador de poder”.

Isso ocasiona situações de desequilíbrios dentro dos conselhos. Conforme assinala Tonella (2004, p. 198), a primeira é a resistência do poder público em partilhar com a sociedade civil o processo decisório e a segunda ocorre pelo fato de os órgãos gestores deterem o conjunto de informações relevantes para a tomada de decisões. Dessa forma, a condução das reuniões é pautada pela voz de representantes dos órgãos governamentais. Na análise das atas, verificou-se que mais parecem um boletim informativo no qual o executivo informa sobre os recursos repassados por programas do Estado e da União e sobre programas a serem desenvolvidos.

Esse protagonismo dos segmentos do poder público gera uma desigualdade de influência no processo decisório dentro dos conselhos. Perissinotto constatou essa desigualdade em pesquisa realizada no Conselho Municipal de Assistência social de Curitiba do período de 1999 a 2001. As deliberações são conduzidas pelos gestores, cabendo aos

prestadores de serviços um distante segundo lugar no processo e concluiu que “se há um segmento que controla as deliberações dentro do conselho, durante as gestões analisadas, esse é o segmento dos gestores e esse controle é exercido sem que qualquer debate ou contestação sejam suscitados” (PERISSINOTTO, 2004, p. 69).

Realidade semelhante foi verificada no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba⁵³ (COMTIBA) na gestão de 1997 a 2001. O governo tem o controle da agenda, da dinâmica e inclusive, das deliberações, num protagonismo e centralismo evidenciados nos segmentos governamentais em detrimento dos não governamentais que demonstram a não existência de uma arena politizada que efetivamente partilha poder, como se esperava dos conselhos nos idos de sua proliferação e implantação por todo o Brasil.

Realidade similar foi encontrada na experiência do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente de Teresina-Piauí (CMDCAT), como concluiu Oliveira:

na realidade, o relacionamento entre Executivo Municipal e CMDCAT configura-se como um relacionamento burocrático, que não envolve parceria. O executivo precisa que o CMDCAT funcione, pois sem ele não há como receber recursos e sem inscrever e aprovar projetos não pode executá-los, cria-se, portanto, uma relação de dependência. [...] a relação estabelecida entre o executivo e o conselho revela o controle indireto que o executivo exerce sobre o conselho, como no momento em que centraliza os recursos e detém o poder para decidir sobre seu destino. (OLIVEIRA, 2004, p. 92-93).

Outro limite existente nos conselhos diz respeito ao personalismo. Muitos conselheiros agem não em nome da entidade social que representam, mas em nome próprio, defendendo interesses pessoais, valendo-se muitas vezes de seu poder de interlocução, articulação e conhecimento e acabam personalizando a relação, ganhando credibilidade e prestígio pessoal. Uma atuação mais efetiva faz-se acompanhada em determinadas situações de conhecimento técnico especializado de certa política social bem como do conhecimento do próprio aparato estatal e seus trâmites burocráticos na implementação de políticas públicas. Toda essa fragilidade revela, segundo Dagnino e Tatagiba (2011, p.5), “o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como uma atividade privativa das elites”.

Conselheiros e representantes com domínio técnico-burocrático tendem a permanecer nos conselhos, ocasionando certo empoderamento, e por corolário, a qualificação de uns pode

⁵³ Em números absolutos significa que a Secretaria Municipal da Criança, principal entidade da ala governamental no conselho foi primeiro ator em 91 dos 144 registros. Os gestores apresentam ampla vantagem, com 71,5% de presenças. Além da superioridade dos gestores, os dados apontaram que o COMTIBA tem um baixo índice de debate e taxas quase nulas de conflito. Quando os debates ocorrem, ficam monopolizados pela ala governamental e centralizados na mesa diretora (SOUZA, 2004, p. 99).

desaguar em desigualdade social maior. Dagnino e Tatagiba (2011, p.6) observaram ainda que “essa deficiência [referindo-se à ausência de qualificação] dos representantes da sociedade civil tem sido não só utilizada na desqualificação política desses últimos como até cultivada e reforçada pelos seus contendores como forma de exercer o controle sobre as decisões.” As autoras entendem a necessidade de capacitação dos atores sociais como parte de um processo mais amplo de profissionalização das organizações da sociedade civil.

Outro problema identificado nos conselhos diz respeito ao fato de que muitos conselheiros não trazem para dentro de suas entidades representadas os resultados ou o andamento das decisões tomadas nestes espaços. Alguns estudos apontam que há um distanciamento do que efetivamente ocorre dentro dos conselhos e a entidade ali representada, ambos funcionando como ilhas isoladas, sem qualquer conexão ou intercâmbio de informações. Segundo Silva (2006, p. 170): “poucos representantes conseguem um *feedback* com suas entidades no sentido de realimentar o conselho de fora para dentro”. Então,

[...] apenas em alguns lugares há fóruns ou movimentos organizados que conseguem dar respaldo a seus representantes, outros não têm nenhum acesso às decisões que se tomam no espaço dos conselhos na maior parte dos casos, o que nos leva a pensar que talvez tenhamos que alterar a legislação referente aos conselhos e começar a criar mecanismos para que essa representação ocorra efetivamente. Nesse sentido, cada vez mais parece necessário pensar em aperfeiçoamentos legais que garantam esses retornos, seja através de reuniões, boletins informativos ou outras possibilidades. (TEIXEIRA, 2005 *apud* LUCHMANN; BORBA, 2010, p. 23).

Para Luchmann e Borba o exercício da representação parece ser dinamizado à medida que o conselheiro está ligado a uma organização com uma trajetória de atuação política na área e uma dinâmica interna mais participativa e combativa. Já quando as organizações possuem uma identidade eminentemente corporativa ou um foco de ação assistencialista, a tendência é uma fragilização no vínculo representativo. (LUCHMANN; BORBA, 2010, p. 26).

Essa realidade é um obstáculo à construção democrática nos conselhos, considerando que eles são constituídos por diferentes segmentos sociais e organizações com características, projetos políticos e finalidades diversas. A qualidade da representação dependeria em parte de movimentos sociais e associações civis atuantes, pois organizações desse jaez, segundo Luchmann e Borba (2010, p. 26) “tendem a produzir instituições que operam com maior eficácia, podendo dizer que produzem instituições mais representativas.” E asseveram, ainda, ultimando o raciocínio, “que o processo de representação depende de conexões com o desenho institucional e com o grau de organização e politização da sociedade civil.”

A maioria das leis instituidoras dos conselhos gestores, pelo menos na forma, assegura paridade nos conselhos gestores, com observância de distribuição igual de número de assentos dentro do conselho por segmento representado. As leis disciplinam as atribuições do conselho e reforçam a função deliberativa, fiscalizatória e propositivas de políticas públicas desses arranjos participativos. Dessa forma, muitos conselhos são produtos de regulamentação da Constituição Federal que determinou a institucionalização desses espaços e como afirmou Oliveira (2003, p. 79): “muitos são criados pelos prefeitos apenas para cumprir a lei, mas de fato não têm força política nenhuma nem atuam de forma adequada.”

Na verdade, a constituição legal dos conselhos não veio acompanhada de ações que assegurassem o seu necessário desenvolvimento institucional. Existem muitos problemas, como falta de recursos, não capacitação de conselheiros, resistência e pouca vontade política dos atores sociais em partilhar efetivamente o poder, somando-se ainda nossa fragilidade associativa e nossa cultura política autoritária, que ora ou outra desnuda um passado pouco afeito às práticas democratizantes, arraigado a políticas paternalistas. Esses fatores conjugados contribuem para o encolhimento do processo democrático.

Por outro lado, não se deve esquecer que a experiência brasileira com parâmetros participativos ainda é recente e há muito a aprender. É que se torna relevante, nesse contexto de desafios, segundo Dagnino (2002, p. 300) é resgatar a ênfase no caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas, reconhecendo que a constituição do interesse público é um processo radicalmente inovador na sociedade brasileira e enfrenta, por isso mesmo, enormes resistências e dificuldades.

2.3.1 Participação e Representação nos conselhos: atores, instituições e legitimidade em questão.

Democracia representativa e democracia participativa tradicionalmente foram dicotomizadas nas reflexões teórico-analíticas, como formais duais, cada uma ocupando seu próprio terreno. Todavia, essa perspectiva vem sendo substituída nas novas análises teóricas e práticas. O discurso da oposição e do antagonismo tem sido substituído por combinação, complementaridade e coexistência entre as duas. Nesse sentido,

[...] as relações entre participação e representação no interior dessas experiências, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. (LÜCHMANN, 2007, p. 140).

Na democracia representativa predomina o instituto da representação presente nos partidos e nas eleições. O procedimento de escolha dos representantes está no voto, que define o intermediário, o político eleito, que vai representar o interesse do povo. Pelo menos, é o seu escopo normativo. No entanto, como a corrupção eleitoral vem conspurcando a vontade popular, desacreditando as instituições políticas e pondo em dúvida as agremiações partidárias a representação eleitoral não vem atendendo às demandas nem apresentando soluções para os problemas sociais. A representação político-eleitoral e seu “caráter instrumental, individualista e competitivo, mediante a redução da política ao mecanismo eleitoral” são questionados, implicando consequências variadas, principalmente fazendo emergirem novas espécies de representação, que vão se desenvolvendo em diferentes níveis e afastando-se do domínio da política não eleitoral. (ALMEIDA, 2010, p.135).

Novas formas de representação vão emergindo ou a combinação simultânea das duas, ou seja, da participação e representação. Atento a essa nova relação, Lavalle e Isunza (2010, p. 10) entendem que hoje “há uma nova trama conceitual em que não apenas os conceitos de representação e participação, tradicionalmente alinhados em coordenadas opostas, mudaram de posição e no processo, ressignificaram-se de modo recíproco”. Como a existência de uma não significa a exclusão da outra. Nesse sentido, é que Tatagiba e Teixeira afirmam:

partimos do pressuposto de que a criação de mecanismos participativos não substitui as instituições da democracia representativa, mas complementa-as. O desafio parece ser como promover uma nova arquitetura institucional onde o sistema representativo possa ser fortalecido e tensionado pela inclusão de mecanismos de participação cidadã. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 4)

Lavalle e Isunza (2011) ressaltam o crescimento de modalidades extraparlamentares de representação formal e informal, entre as quais estariam os conselhos gestores de políticas públicas. Assim, os conselhos constituem em canais que atuam fora do governo representativo, mas sempre atrelados à estrutura administrativa do Poder Executivo. Não detém atribuições legislativas, distanciando-se das funções típicas da representação, mas por outro lado, têm atribuições de definir, gerir e fiscalizar as políticas públicas. No mesmo diapasão, Luchmann (2012, p. 161) colabora com o debate afirmando que os conselhos são novos formatos de representação, configurando um cenário de pluralização e complexificação dos espaços e repertórios, mais ou menos combinados, de participação e representação.

Assim, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são exemplos, pelo menos formalmente, de representação fora do contexto eleitoral-partidário, oriundo do sufrágio universal. Os conselhos mesclam simultaneamente formas representativas e participativas. Almeida (2010, p. 133) participa do debate afirmando que “o caso dos conselhos de políticas no Brasil é bom exemplo de como os conselheiros que representam entidades, associações ou grupos são, ao mesmo tempo, participantes desses movimentos”. Todavia, é preciso ter cuidado para não tratar esses novos arranjos participativos somente como instrumentos de representação, pois, como esclarece Almeida (2010, p. 7) pode-se “cair na armadilha de julgar uma construção institucional por aquilo que ela não é (conselhos não são parlamentos nem visam substituí-los).”

O desejável era que este novo formato de representação atribuída aos conselhos gestores (participação com feições representativas) pudesse, de fato, exprimir uma representação legítima e responsável, comprometida com a ética e desprovida de práticas clientelistas. Mas o que se tem observado em estudos empíricos é um quadro diferente, com problemas de legitimidade ocorrendo desde a origem de suas seleções, no interior dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil ou pela mera indicação de representantes pelo poder público.

Na verdade, que atores sociais representam a sociedade? Como efetivamente realizam com legitimidade a tarefa de representar? Que canais utilizam para alimentar-se do que a sociedade deseja como política pública? Perguntas desse jaez contribuem para problematizar a questão da representação e da legitimidade. Luchmann afirma (2010, p.159) que é necessário que as associações estejam voltadas para interesses públicos, abertas ao diálogo e dotadas de tempo, conhecimento e informação para configurar-se como representação qualificada. A autora sinaliza também para a questão de que nem todas as associações são boas para o exercício da representação conselheira, pois podem ocupar esses espaços também de forma particularista.

Coelho (2004, p. 260) afirma que, na democracia representativa, o sufrágio é a regra, no entanto, na representação presente nos conselhos, os critérios e procedimentos precisam ser mais claramente definidos, ou seja, é preciso maior clareza quanto às formas de seleção dos movimentos e suas respectivas legitimidades. Lavalley revela a mesma preocupação (2011, p.130) quando diz que a representação eleitoral trabalha com bases territoriais de eleitores, mas que nas modalidades de representação extraparlamentar nem sempre é claro qual o grupo

social implicado, nem existe modelos únicos que permitam dirimir quais grupos são ou deveriam ser representados pelos novos atores da representação.

Assim, na representação sedimentada no sufrágio, a questão da legitimidade estaria (formalmente ou tecnicamente) resolvida, considerando que a legitimidade desses representantes advém de um processo eleitoral, onde os eleitos gozam de legitimidade política necessária para enfrentar as decisões públicas, facilitada pela deliberação racional dos assuntos públicos. Já na representação conselhistas a legitimidade enfrenta problemas em virtude da incerteza na racionalidade dos resultados (FERNANDEZ, 2010, p. 27).

As novas formas de representação esbarram, assim, no desafio da legitimidade presente nessas novas institucionalidades. Quem são esses atores sociais? Como chegaram aos conselhos? Foram indicados ou selecionados mediante processo de eleição? Como se vinculam aos representados? Enfim, perguntas como essas demonstram quanto desafio há para ser enfrentado nesses formatos de representação política em instâncias participativas.

O problema da legitimidade ecoa atualmente de modo uníssono entre os estudiosos do assunto. Ao ser perguntada como fica a questão da legitimidade da representação da sociedade civil nesses espaços, reportando-se aos conselhos gestores, respondeu, por exemplo, Tatagiba (2008, p. 12),

esse é um dos novos temas que tem emergido no espaço das agendas de pesquisa nessa área. [...] qual a especificidade da representação da sociedade civil em espaços como os conselhos, o que significa, dentre outras coisas, perguntar sobre quais critérios de legitimidade se assentaria essa representação.

Segundo Tatagiba (2008), por muito tempo essas experiências participativas eram tidas como exemplos de participação direta, quando se sabe que espaços como estes colocam em curso diferentes modalidades de representação e fundamentos de legitimidade, ocasionando desdobramentos na própria teoria da democracia.

Reforça o mesmo entendimento Ferraz (2006, p. 61) quando afirma que embora os atores sociais sejam escolhidos por seus pares e tenham com os mesmos uma vinculação orgânica, o vínculo entre representante e representado é o de alguém que foi eleito para vocalizar demandas e com os poderes para decidir pelos representados. Enfatiza ainda a autora que isso pode tornar-se problemático quanto ao não reconhecimento, por parte de alguns atores governamentais, da legitimidade da representação dos usuários.

Segundo Almeida (2010, p.135), há três questões centrais na problemática da representação: ausência de autorização e consentimento explícito dos cidadãos; falta de

mecanismos formais de controle de prestação de contas dos representantes e ausência de um mandato entre constituintes e constituídos. No caso dos conselhos objeto de investigação verifica-se esta problemática, principalmente no tocante à autorização. Como ocorre a autorização? A existência de mecanismos legais e institucionais como os expedientes normativos, leis e regimentos internos podem de fato e de direito servir de instrumentos autorizativos? Expressariam o consentimento dos segmentos sociais?

Em relação à questão da autorização existem diferentes critérios que tentam justificá-la. Para Avritzer a autorização nos espaços de formulação de políticas públicas, como os conselhos gestores, a legitimidade da representação se dá pela afinidade e relação com o tema, que os autores adquirem ao longo do seu histórico de participação e envolvimento com a política. (AVRITZER, 2007 *apud* ALMEIDA, 2010, p. 135).

Autores como Lavalle, Houtzager e Castelo defendem, por sua vez, que a legitimidade da autorização é presuntiva ou virtual e segundo Lüchmann e Borba (2010, p. 21), a representação não se definiria pelos mecanismos institucionais de autorização e prestação de contas, mas pela comunhão de interesses e sentimentos do representante para com o conjunto da sociedade a ser representada. Para Almeida a autorização que ocorre nos conselhos é uma autorização contingente, pois reúne aspectos de um poder derivado e transmitido por outros poderes constituídos (ALMEIDA, 2010, p. 136).

A questão da autorização é, assim, emblemática dentro dos conselhos, suscitando divergências. Para Lavalle e Isunza (2011, p. 129), “a autorização possui várias arestas e define um impasse não apenas pela sua ausência em si, mas pela dificuldade de remeter essas formas de representação a bases ou grupos sociais claros.” O que pode contemplar uma representação *ex-officio* que, segundo eles (2011, p. 130), “são formas prescritas por regimento ou cargo para desempenhar funções predefinidas”, situando-se aqui os conselhos gestores que têm suas funções oriundas das determinações legais.

Lüchmann e Borba (2010, p.23) em análise sobre a legitimidade da representação política constante em leis instituidoras de conselhos gestores estudados observaram que as leis dos municípios por eles investigados descrevem de forma bastante genérica o *modus* de seleção desses representantes, ora mencionam fóruns próprios, nomeação pelo prefeito ou mera indicação, sublinhando ainda que nos documentos normativos estudados não foi encontrado nenhuma referência que pudesse exprimir uma proximidade ou conexão entre os

representantes e representados.⁵⁴ Em suas conclusões asseveram que culmina ocorrendo uma filtragem no processo de escolha da representação institucional, impactando no perfil dos conselheiros, formando uma elite participativa. O que se verifica, na prática, é a mera indicação, tornando o processo menos inclusivo.

As leis de criação dos Conselhos em cada âmbito federativo é que disciplinam quais organizações ou entidades representativas de cada política social poderão fazer parte do conselho. Assim, segundo Lüchmann e Borba (2010, p. 6): “a representatividade social junto aos conselhos é ancorada em critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho, não obedecendo a critérios de universalidade.” Há, mais, uma exclusão automática de todos os cidadãos a fazerem parte desses arranjos.

Lüchmann (2007, *apud* LÜCHMANN; BORBA, 2010, p. 8) caracteriza as formas da representação nesses espaços. Ela pode ser participação coletiva (por meio de associações/entidades), pode ser voluntária, com periodicidade diversa prevista em regimes internos, com escolha em processos variados e mesmo de grande maleabilidade (baixo controle de entrada e saída nos espaços participativos). Acrescenta ainda a existência de fragilidades quantos aos mecanismos de responsividade, prestação de contas e sanção. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006 *apud* LÜCHMANN; BORBA, 2010, p. 8).

Para Lüchmann e Borba uma representação legítima exige participação ativa de todos os indivíduos, grupos e organizações sociais. Os representantes devem permanecer conectados com os eleitores, expondo suas ações e submetendo-se a avaliações. Enfim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação, e os conselhos com seus fóruns de discussão de políticas públicas podem promover essa conexão e articulação. (LÜCHMANN; BORBA, 2010, p. 166).

⁵⁴Cumprer reforçar que o mesmo fato se revela no caso dos instrumentos normativos de Brasileira, no tocante aos conselhos gestores.

III PARTICIPAÇÃO E CULTURA DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BRASILEIRA

No município de Brasileira, como ocorreu de maneira geral do Brasil, proliferaram conselhos em muitas áreas de intervenção do Estado. A partir de 1993, começaram a surgir os primeiros conselhos, sendo o Conselho Gestor de Assistência Social criado somente em 1995, institucionalizando-se, assim, a participação nas políticas de assistência social no âmbito local.

As páginas subsequentes debruçam-se especificamente sobre a realidade do município de Brasileira, em especial ao seu associativismo que vem participando do CMAS daquela cidade e os contornos dessa participação na Política de Assistência Social, em geral, uma política voltada para implementação de ações e programas do governo federal e estadual. As ações de iniciativa com recursos municipais são poucas e de cunho recreativas e de benevolência. O CMAS, como “parceiro” da SEMAS, tem limitações de atuação evidenciadas nas incongruências entre o que reza a lei de criação e sua prática cotidiana no interior do conselho.

A verdade é que a institucionalização da participação chegou aos municípios do Brasil sem preocupar-se com as realidades locais. A legislação permitiu que o cidadão, acostumado ao distanciamento dos assuntos públicos de sua cidade, tivesse assentos em espaços de deliberação de políticas, pelo menos formalmente. Ocorre que uma efetiva participação não se faz apenas com a institucionalização legal: fatores como associativismo (forte, atuante ou fraco) e uma cultura política fincada em velhas práticas clientelistas podem dar os contornos dos espaços instituídos, centralizados nas mãos dos dirigentes locais que influenciam diretamente a atuação de conselhos como o CMAS de Brasileira.

3.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ASSOCIATIVISMO EM BRASILEIRA

Na introdução a este estudo, retratou-se o município de Brasileira-PI, no Piauí, nos aspectos históricos, políticos, geográficos, sociais e econômicos, oportunizando-lhe uma compreensão mais geral desse município. Optamos por abordar a participação política e o

associativismo neste capítulo, considerando que são questões mais afetas aos resultados da pesquisa.

Conforme Avritzer, o associativismo no Brasil, até o início do processo de democratização, poderia caracterizar o país como sendo de baixa propensão associativa, tendo em vista a forma de colonização que gerou desigualdades sociais e fez surgir modelos verticais de organização da sociabilidade política (AVRITZER, 2004, p. 2)⁵⁵. Segundo ele (2004, p. 4), a partir de meados dos anos 70, começou no Brasil um crescimento exponencial de associações civis, em especial comunitárias. O mesmo autor sintetiza a evolução do associativismo brasileiro da seguinte maneira:

[...] Podemos apontar a presença na cena política no Brasil de uma sociedade civil que se organizou autonomamente em relação ao Estado no final dos anos 1970, que reivindicou parcerias nas políticas públicas nos anos 1980 e que expandiu fortemente a sua presença nessas áreas nos anos 1990. (AVRITZER, 2004, p. 33).

Para ele, não há muitas informações sobre o associativismo em cidades de pequeno porte⁵⁶, como no caso de Brasileira. E o que dizer da capacidade organizativa da população nesse município? Que organizações da sociedade civil e movimentos sociais são observados no universo de Brasileira?

Preocupada com a questão, realizamos um levantamento exploratório do conjunto das formas de inserção da população em espaços públicos e mesmo do associativismo e movimentação da sociedade organizada na municipalidade, a partir do qual depreendemos que existem poucas entidades com inserção nos arranjos participativos e pequena expressão de movimentos sociais que, na localidade, assumem feições representativas de duas categorias profissionais, sem apresentar, no entanto, grande combatividade.

Há, apenas, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasileira⁵⁷ e o Sindicato dos Servidores da Educação Municipal de Brasileira (SINDSEMBRA). O primeiro foi criado em 18 de julho de 1993, tem a forma de associação sem fins lucrativos e como finalidade,

⁵⁵Para Avritzer, a literatura sobre a sociedade brasileira concentrou-se mais em pensar fenômenos como clientelismo e o mandonismo (NUNES, 1946; DA MATTA, 1985; REIS, 1995 *apud* AVRITZER, 2004, p. 2) que sobre o associativismo.

⁵⁶Segundo Avritzer (2004, p. 9) “não existem muitos dados disponíveis sobre organização da sociedade civil em pequenas cidades brasileiras. Os poucos dados disponíveis mostram que, mesmo na região Sul e no entorno da cidade de Porto Alegre, uma das regiões mais cívicas do Brasil, não há muita organização da sociedade civil em cidades de pequeno porte no Brasil.”

⁵⁷Segundo dados da fase exploratória o sindicato dos trabalhadores rurais possui atualmente 1.950 filiados, sendo 70% desses filiados encontram-se inadimplentes. O estatuto do sindicato está registrado no Livro Especial de Pessoas Jurídicas às fls. 179/181 sob o nº 510 do livro A nº 2-E do Cartório do 1º Ofício de Piripiri-PI.

conforme artigo terceiro de seu estatuto “defender os interesses coletivos e individuais da categoria trabalhadora rural do município de Brasileira”.

O sindicato dos Trabalhadores Rurais tem sua atuação limitada aos interesses dos profissionais⁵⁸ que representa e suas ações se voltam para a defesa de interesses dessa categoria profissional, especialmente no encaminhamento de créditos agrícolas e benefícios previdenciários. A diretoria é composta de cinco membros e desses há dois membros que estão à frente do sindicato desde a fundação, ou seja, há quase vinte anos, revezando-se nos cargos da diretoria, ora na presidência, ora na vice-presidência ou secretariando os trabalhos.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais faz parte de vários conselhos de Brasileira, de forma simultânea, como os Conselhos gestores da saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, do conselho municipal de habitação do município de Brasileira e ainda o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Brasileira. O sindicato se faz representar por seu presidente dentro dos referidos conselhos mediante indicação e há mandatos sucessivos no CMAS desse conselheiro por três vezes.

O segundo sindicato diz respeito aos servidores da Educação Municipal criado em 20 de junho de 2009, possui estatuto e registro cartorário. Consoante artigo 1º de seu estatuto “é um órgão classista, de massas, autônomo e democrático constituído para fins de defesa e representação legal da categoria profissional dos servidores em educação municipal de Brasileira.” Embora o referido sindicato tenha sido constituído em 2009, não faz parte de nenhum dos conselhos existentes em Brasileira-PI, nem mesmo no Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Dos sete membros da diretoria, cinco exercem cargo de confiança do executivo municipal, de livre nomeação e exoneração pelo prefeito⁵⁹, na área da educação, como supervisão, coordenação e direção.

Há registros, ainda, no município de Brasileira, de algumas associações, como a Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Santa Izabel⁶⁰, a Associação dos

⁵⁸ Segundo informações coletadas na fase exploratória da pesquisa em conversas registradas com o presidente do sindicato, este elencou como principais ações: “lutar, representar e encaminhar todos agricultores e todas agricultoras no crédito agrícola, benefícios previdenciários e em suas ações de direito de acordo com a lei nº 8.212”.

⁵⁹ As aludidas informações foram obtidas na fase exploratória da pesquisa, mediante análise de portarias de nomeação existentes nos arquivos da Câmara Municipal de Brasileira.

⁶⁰ Conforme reza o artigo 2º do estatuto da referida associação, “constituem objetivos gerais da associação concorrer para o fortalecimento econômico, social, político e ambiental dos trabalhadores(as) rurais associados, estimulando-os a constituição de um patrimônio comum, propício ao desenvolvimento de

Agricultores Familiares da comunidade Santa Teresa, a Associação Comunitária das Comunidades Cachoeira, Oiticica, Água da Abelha e Palmeira, a Associação de Moradores do Gado Bravo e Chapadinha e a Associação de Apicultores da Comunidade Saco dos Polidórios⁶¹.

Embora exista registro legal dessas associações, pois possuem personalidade jurídica e registros no Cartório de Pessoas jurídicas, muitas delas possuem atribuições restritas aos próprios assentamentos rurais, outras foram constituídas em situações e projetos particulares. Nenhuma dessas associações faz parte do Conselho Gestor de Assistência Social de Brasileira e nem dois outros conselhos. A finalidade de suas criações volta-se para os interesses de seus próprios associados, estando localizadas na zona rural e não se engajam em políticas públicas do município.

Na zona urbana, existe a Associação Cultural Comunitária de Brasileira (ACCB), constituída em 1997 por jovens do município.⁶²A ACCB criou uma biblioteca comunitária, é responsável pela realização da tradicional semana cultural e realizou na primeira eleição de Brasileira no ano de 1993 um debate entre os três candidatos a prefeito na época. Atualmente, funciona com dificuldades, há problemas até mesmo na renovação da diretoria, pois poucas pessoas demonstram interesse em dela fazer parte, poucos sócios contribuem e por isso tem basicamente suas despesas custeadas por recursos da prefeitura mediante convênio. A ACCB tem assento em quase todos os conselhos de Brasileira/PI, representando o segmento da sociedade civil. No Conselho Gestor de Assistência Social fez parte de duas gestões, na primeira no ano de 1997 a na composição atual (2011 a 2013).

O município possui duas fundações. A fundação Deoclécio Mendes de Meneses e a fundação Neuza Mendes de Meneses (FUNEMEM). A primeira foi fundada em 1995 e oferecia cursos profissionalizantes para a comunidade, como: corte e costura, cabeleireiro, eletricitista, confecção de sabão e detergente, bordado, além de oferecer serviços odontológicos (limpeza, extração e restauração dentária em consultório próprio). A fundação vivia de recursos auferidos mediante convênio do Serviço Social da Indústria (SESI) e convênios com o Estado do Piauí. A segunda foi fundada em 1991 e no momento se encontra desativada. No período de sua atuação, atendia crianças carentes e gestantes e para tal, recebia recursos do

atividades e práticas ao trabalho comunitário.” Em conversa com um de seus associados, ele acrescentou que “a associação é muito importante [...], pois facilita os empréstimos junto aos bancos e ainda para a finalidade de aposentadoria rural, já que fica mais fácil provar que é trabalhador rural.”

⁶¹ Convém citar ainda a existência dos Assentamentos Canaã e Buritizinho.

⁶² Esta mestranda fez parte da fundação dessa Associação, compondo a primeira diretoria.

Estado, através do Programa de Atendimento à criança (PAC) As duas fundações sempre tiveram à frente de suas diretorias políticos tradicionais da cidade.

A Fundação Deoclécio Mendes de Meneses sempre foi coordenada por Francisco Wilson Amaral Aguiar e sua esposa, Cândida Meneses Amaral Aguiar (filha de Deoclécio Mendes de Meneses). Wilson foi vereador, vice-prefeito e prefeito de Brasileira, e Cândida Amaral Aguiar, vereadora. A outra fundação sempre foi dirigida por Norberta Ramos de Meneses, vice-prefeita de Brasileira e vereadora, com dois mandatos. A Fundação Deoclécio Mendes de Meneses não fez parte da composição de nenhum dos conselhos gestores de Brasileira. Mas a fundação Neuza Mendes de Meneses tinha assento no Conselho Gestor de Assistência Social, na gestão de 2005.

A municipalidade conta ainda com a Pastoral da Criança que, criada em 1999, compõe o Conselho Gestor de Assistência Social de Brasileira. A Pastoral é coordenada pela Igreja Católica e presta serviços voluntários aos mais carentes da comunidade, fazendo doações de roupas, medicamentos, acompanhamento de gestantes e crianças desnutridas.

É possível, então, afirmar que Brasileira não possui forte cultura associativa e de engajamento social, já que são poucas as entidades existentes, muitas delas tiveram sua criação movida por interesses corporativos, religiosos ou caritativos ou ainda com horizontes estritamente artísticos e culturais. Não existem de forma expressiva, entidades sociais prestadoras de serviços na área de assistência social, tampouco as de defesa de usuários. Em geral, têm elas, no município, origens ligadas a projetos de captação de recursos públicos e, muitas, após a criação, não se sustentam como organização social na vida política do município.

Em Brasileira não há registros de movimentos de mulheres ou de outros segmentos sociais como portadores de necessidades especiais ou homossexuais. Não há associação de moradores na área urbana, configurando um panorama que indica a inexistência de um forte associativismo que aponte para ações coletivas propositivas ou fortalecedoras dos interesses dos setores vulneráveis. Brasileira possui vários outros conselhos, como os conselhos escolares estaduais e municipais, outros conselhos municipais e ainda o Conselho Comunitário da Igreja Católica⁶³.

São poucas as entidades representativas da sociedade civil no município que contribuem com suas inserções nos arranjos participativos locais, como os Conselhos

⁶³ No segundo capítulo dessa dissertação explanou-se de forma mais detalhada sobre esses conselhos. Rever especialmente p.51-52.

Municipais de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e o conselho de Saúde, podendo ser facilmente observadas nas nomeações de conselheiros, as mesmas entidades e as mesmas pessoas em diferentes mandatos. E é essa realidade associativa, incipiente, tímida, desarticulada, não combativa e muitas vezes com fins particularistas a determinados grupos, que se observa também no Conselho Gestor de Assistência Social, contribuindo para dar o tom e a forma da participação.

Assim, a vida associativa em Brasileira é bastante incipiente. Existem poucas organizações e expressões de movimentos sociais, repetindo-se muitas vezes as mesmas pessoas (das mesmas organizações) anos e anos nos arranjos participativos locais, não oportunizando a inovação, sem dizer que quase sempre os mesmos conselheiros compõem simultaneamente, vários conselhos. Associado a isso, algumas organizações não apresentam combatividade ou engajamento substantivo, caracterizando-se por uma atuação de cunho mais caritativo ou recreativo e de defesa de interesses de categorias profissionais. Algumas ainda possuem fortes laços com a administração municipal, comprometendo, não raras vezes, a independência e a autonomia da atuação conselhistas.

Esse foi, a traços largos, o contexto social e político em que o Conselho Municipal de Assistência Social de Brasileira foi gestado, sendo, no entanto, sua institucionalização importante passo em prol da participação da sociedade civil local, embora não suficiente no sentido da democratização das decisões.

3.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BRASILEIRA E A ATUAÇÃO DO CONSELHO.

Antes de discorrer sobre a Política de Assistência Social do Município de Brasileira, faz-se necessário apresentar informações sobre a Secretaria Municipal de Assistência Social, que a executa. A Secretaria municipal de Assistência Social antigamente era denominada Serviço Social do Município (SERSOM) tendo sido criado por lei Municipal⁶⁴ e somente em 2005 adquiriu status de Secretaria⁶⁵.

⁶⁴Lei Municipal nº 002/1993.

⁶⁵ Lei Municipal nº 047/2005.

O cargo de secretário de Assistência Social é de livre nomeação e exoneração do prefeito municipal. Da primeira administração (1993 a 1996), segunda (1997 a 2000) e terceira (2001 a 2004) esta secretaria sempre teve como gestor as primeiras damas do município de Brasileira-PI. E a partir de 2005 o cargo foi ocupado por três pessoas, membros de uma única família.⁶⁶

De 2005 a 2008, a gestão da Secretaria de Assistência Social ficou sob a responsabilidade de uma vereadora eleita em 2004, que não assumiu a vereança e foi nomeada Secretária de Assistência Social. Em 2008 uma filha dessa gestora foi eleita a vereadora mais votada do município, tendo repetido a experiência anterior da mãe, ou seja, assumiu o cargo de gestora da referida secretaria permanecendo neste cargo de 2009 a 2012, deixando de assumir a condição de vereadora. Em 2012 a aludida secretária é novamente eleita vereadora, sendo a segunda mais votada do município e novamente não assume o Poder Legislativo, para manter-se na direção da Secretaria de Assistência Social lá permanecendo até o presente momento. Assim, em 2013, iniciou-se a terceira gestão da família Pimentel⁶⁷ na pasta da Secretaria de Assistência Social.

A Política de Assistência Social de Brasileira praticamente executa e desenvolve programas e ações do governo federal. As ações de âmbito municipal são ainda muito incipientes. Nas páginas seguintes trataremos dos programas e ações do governo federal que são executados no município. As informações têm como fontes relatórios da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS)⁶⁸. O município tem 1.263 famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família, conforme dados de junho de 2013, tendo sido repassado pelo governo federal no referido mês o correspondente a R\$ 220.900,00 (duzentos e vinte milhões e novecentos mil reais).

O município tem um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), oferece 63 benefícios do Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC) totalizando de repasse

⁶⁶ O terceiro secretário aqui referido (marido da secretária anterior) trata-se de uma gestão temporária para fins de substituição da gestora que, deixou o cargo para concorrer a pleito eleitoral. Após a eleição ela retornou ao posto.

⁶⁷ Convém lembrar que desde o primeiro mandato na Secretaria de Assistência (de 2005-2008), a futura gestora (dos mandatos subsequentes) já mantinha vínculo com a área, já que assessorou a secretária (sua genitora) exercendo cargo de segundo escalão na Secretaria, e do mesmo modo, quando dos mandatos subsequentes inverteu-se os postos, já que a assessoria passou a ser desenvolvida pela secretaria do mandato anterior.

⁶⁸ A SAGI é a Secretaria responsável pela avaliação e pelo monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços implementados pelo MDS. A SAGI disponibiliza informações de cada município. As informações produzidas pela SAGI podem servir de apoio a gestores e formuladores das políticas sociais.

mensal de R\$ 42.511,00 (quarenta e dois mil quinhentos e onze reais)⁶⁹. O município é beneficiado com os Serviços de Proteção Social básica à família (PAIF) tendo como meta de beneficiários 500 atendimentos às famílias com repasse mensal no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), dados de abril de 2013.

O município tem ainda o Serviço de Convivência do Idoso ou Criança até 6 anos com meta de beneficiários de 632 com repasse mensal de R\$ 1.137,60 (um mil cento e trinta e sete reais e sessenta centavos), o Projovem Adolescente recebendo por mês o valor de R\$ 10.050,00 (dez mil e cinquenta reais), oferece também Serviço para pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias com repasse mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com metas de beneficiários 188 com repasse mensal de R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais).

Em geral, as atas dos Conselhos trazem esclarecimentos sobre os programas e ações do governo federal elencados, informam os programas recebidos, os valores repassados, ressaltam suas diretrizes e finalidades e sublinham que os conselhos são relevantes para que o município continue tais programas e ações. Sempre são assessores técnicos que fazem essas explicações. A seguir, fragmento de uma ata que demonstra as informações sobre os programas/ações:

[...] explanou os recursos dos programas: PETI R\$ 2.800,00, sendo R\$ 800,00 (oitocentos reais) para pagamentos de monitores da zona rural mais zeladores; PAIF R\$ 4.500,00, sendo 50% para pagamento das técnicas e 50% para despesas com alimentos e outros, ainda do PETI R\$ 2.000,00 usado para manutenção do programa; Agente Jovem recebe R\$ 1.625,00 para pagamento de bolsa e R\$ 485,00 para pagamento de orientador e despesas com o mesmo; PAC no valor de R\$ 1.270,00. (ata de fls. 9 datada de 04/04/2006).

Não se encontrou, porém, nas atas, nenhum registro de questionamentos ou reflexões sobre a execução dos programas e ações, a aplicação dos recursos, as prestações de contas, o real impacto dos benefícios na comunidade, se positivo ou negativo, problemas ou obstáculos de operacionalização, ou se realmente estão melhorando a qualidade de vida dos mais vulneráveis. Não localizamos nas 42 atas nenhuma reclamação quanto aos programas/ações. Não há qualquer aprofundamento nesse sentido, as reuniões estão limitadas a um ritual de repasse de informações aos conselheiros que ouvem e depois assinam as atas.

As informações são fornecidas de forma geral sempre por assessores técnicos. Os conselheiros parecem mais “ouvintes” ou telespectadores de um programa do governo

⁶⁹ Mês de referência junho/2013.

municipal. Em geral, nada debatem, nada questionam, nada reclamam, nada reivindicam. Apenas ouvem.

As políticas e ações de iniciativa do próprio município de Brasileira são ainda bastante tímidas. Consoante o relato das atas, assinalam-se passeios de lazer com crianças do PETI e idosos; festa de confraternização de fim de ano com idosos, com distribuição de brindes e lanches; limpezas de prédios; encaminhamento de doentes para a capital; reivindicação da criação e funcionamento do Conselho Tutelar, dentre outros. Não se localizou nenhum programa implementado pelo município de caráter local, mas somente algumas ações governamentais isoladas de cunho assistencialista, recreativas ou benevolentes.

Conforme dados fornecidos pelo MDS,⁷⁰ em Brasileira se efetuaram despesas, na área de assistência social, em 2009, no percentual de 4,67% do orçamento total, valor superior à média dos municípios do Estado (4,60%). As entrevistas comprovaram que as ações eram poucas, mas que algumas conquistas aconteceram, como a implantação do Conselho Tutelar.

[...] Foram sempre, tinham muitos problemas mais muitas coisas boas foram conseguidas, então eu avalio até certo ponto como muito positivo, apesar de todas as dificuldades, muitas coisas aconteceram, tanto assim, que nós ficamos vários anos lutando pra o Conselho Tutelar, pra criação do Conselho Tutelar. Nós lutamos vários anos, no tempo da “A”,⁷¹ depois morreu um bocado e depois ficou de novo, renasceu a ideia, então o grande objetivo nosso era criar o Conselho Tutelar que demorou muito tempo e foi uma grande conquista. (conselheira governamental por 3 mandatos).

[...] Acho que pouca coisa foi feita, deveria ter sido mais, porque quase todos os programas e projetos já vinham do governo federal, o município ficava mais para executar aqueles programas, até porque o repasse do município para o SEMAS era somente R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais). (conselheira não governamental, 2005).

As análises documentais e as entrevistas mostraram que o conselho agia mais como um legitimador das políticas públicas executadas pelo município, seja, os programas federais descentralizados e mesmo naquelas ações de iniciativa e de recurso do próprio município. Atuava o conselho, na validação, aprovação e assinatura dos documentos necessários ao município para ser contemplado com os programas, não se identificando nenhum programa ou projeto que tenha sido proposta ou deliberação do conselho.

⁷⁰Dados fornecidos no boletim informativo do MDS que traz um panorama de todos os municípios (aiad.sagi@mds.gov.br)

⁷¹ Referência à Secretária de Assistência Social e presidente do conselho nos anos de 1997 a 2004 e primeira dama do município neste período.

3.2.1 Conselho de Assistência Social de Brasileira: entre o legal e o real.

O conselho foi criado mediante lei municipal no ano de 1995⁷². Esse instrumento normativo institucionalizou o referido conselho e preceitua normas para seu funcionamento. Nesta parte buscamos analisar o que disciplina a lei e a prática conselhistas no tocante às competências, critérios de seleção das entidades representativas, critérios de exclusão e substituição de conselheiros, normatização acerca das reuniões e funcionamento e composição do conselho.

O artigo segundo da lei municipal elenca as competências do conselho⁷³. Todavia, a rotina conselhistas revelou uma muito diferente dos fins teleológicos da lei. As competências consubstanciadas nos verbos como “definir”, “estabelecer”, “propor”, “acompanhar”, “atuar” e “aprovar” pressupõem uma conduta ativa por parte do conselho. Os resultados empíricos constatados na entrevista, observação e na análise dos documentos, contrariam as recomendações legais.

As atas desnudaram um Conselho apático e passivo em suas atribuições. Os programas e ações são apresentados aos conselheiros pelos assessores técnicos da referida secretaria. A explanação consiste em descrever, em linhas gerais, finalidade, objetivos, beneficiários, valor

⁷² Reporta-se a lei instituidora do conselho, ou seja, a Lei nº 044/1995. A referida lei em todo o seu texto apresenta várias palavras grafadas com erros de ortografia e problemas com pontuação e concordância verbal e nominal.

⁷³ Reza o artigo 2º da Lei municipal 044/95: “Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal compete ao Conselho Municipal de Assistência Social: I) Definir as propriedades da política de Assistência Social; II) Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do plano municipal de assistência; III) Aprovar a política municipal de Assistência Social; IV) Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de Assistência Social; V) Propor critérios para a programação e para execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos; VI) Acompanhar critérios para programação e para execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos; VII) Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestadas à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas do município; VIII) Aprovar critérios de qualidade para funcionamento dos serviços de Assistência social públicos e privados no âmbito municipal; IX) Aprovar critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal; X) Apreçar livremente os contratos e convênios referidos no inciso anterior; XI) Elaborar e aprovar o regimento interno; XII) Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social; XIII) convocar ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros a conferência municipal de assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; XIV) Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados e XV) Aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais”.

e critérios dos referidos programas, cabendo ao conselho a aprovação, o que ocorre por unanimidade. A seguir, um fragmento de uma das atas:

[...] como aprovar a habilitação do município de Brasileira-Piauí na gestão básica [...] e explicado a importância da habilitação para o município no aumento de metas, por exemplo, tão esperado por todos para os programas executados neste município [...] e tiradas as dúvidas na medida do possível e por unanimidade o conselho aprovou a habilitação para assim garantir a execução dos programas e projetos de nosso município. (Ata de 09/08/2005).

O Plano Municipal de Assistência Social foi elaborado pela Secretaria de Assistência Social e aprovado pelo Conselho. A ata de 15/08/2005 revelou que um técnico da secretaria distribuiu uma cópia do plano ressaltando a importância da aprovação pelo Conselho. O excerto a seguir revela como ocorreu a aprovação do plano de ação de 2005.

[...] A assessora explanou a necessidade da aprovação. [...] segue uma distribuição de uma cópia para os conselheiros. A assessora destaca que o plano se faz necessário para que o município possa de fato está se habilitando. [...] Depois de explanado e tirado as dúvidas, o plano foi apreciado e aprovado por todos os conselheiros ali presentes⁷⁴.

O plano de ação da Secretaria de Assistência Social em 2013 do município foi aprovado pelo conselho gestor, constando, inclusive, no site da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). De acordo com as informações da SNAS o plano foi aprovado em reunião datada de 12 de junho de 2013 com parecer pela aprovação do conselho e resolução 004/2013. No entanto, o livro de ata de reuniões do conselho, não apresenta o registro dessa reunião. Conforme um dos conselheiros não governamentais, a forma das aprovações segue sempre o mesmo “ritual”: explanação do plano por um técnico da secretaria, dúvidas sanadas e programa aprovado por unanimidade. Em um trecho de uma ata datada de 22 de maio de 2013 o ritual da “deliberação” é exposto.

[...] A reunião tem como pauta a validação do Termo de Aceite do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS/TRABALHO realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. Dando continuidade a reunião o assessor técnico da SEMAS, “X”⁷⁵, fez uma breve explanação sobre o ACESSUAS/TRABALHO que é um programa que tem como objetivo promover a integração dos usuários da Assistência Social ao mundo do trabalho por meio de ações articuladas e mobilização social. Após a discussão realizada e as dúvidas sanadas o conselho Municipal, resolveu aprovar por unanimidade, através da Resolução CMAS nº 002/2013 o aceite do ACESSUAS/TRABALHO.

⁷⁴Esta reunião aprovou o plano municipal de 2005 com validade até 31/12/2005, sendo que a reunião ocorreu em 15/08/2005.

⁷⁵ Em respeito à confidencialidade da pesquisa o nome do assessor técnico foi preservado.

É óbvio que a unanimidade, por si só, não desqualifica o processo decisório realizado. No entanto, quando essa é uma rotina e repetindo-se incessantemente sem que eventuais debates sobre os pontos da pauta gerem algum tipo de indagação, questionamento ou polêmica fica sempre a inquietação quanto ao grau de democratização existente. Não seria ele conduzido sobressaindo-se sempre a centralidade ou o dirigismo do governo local?

As entrevistas dos conselheiros revelam aspectos também presentes nas atas, fornecendo indicações ou mesmo confirmando – caso de alguns conselheiros - que, de fato, nos conselhos eles não deliberavam. Alguns ressaltaram “que se esforçavam para entrar naquilo que já estava decidido pelo poder público,” outros afirmaram “que estavam ali pra seguir um ritual, ouvir os programas, concordar e assinar os papéis necessários para o prefeito receber os recursos”. Outros, e ainda, mais incisivos e diretos “[...] não havia processo de votação, todas as decisões são fechadas na administração municipal com o prefeito”. Ao serem indagados a respeito da existência de processo de deliberação e de votação os conselheiros revelaram que

[...] Isso aconteceu poucas vezes, quase sempre as pessoas que estavam ali, que podiam e exerciam esse poder, não precisavam muito de apoio, assim, é tinham o poder mais ou menos na mão e, isso poucas vezes aconteceu. [...] era mais uma posição que nós tínhamos daquilo que vinha decidido. [...] o projeto já vinha, às vezes já tinha sido feito e nós ficávamos querendo saber como a gente ia era se encaixar ali dentro [...] não, não o conselho não delibera, não, nós tínhamos era que fazer um esforço pra ver como é que íamos entrar nos projetos [...] nunca houve votação, não que eu tenha visto. [...] o poder público propunha ou já tinha proposto, não sei, e a gente seguia. O Conselho não era um Conselho independente, forte, ele não deliberava não. (conselheira não governamental em três gestões, 1997, 1998 e 2005).

[...] Nunca houve votação, não que eu saiba, tudo já era direcionada pra aquilo ali, o conselho só servia pra assinar as atas, os documentos e os pareceres [...] Como falei antes, não havia deliberação, os projetos e programas já vinham tudo pronto, embora eu não gostasse, mas não discordávamos, éramos tão mal informados que a gente concordava com tudo. Como eles mesmos deliberavam e já encaminhavam para os órgãos responsáveis do governo federal. Só no papel, pois na prática não acontecia. Estávamos ali pra seguir um ritual, cumprir o que a Secretaria estava precisando para aprovar os programas, a coisa não funcionava de fato, era só no papel. (conselheiro não governamental, gestão 2005).

[...] Pela experiência dos outros conselhos, é a reunião... as reuniões mensais é ouvir a explanação, geralmente da Secretária de Assistência Social, o relato do que acontecendo e assinar a documentação necessária. O Conselho já tem conhecimento quando o problema tá praticamente solucionado. Quando é chamado pra reunião, geralmente é pra se comunicar um programa que já tá

sendo implantado, um recurso que o município recebeu, e o conselheiro toma conhecimento daquela informação, assina a documentação necessária. (conselheira governamental, gestão 1998)

A gente nunca votou em nada não. Não, eu acho que não tem nenhum [processo de votação e deliberação]. Porque, assim... lá num tem a secretária, num tem o psicólogo e num tem a assistente social? Quem comanda as reuniões, que praticamente o que a gente chega lá, já tem as decisões já tão tomadas [...] E o Conselho vai apenas assinar o que for preciso, assinar o parecer *como se fosse concordando*, parecer das coisas que são resolvidas. (conselheira não governamental gestão 2011, grifo nosso).

O desencontro entre a lei e a prática não se limita apenas às competências e atribuições. A lei reza, por exemplo, que somente serão admitidas no conselho entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento. No entanto, na documentação analisada, não se encontrou nada que comprovasse os critérios de seleção das participantes, como exigência da prova da existência jurídica. Pelo contrário, algumas entidades⁷⁶ não possuem registro em Cartórios, nem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), já que apenas existem de fato.

A lei vaticina também que os conselheiros serão excluídos e substituídos pelos respectivos suplentes em caso de faltas injustificadas a três reuniões consecutivas e cinco intercaladas, nos termos de seu artigo 5º. Mas, conforme depoimentos de alguns conselheiros, eles participaram de pouquíssimas reuniões e não houve qualquer sanção, permanecendo os ausentes no conselho⁷⁷.

Aliás, muitos conselheiros confirmaram uma participação mínima nas reuniões. As atas por sua vez, apontam o contrário. Os conselheiros governamentais que ratificaram a ausência nas reuniões⁷⁸ têm suas assinaturas apostas em quase todas as atas e pareceres de análise de prestação de contas e muitas de suas “falas” aparecem nas atas, como se estivessem presentes.

O universo dos instrumentos normativos parece distante da vivência conselhistas. Outra questão que revela inconsistência diz respeito ao funcionamento e composição do conselho. A

⁷⁶ A Pastoral da Criança existe de fato, mas legalmente não possui CNPJ e nem estatuto e tem assento no Conselho de Assistência Social.

⁷⁷ Assim afirmou uma conselheira governamental: “eu participei de poucas, no máximo de duas. Só que eu assinava todas as atas depois, levavam pra eu assinar.”. Outra conselheira governamental confirmou: “Especificamente no Conselho de Assistência Social, eu não participava das reuniões.” E fato ratificado também por outra conselheira “Não costumo frequentar muito, no máximo duas ou três reuniões devo ter assistido”.

⁷⁸ Conselheiros governamentais têm suas assinaturas em 90% das atas e pareceres, embora tenham afirmado nas entrevistas participação em no máximo em duas ou três reuniões do conselho.

lei municipal preleciona que o conselho funcionará obedecendo ao regimento interno mediante decisões plenárias e sessões ordinárias mensais e extraordinárias.⁷⁹ O conselho não possui regimento interno e as reuniões não acontecem como disciplinado na lei.

Nos arquivos do conselho, encontrou-se um único livro de ata. Nele, só há registro de atas a partir da gestão de 2005. As reuniões não ocorreram com regularidade e periodicidade. No ano de 2005 registrou-se 7 reuniões; em 2006 6 reuniões; em 2007 9 reuniões; em 2008 5 reuniões; em 2009 5 reuniões; em 2010 uma única reunião datada de 22/07/2010; em 2011 8 reuniões; em 2012 não há no livro ata nenhuma reunião registrada e em 2013 apenas uma reunião em 22/05/2013⁸⁰. As entrevistas, por outro lado, mostraram que as reuniões eram marcadas, conforme as necessidades da Secretaria de Assistência Social, ou seja, partindo da iniciativa da administração municipal.⁸¹ Na entrevista, um conselheiro não governamental respondeu a respeito da regularidade das reuniões que

havia sim, reunião [...], mas a programação da SEMAS funcionava da seguinte forma, se havia projetos ou programas para serem aprovados, aí o conselho se reunia, se reunia para ouvir os projetos e assinar a papelada. [...] não existia, digo um calendário definido, tudo dependia da programação do SEMAS (Conselheiro não governamental).

Há muitas inconsistências de informações e dados nas atas analisadas, que não indicam a reunião, nem listam os nomes dos presentes. Os conselheiros apenas assinam no final da ata. Há registros de falas de conselheiros nas atas, no entanto, no final delas não há assinatura deles confirmando que estiveram presentes. Outras trazem informações, no início, da presença dos conselheiros na reunião, porém no final da ata existem apenas duas assinaturas⁸². Em muitas existem assinaturas de conselheiros titulares e suplentes da mesma

⁷⁹ Os artigos 3º e 6º da lei instituidora do conselho disciplinam o funcionamento e a composição do conselho.

⁸⁰ Esta mestrandia participou de três reuniões com o conselho de assistência social nos meses de abril e junho de 2013. Porém não identifiquei o registro dessas reuniões nas atas. Indagando ao assessor da SEMAS o porquê do não registro nas atas, ele respondeu que como não houve quórum suficiente, ou seja, compareceram apenas 2 conselheiros em uma delas e nas outras duas 3 conselheiros, não iria efetuar registro em ata. No entanto, não há na lei municipal e não há regimento interno normatizando quórum de deliberação.

⁸¹ Assim expressou-se um conselheiro não governamental: “[...] não havia uma regularidade né, mais sempre que havia necessidade da Secretaria, éramos convocados.”

⁸² A título de exemplo transcreve-se abaixo a ata datada de 27/02/2008 nas fls. 24 verso: “Aos vinte e sete dias do mês de fevereiro do ano de 2008, registra-se aqui em ata que por falta de conselheiros não foi possível realizar a reunião, uma vez que todo protocolo de convite para a mesma fora realizado no período correto. Esteve presente apenas a senhora X e o senhor Y, a reunião teria como pauta a metodologia dos programas do governo federal, IGD e explanação do programa Projovem. Sendo assim, a reunião será adiada não tendo ainda data confirmada. A ata foi lavrada e assinada.” Conforme narrado na própria ata estavam presentes na reunião apenas dois conselheiros, por isso a deliberação do adiamento para outra data. No entanto, no final da ata constam a assinatura de mais 4 conselheiros.

entidade numa demonstração de que os dois participaram da reunião⁸³. Nas 42 atas, a maioria das assinaturas é dos conselheiros governamentais (em muitas, 100%). Algumas atas não trazem nem mesmo a data de sua realização. Uma ata⁸⁴ que não traz a data de sua realização inicia-se assim: “Aos”, após a combinação prepositiva há espaço em branco para lançamento posterior da data e após o espaço em branco a ata segue sua redação.

Há indicativos de que muitas reuniões não ocorriam, mas apenas seus registros como se estivessem ocorridas. Nos balancetes de prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social há, em geral, um parecer do conselho, favorável às prestações de contas. Nas se vislumbrou nas atas a existência de nenhuma reunião para apreciar e analisar prestações de contas do fundo municipal ou de qualquer outra prestação de contas. Compulsando os balancetes de prestação de contas verificou-se que eles apresentam o mesmo texto, são sempre idênticos e sempre aprovam as prestações de contas. A seguir o parecer favorável da prestação de contas de fevereiro de 2013.

Encaminhou-nos o Executivo do município para análise e parecer acerca da prestação de contas do fundo Municipal de Assistência Social. Nosso parecer. In caso, verificou-se com clareza a devida aplicação dos recursos do fundo Municipal de Assistência Social, tendo sido cumprido às exigências legais, o que nos leva a formar PARECER FAVORÁVEL ao presente caso. (Parecer da prestação de contas fevereiro de 2013).

Em quase todos os pareceres, há somente assinaturas de conselheiros governamentais e uma ou duas, quando existem, pertencem aos conselheiros não governamentais. No parecer de fevereiro de 2013, 100% das assinaturas são de conselheiros governamentais. No entanto há a assinatura de pessoa que não consta na portaria de nomeação dos conselheiros da gestão 2011 a 2013. No decorrer da entrevista uma conselheira não governamental revelou o seguinte:

[...] No início vinha uma pessoa da secretaria pedindo pra mim assinar o parecer, e eu assinava, já que via a assinatura de outros conselheiros lá, mas de uns tempos para cá eu não tô mais assinando, não, pois meu marido disse

⁸³ Em quase todas as atas há assinatura do titular e suplente de representante de entidade governamental. Estranho, pois a lei disciplina que o suplente somente atuará quando excluído ou substituído o titular. Na entrevista, o titular afirmou que raramente ia às reuniões, mas assinava a todas as atas.

⁸⁴ Esta ata consta no livro de atas do conselho nas fls. 27 verso. Esta reunião era bastante importante, já que sua finalidade era aprovar e apresentar o plano de ação de 2009. Considerando que a ata é tão pequena, optou-se em descrevê-la na íntegra: “Aos (espaço em branco onde não existe a data) na sala de reunião da Secretaria de Assistência Social (SEMAS) reuniu-se o corpo do conselho municipal de Assistência Social. Esta reunião extraordinária e de urgência para aprovação e apresentação do plano de ação de 2009 da SEMAS. Registra-se que o plano foi aprovado por unanimidade pela resolução 001/2009. Sendo encerrada a reunião a ata lavrada e lida e será assinada por todos os presentes.” Nesta ata há 05 assinaturas de representantes governamentais e apenas 01 representante não governamental.

que eu posso até ser presa ou acusada de roubo, aí eu deixei de assinar os pareceres de prestação de contas.

Todavia, outro conselheiro governamental disse na entrevista:

A minha participação é falha, negligente, sou muito ocupada, [...]prefiro é assinar a prestação de contas que a gente sempre assina. [...] Não há reunião para analisar a prestação de contas, assinamos quando alguém leva em nossas casas, quando eles não me encontram a suplente assina.

A contradição mostra-se mais relevante quanto à normatização da composição do conselho. Segundo os ditames da lei municipal⁸⁵ o conselho gestor de Assistência Social de Brasileira deveria possuir 11 membros, sendo assim distribuídos: 4 representantes do governo municipal; 1 do governo estadual; 1 do governo federal; 2 representantes dos prestadores de serviços da área; 2 representantes dos representantes dos profissionais da área e 2 representantes dos usuários. As inconsistências acontecem de várias formas tanto na realidade associativa do município, como ressaltado anteriormente, como nas nomeações das portarias.

Não existem entidades, associações ou escolas especializadas em atendimento aos usuários da assistência social. Das fundações que poderiam compor o conselho, uma está desativada (Fundação Neuza Mendes de Meneses) e somente uma única vez fez parte do conselho em 2005 e a outra nunca fez parte de nenhum conselho do município (Fundação Deoclécio Mendes de Meneses). As demais têm finalidade cultural/recreativa ou se voltam para os interesses de categorias profissionais, como professores e trabalhadores rurais.

Vale ressaltar que a composição do conselho desde a sua criação em 1995 nunca seguiu a composição prevista na lei. No mandato de 1997⁸⁶ havia 10 conselheiros, sendo 4 representantes de secretarias municipais, 2 vereadores, 1 representante da Igreja Católica, 1 representante da Igreja Evangélica, 1 representante da Associação Comunitária de Desenvolvimento de Brasileira e 1 representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

⁸⁵A lei preleciona em seu artigo 3º que o conselho terá a seguinte composição: “I- Do governo municipal: a) representante do Serviço Social do município; b) representante da Secretaria de Saúde; c) representante da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo e d) representante da Secretária de Educação; II- do governo estadual: a) representante do órgão estadual; III) representante do governo federal: a) representante do órgão federal; IV) representantes dos prestadores de serviços da área: a) representantes de escolas especializadas; b) representantes de Instituições de atendimento à criança e ao adolescente; V) representantes dos profissionais da área: a) representantes dos assistentes sociais e VI) dos usuários: a) representantes das entidades ou associações comunitárias e b) representantes das associações de portadores de deficiências.” (LEI Nº 044/1995, artigo 3º).

⁸⁶ Portaria de nomeação 010/1997 de 27/04/1997. Referida portaria não disciplina a respeito da duração do mandato dos conselheiros.

Na gestão de 1998⁸⁷ o conselho era formado por 6 representantes, sendo assim distribuídos: 1 representante do serviço social; 1 representante da Secretaria de Secretaria de Educação; 1 representante da Secretaria de Saúde; 1 representante da Pastoral da Igreja Católica; 1 representante da Fundação Neuza Mendes de Meneses e 1 representante do sindicato dos Trabalhadores rurais. Novamente na 3ª composição, datada de 2005⁸⁸ houve alteração, substituindo a Pastoral da Igreja Católica pela Igreja Católica. Somente em 2011⁸⁹ encontramos nos arquivos a 4ª composição do conselho, passando a ter sete conselheiros, permanecendo as mesmas secretarias, o sindicato dos trabalhadores rurais e a Igreja Católica, saindo da composição a Fundação Neuza Mendes de Meneses e retornando a Pastoral da Criança. No entanto, no site da Secretaria Nacional de Assistência Social onde constam os dados do município de Brasileira, como informações sobre prefeito, secretária de assistência social, dados da gestão do conselho de 2011 a 2013 aparecem o nome de oito conselheiros, contrariando a lei e a própria portaria de nomeação, que elenca sete titulares e sete suplentes.

Não há, pois nenhuma lei, decreto ou resolução, enfim, não há qualquer documento similar que discipline as composições do conselho. Alterações na composição foram realizadas sem nenhum critério ou justificativa, sempre expressas em portarias de nomeação expedidas pelo prefeito municipal. Nenhuma dessas composições segue a lei fundadora do conselho. Assim, nem mesmo a paridade formal pode ser identificada, já que na atual composição há 7 conselheiros, sendo 4 de representantes da sociedade civil e 3 representantes do governo e a própria lei municipal traz uma composição com 11 conselheiros, incluindo, por outro lado, associações inexistentes no município.

Assim, a lei municipal que instituiu o conselho em relação a essa questão está em dissonância com a realidade local, traz uma previsão de composição do conselho⁹⁰ e suas respectivas entidades que existem no município, como: representante de órgão estadual; de órgão federal; de portadores de deficiência e de escolas especializadas. Não há também um processo de qualificação e habilitação dessas entidades no conselho de Brasileira, elas são designadas por portaria de nomeação, faltam mecanismos legais adaptados à realidade local,

⁸⁷ Portaria de nomeação 007/1998 de 23/03/1998. Referida portaria também não disciplina a duração do mandato dos conselheiros.

⁸⁸ Portaria de nomeação 046/2005 de 18/01/2005. Essa portaria também não menciona a duração do mandato dos conselheiros.

⁸⁹ Portaria de nomeação 055/2011 de 21/10/2011 com vigência de 20/10/2011 a 20/10/2013.

⁹⁰ O artigo 3º da Lei municipal 044/95 trata da composição do conselho.

ajustando os fatos à lei, enfim, a realidade formal destoa da realidade local, das formas realmente existentes no município.

É competência do conselho, conforme o artigo 2º, XIII de sua lei de criação, a convocação de seus membros para a realização de conferência municipal de assistência social a cada dois anos e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. As entrevistas e os documentos constataram a realização dessas conferências, mas não com a regularidade prevista na lei. As atas das conferências são registradas no mesmo livro das reuniões do conselho. Há pouquíssimos documentos referentes às conferências.

Somente foram encontrados nos arquivos do Conselho informações concernentes às conferências a partir de 2007. No livro de atas, existem dados relativos a quatro delas, incluindo a V Conferência Municipal de Assistência Social⁹¹ realizada em 27 de agosto de 2007 e nesta mesma data a III Conferência dos Direitos da Criança e Adolescente, além da VIII Conferência Municipal de Assistência Social e da II Conferência Municipal de Direito da Pessoa Idosa. Vê-se, assim, que elas ocorrem na mesma data, conforme fls. 38 a 42 do livro de atas.

Relacionados a esses eventos somente foram encontrados os seguintes documentos: regimento interno da VIII Conferência, decreto municipal 095/2011, que determina a realização dessa conferência, cronograma das atividades, lista de frequência com 49 assinaturas, modelo de credenciamento e ainda um documento constando as deliberações da referida conferência e uma ata da VII conferência datada de 28 de julho de 2009 que não está no livro de ata, mas em folha separada.

Constatou-se, pois, falta de organização dos registros desses eventos. Há poucos documentos e informações, não existe um livro próprio com registro de todas as conferências realizadas. Encontrou-se um único documento que faz alusão às deliberações da conferência de 2011. Constam, escrito a mão, neste documento as seguintes deliberações:

Subtemas: 1) Estratégias para estruturação da gestão do trabalho SUAS: implantação CREAS; cumprimento do repasse municipal estabelecido em lei para o SEMAS; contratações de mais profissionais; 2) Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais: inclusão de famílias que se enquadra no perfil do BPC e PBF; implantação de projetos para crianças até 6 anos; divulgação mais intensificada dos serviços ofertados; 3) Fortalecimento da Participação do controle social: mais participação dos conselheiros nas reuniões e eventos; capacitação para os conselheiros; maior participação das famílias atendidas pelos programas e 4) A centralização do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil: criação de mais programas para beneficiar os usuários da zona rural.

⁹¹ Consta no livro ata nas fls. 20, 21 e 22.

Consta nesse documento a assinalação de um x identificando a esfera governamental responsável pelas deliberações, ficando assim distribuído os subtemas 1, 2 e 3 o município de Brasileira responsável, a União responsável pelo subtema 1 e o 4 e o Estado do Piauí sem assinalação de nenhum x.

As atas das conferências trazem o discurso do prefeito, do vice-prefeito e da Secretária de Assistência Social e presidenta do conselho, e algumas informações sobre os temas das palestras, o horário de intervalos para lanche e almoço e a formação dos grupos para discussão de temas. As atas não registram as deliberações tomadas. Como apontado alhures, foi encontrado um único documento com deliberações manuscritas.

As atas das conferências constantes no livro resumem-se, em geral, à transcrição das palestras de assessores técnicos, transparecendo terem sido copiadas do material do palestrante, tendo em vista o aprofundamento das informações repassadas por eles. Não informam se nas conferências ocorreu debates, a quantidade de pessoas presentes, as deliberações, as reivindicações, as críticas e sugestões, enfim, parecem terem sido realizadas somente para cumprir determinação legal, distanciando-se da finalidade da política de assistência social como fóruns de construção e ampliação democrática. Transcreve-se a seguir a fala de um conselheiro não governamental com exercício de 3 mandatos, que revela como ocorriam as conferências, precipuamente em relação às deliberações. Quando indagado acerca de sua participação nas conferências, revela: “eu participei acho que umas duas ou três conferências da Assistência Social”. Mas, ao descrever como se deu a participação da população nessas conferências, afirmou:

Foram boas [participações], eu me lembro bem, a secretária, ela tinha assim aquele...é meio carismática nesse sentido de convidar de... de... de... assim tem um trato requintado com a turma, com água, cafezinho, peta, almoço, muita gente participava, eram boas as participações. E também muitas coisas se discutiam lá e ia no papel como proposta, mas, daí ficava por ali. [...] Ficava na ata, por que dependia do poder público não é?do executivo, aí não passava. Muitas boas propostas eu me lembro, assim no fim da tarde a gente já estava meio cansada mais era o quadro cheio, se propõe isto, isto, mais aquilo, [...]as vezes traziam também papelógrafos, cada grupo trazia no papel mais era colocado no quadro pra visualizar bem, e aí ficava por isso mesmo, poucas coisas aconteciam, a secretaria se conformava que estava, tinha sido boa a Assembleia, o Conselho mais, ficava tudo bem. E nessa, nessa hora do pega, assim de colocar as propostas já não tinha mais ninguém do poder público. [...] O prefeito ia de manhã fazer o discurso inicial, quando chegava, já era tarde e permanecia ali, tomava um cafezinho por mais um pouco e quando à tarde, era hora de fazer essa, juntar né as propostas, já tinha se esvaziado bastante, principalmente do [pessoal] do poder público. A gente sempre discutia que na hora mais importante, já não tem mais ninguém. [...] as propostas ficava ali, por [isso] não houve um progresso maior.

3.2.1.1 Os velhos “ismos” em novas feições participativas

Na forma da lei municipal instituidora, o Conselho de Assistência Social é apresentado como um órgão deliberativo, de caráter permanente, atuante, descentralizado e participativo⁹². No entanto, a coleta do material empírico revela a permanência dos velhos “ismos”, como o centralismo nos negócios públicos nas mãos de dirigentes locais, práticas clientelistas baseadas no favor e no personalismo configurado na pessoa do gestor.

Destarte, nos esforços investigativos, não encontramos a tão propagada partilha de poder, mas um significativo centralismo das decisões nas mãos dos dirigentes locais. Como já ressaltado, o gestor da Secretaria de Assistência Social de Brasileira sempre esteve na presidência do conselho em todas as gestões. Nos três primeiros mandatos, as primeiras damas do município (1993 a 1996; 1997 a 2000 e 2001 a 2004), presidiram o conselho, predominando o primeiro-damismo e suas consequências no tocante à centralidade do executivo.

De 2005 até o presente momento, poucas mudanças efetivamente ocorreram no panorama geral do Conselho. Substituiu-se a primeira dama por gestores políticos, vereadores eleitos, que deixaram a vereança para assumir a Secretaria de Assistência Social, revezando-se no poder, membros de uma mesma família a frente da gestão da Secretaria de Assistência Social⁹³ e na presidência do Conselho. Sempre que houve necessidade de substituição para fins de desincompatibilização eleitoral ou licença do gestor da SEMAS, ficava sempre um parente bem próximo, como cônjuge ou mãe, substituição que ocorria também na presidência do conselho⁹⁴.

O gestor da SEMAS com a finalidade de implementar e executar seus projetos e programas no município tem consciência da necessidade de ter ao seu lado o conselho gestor,

⁹² Artigos 1º e 2º da Lei nº 044/1995.

⁹³ As informações foram obtidas nas portarias de nomeações dos referidos cargos existentes na Câmara Municipal de Brasileira.

⁹⁴ Dados obtidos mediante consulta nos arquivos da Câmara Municipal, especialmente nas portarias de nomeação do chefe do poder executivo. Nas fls. 26 verso do livro de atas do conselho consta a informação da substituição da gestora da SEMAS e presidenta do conselho por seu esposo. Na ata consta, inclusive, que ele fez uso da palavra expressando estar grato da confiança que todos depositaram nele e continuou falando que desenvolverá com o mesmo desempenho o trabalho da antiga presidente. O novo presidente, segundo, informações existentes na ata fez considerações finais e encerrou a reunião. No entanto, na lista dos presentes a essa sessão, não consta a assinatura do novo presidente. E em entrevista, um dos conselheiros que assina a referida ata, afirmou que essa reunião nunca aconteceu, embora tenha assinado posteriormente a ata da audiência.

já que precisa da aprovação desse último. No entanto, quando seu poder ou influência sob o conselho é fortalecido pela condição de presidi-lo, obviamente isso não raras vezes reforça uma forma de mando e centralismo que suprime a possibilidade de renovação e ampliação dos espaços democráticos no âmbito da gestão da política pública em questão.

Essa centralização da presidência do conselho na mão do titular da pasta é, em geral, pretensão de manter o poder de mando e de decisão política, significando uma visão formal de representação e de conteúdo tradicional da assistência social. (COLIN, 2004, p. 128). No caso de Brasileira, o centralismo dos negócios públicos da assistência social ocorreu de várias formas e contou com o apoio formal do conselho gestor que sempre aprova as iniciativas do gestor-presidente⁹⁵. As atas demonstram o protagonismo do gestor-presidente. Das 42 atas de reuniões, em apenas 4 não aparecem falas do mesmo. Em todos os atos e procedimentos do conselho gestor o gestor-presidente é o ator protagonista.⁹⁶ O protagonismo se expressa na definição das pautas das reuniões, na convocação dos conselheiros, no uso da fala abrindo e encerrando a reunião, na condução dos trabalhos na reunião, na explanação dos programas e ações já definidos, aos demais conselheiros e no domínio do conhecimento técnico sobre os programas. Os demais conselheiros exercem um papel de coadjuvante, acompanhando e aprovando as decisões do gestor-presidente. Essas constatações evidenciam a ausência de partilha de poder e o centralismo predominante por parte do governo municipal.

[...] a gente funcionava mais como um repasse de informações, por isso que a gente se reunia. O conselho estava mais para ouvir os projetos e programas pré-aprovados e a gente participava mais por questão burocrática, pois a secretária precisava do documento assinado [...] ela sempre conduzia as reuniões. (conselheira não governamental, gestão 2005).

[...] Então, naquele momento estávamos para aprovar, é um projeto pré-aprovado, nós não tínhamos poder de decidir e nem batíamos de frente com ela⁹⁷, o conselho não atuava, não podia proibir, não havia nem questionamento, ela já trazia a pauta pronta e sempre dizia que a prefeitura tinha assinado um termo de adesão de algum programa e nós estávamos ali pra ouvir e concordar. Até porque todo projeto e programa já vem feito do governo federal e a gente não iria mesmo questionar, não adiantava mesmo. (conselheira não governamental, gestão 2005).

Alguns conselheiros quando indagados sobre que segmento (governamental ou não governamental) mais tinha o poder de interferir nas decisões do conselho as respostas foram

⁹⁵ Utiliza-se a expressão referindo-se a acumulação do cargo de gestor e da presidência do conselho numa única pessoa, o próprio titular da pasta.

⁹⁶ O referido protagonismo é constatado nas atas das reuniões de fls. 01 a 39 do livro ata de reunião do conselho, confirmado pelas entrevistas e observação direta nas reuniões do conselho.

⁹⁷ Refere-se a presidente do conselho e também gestora a frente da secretaria.

quase unânimes em afirmar que os representantes governamentais detêm um maior poder e as justificativas ratificam o centralismo nas decisões nas mãos do prefeito e de seus secretários⁹⁸.

A esfera governamental, o poder administrativo e executivo, porque ela estava à frente do cargo de Secretária, não dar nem pra separar a Secretária do SEMAS da presidenta do conselho, são a mesma pessoa, por isso ela organizava tudo. [...] Não, o conselho não acompanhava,⁹⁹ porque tudo era muito centrado na secretária do SEMAS e na presidenta do conselho. (conselheira não governamental, gestão 2005).

[...] como eles tinham o poder nas mãos agiam de forma independente [...] tô falando do prefeito, dos vereadores e secretários. (conselheiro governamental 1998)

[...] as decisões eram sempre do poder público, eu não sei sempre, podemos dizer na maioria das vezes pra gente não errar né. E o Conselho sempre tinha essa preocupação de como entrar, já tá, a criança já nasceu agora tem que ver o nome dela né, mais já tá aí, não temos mais nada que fazer. Então *o poder público foi sempre a força maior que decidia e o Conselho também nunca funcionava muito na prática*. (conselheiro não governamental em 03 mandatos, grifo nosso).

[...] é dos conselheiros que representam o governo, pois eles sofrem interferência direta e são funcionários do município, estão à disposição do prefeito. [...] Não, na verdade eles nem tem decisão nenhuma¹⁰⁰. A decisão sai da municipalidade, da gestão municipal, infelizmente, né, é a nossa realidade. (conselheiro não governamental, gestão 1997).

Há dados muito relevantes que colaboram para explicar o protagonismo do governo e o comportamento passivo do conselho em aprovar/concordar/apoiar/assinar os documentos necessários e sempre por unanimidade no tocante às ações de iniciativa do prefeito e do próprio gestor da secretaria de Assistência Social. Há vínculos subjacentes de gratidão, de subordinação, de favor e familiares que justificam essa realidade. Todos os conselheiros representantes do poder público desde sua primeira composição em 1997 são servidores com cargos comissionados, cargos de confiança¹⁰¹ do executivo, sendo geralmente titulares de secretarias municipais.

Na representação da sociedade civil há duas entidades com vínculos estreitos com o poder municipal e que desse poder auferem benefícios, direto ou indireto. Uma delas recebe

⁹⁸ Porém, como resposta do assessor técnico do conselho a essa indagação obtivemos o que segue: “[...] na nossa conjuntura atual não é os [...] representantes das entidades não governamentais, eles possuem uma... um, digamos que eles são bem mais [...] assíduos, dispostos a discutir, e bem mais dos que os que representam os órgãos governamentais”.

⁹⁹ A conselheira está se referindo ao acompanhamento dos programas, projetos e ações governamentais.

¹⁰⁰ O conselheiro está se referindo ao conselho gestor.

¹⁰¹ Os referidos dados têm como fontes as portarias de nomeação dos cargos comissionados existentes na administração municipal.

subsídio¹⁰² da administração municipal mediante convênio para pagamento de um servidor, servidora essa que compõe inclusive o conselho de assistência. Outra entidade, com assento no conselho, na pessoa de sua liderança maior, mantém pessoa de sua família ocupando cargo público na predita Secretaria na condição de prestador de serviço (sem concurso público). Outros conselheiros governamentais mantêm vínculos familiares com a titular da pasta.

Assim, os conselheiros, sejam governamentais, sejam não governamentais, mantêm com o poder público vínculos que comprometem a independência e autonomia do próprio conselho. Essa dependência é favorecida pela própria lei instituidora do conselho. A referida lei recomenda¹⁰³ que em caso de substituição dos conselheiros a entidade deverá apresentar a solicitação de substituição ao prefeito municipal. Por que não seria ao conselho? As relações sociais entre os membros dos conselhos, o próprio executivo municipal e o gestor da pasta de assistência social vão se costurando em teias sustentadas na barganha do cargo comissionado, no emprego sem concurso público, no subsídio ofertado sem critério ou ainda nos laços familiares comprometendo e influenciando diretamente na atuação do conselho. Assim, o conselho acaba por definir suas linhas de atuação como uma extensão da própria SEMAS, como se fosse um departamento dela, responsável pela convalidação e legitimação das ações executivas do próprio gestor. Existem muitas atas que são verdadeiros relatórios das ações governamentais, transformando a reunião conselhistas num palco de divulgação das ações governamentais do gestor¹⁰⁴.

O centralismo dos dirigentes locais ramifica-se em outras formas, como o personalismo. O presidente do conselho e titular da pasta da SEMAS emerge como a grande figura. Conselheiros governamentais demonstram admiração e tecem elogios à pessoa do

¹⁰² A ACCB tem como única fonte de receita o valor de um salário mínimo repassado pela prefeitura e mensalidades dos sócios em valor irrisório de R\$ 2,00 (dois reais) por mês.

¹⁰³ Artigo 5º, III da Lei nº044/95.

¹⁰⁴ A título de exemplo, temos a ata do conselho de fls. 31. Segue na íntegra a transcrição da referida ata, preservando-se a confidencialidade dos nomes, os quais foram substituídos por letras. “aos vinte e um dias do mês de dezembro de 2009, às 9h reuniram-se na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS- os membros do conselho de Assistência, tendo como pauta o balanço geral das ações realizadas pela Semas. A reunião teve início no horário previsto, a senhora presidente do Conselho, senhora “X”, iniciou dando boas vindas aos presentes, em seguida explanou as ações e projetos desenvolvidos durante o ano em exercício, frisou a aprovação de seu balancete pelo TCU, as ações realizadas com adolescentes do Projovem com a apresentação na semana cultural com uma dança típica; confraternização com um dia de lazer na AABB de Piripiri para encerramento de suas atividades, etc. Com o PETI foram realizadas diversas oficinas destacando a reciclagem com garrafas pet; com os idosos palestras com os profissionais da área da saúde, nutricionista, psicólogos e enfermeiros; orientação previdenciária com o chefe do INSS de Piripiri, o senhor “Y” e com os membros do PEP. A senhora “X” continuou, apresentou os gastos com o demonstrativo sintético o qual foi entregue uma cópia para cada membro juntamente com o plano de ações desenvolvidas no decorrente ano o que foi aprovado por todos. E com isso foi feita as considerações finais e reunião foi encerrada e será por todos assinados os presentes. (sic!)”

gestor-presidente, expressas nas falas: “a administração da secretaria, na pessoa da “X”, é muito bom, ela tinha um maior interesse, ela trazia os projetos [...] ela sofria porque muitas pessoas não participavam, muita gente não comparecia, ela não gostava”. Outro conselheiro governamental, gestão, 2011-2013 assim se expressou: “Acho que sim que a população sabe. A população tem muito acesso a “X”, ela é responsável por tudo, pela divulgação. Ela é muito presente, e pessoalmente informa a população. Lá no SEMAS tem muita gente e a “X” informa a todos. Eles sabem, pois a “X” faz muita reunião.” As atas trazem várias passagens de elogios e de gratidão externados ao gestor-presidente como os fragmentos transcritos a seguir: “[...] como o também o senhor “Z” parabenizou as ações da secretária que os idosos adoraram as festas realizadas e os passeios e por isso aprovava por todos estarem felizes”¹⁰⁵. “[...] o senhor “H” relatou ainda que se esta secretaria tivesse mais recursos como tem a educação e a saúde esta cidade cresceria mais ainda, pois a secretaria faz um bonito trabalho”¹⁰⁶.

Não se identificou, no contexto sócio-político do conselho, uma perspectiva de projeto político com finalidade de “partilhar” a gestão pública. Pelo contrário, o governo municipal concentra as decisões em suas mãos, dando a última palavra nos assuntos públicos. Assim, revela uma conselheira não governamental.

No momento agora eu não estou lembrando de alguma situação que já aconteceu, mais eu já cheguei um dia lá no meio da reunião, já tava quase terminando e eu ouvi a secretária dizendo que tinha que ver se tinha o apoio do prefeito, por que tem vez que ele dá meio que pra trás na situação. [...] então, por isso é que estou dizendo que tem vez que ele não apoia algumas decisões do Conselho. (conselheira não governamental, gestão 2011/2013).

A ausência de “vontade política” de uma efetiva cogestão por parte do executivo local é externada na fala do conselheiro não governamental com três mandatos que assim se manifestou: “[...] *o poder sempre foi concentrador, concentrado, então fazíamos esforço pra se inteirar dos assuntos, porque participar mesmo era muito difícil.*”¹⁰⁷ Esse mesmo conselheiro, ao responder pergunta sobre os avanços da Política de Assistência Social, volta a ressaltar a concentração das decisões pelo prefeito.

É...ela [política de assistência social] avançou sim, ela avançou, ela avançou só que não teve espaço pra esse avanço, um espaço maior porque *o poder público é como que fosse uma barreira, porque ele não precisava de ninguém, mas não precisava de ninguém por que deliberava por si e por*

¹⁰⁵ Reunião realizada em 11/10/2007, ata de fls. 24.

¹⁰⁶ Ata de fls. 24.

¹⁰⁷ Grifos nosso.

todos, então o Conselho estando ali, ele [conselho gestor] até às vezes atrapalhava então foi, foi um tempo muito bom, muitas coisas boas aconteceram, muitas pessoas e o que eu acho mais importante muitas pessoas começaram a ter consciência do que é fazer parte de um Conselho, é romper certas barreiras, é avançar mais. Então eu acho que foi uma coisa muito boa e ainda é hoje, talvez hoje mais, mais é preciso que os conselheiros, porque se a sociedade pudesse escolher também, e também porque *o poder público coloca aquele vereador que compactua e tem vereadores que passam quatro anos, não fazem um discurso, não reivindicam nada, agora esse está no Conselho, né.* Quando o prefeito ou a prefeita não é dominadora e não concentra o poder, é uma beleza, aí o Conselho podia até dar certo, mas posso dizer que avançamos. (grifos nossos).

Como consequência da centralidade da administração municipal nas decisões do Conselho, alguns conselheiros mais esclarecidos afirmaram que não eram reconhecidos pelo poder público, que eram manipulados e ainda ressaltaram que a relação entre o prefeito e os conselheiros era distante e não dialógica, conforme apontam as falas seguintes:

[...] pessoas mais esclarecidas percebiam que estavam sendo cobaia de qualquer coisa. E isso *por um tempo você suporta mais quando você vê que o quê você decide não tem nenhum valor, que a coisa já vem decidida então você se desgosta.* Até o maior milagre foi que os conselhos permaneceram vivos mesmo sendo assim manipulados né. [...] Olha, eu percebo assim, que apesar de todos esses desafios o Conselho permaneceu, teve muitas conquistas, ah não foi fácil, porque *apoio e reconhecimento do poder público os conselheiros nunca tiveram.* Quase sempre no papel era preciso ter o Conselho, de repente, a gente ficava sabendo, *olha você faz parte daquele Conselho aqui, foi criado ontem, porque no papel tem que ter né, então havia muita imposição* nesse sentido. (conselheiro não governamental, com 3 mandatos. Grifos nossos)

[...] Mais não era, não havia diálogo, não havia intercâmbio também, há uma distância grande. O Conselho quase sempre era formado assim meio a cacete, bastante ligeiro, que o papel devia chegar em Teresina ontem e o Conselho estava sendo imposto hoje né, mais uma imposição né. Não havia diálogo também e não havia nem muito apoio, muito não havia apoio na verdade. Conselho existia porque tinham conselheiros que permaneciam ali firmes mais não tinha assim uma ressonância, né.

As entrevistas mostraram ainda que alguns conselheiros enxergam o prefeito como “instância máxima”, reforçando a ideia da subordinação, dependência e da hierarquização, o que dificulta uma gestão de parceria.¹⁰⁸

[...] É muito difícil, muito difícil, não muito atuante, ele cria o decreto nomeando aquelas pessoas, a portaria, exatamente, hoje nós temos a Comissão Municipal de Defesa Civil, são nomeações que o prefeito faz. É muito difícil. *Há muita timidez por parte dos delegados, por achar que o*

¹⁰⁸ A pergunta ao entrevistado foi: como é a relação do prefeito com os conselheiros?

prefeito é a instância máxima, no papel é a instância máxima, mas no papel não deveria ser, mas é muito difícil a timidez nessa hora por parte de alguns conselheiros (Grifo nosso).

A análise de conteúdo das atas em geral revelou a ausência de conflito. Não há registros de debates, de divergências e de questionamentos. A redação termina com a expressão “[...] e todos aprovaram por unanimidade” demonstrando a prevalência do consenso e da harmonia e a concordância com as propostas definidas pelo gestor-presidente, cumprindo-se, assim, os procedimentos de validação das ações.

No entanto, nas atas de fls. 11 a 14, verificou-se um conflito entre uma entidade representante da sociedade civil e a SEMAS. A Fundação Neuza Mendes de Meneses, entidade com assento no Conselho, gestão 2005, recebia do Estado um recurso do Programa de Atendimento à Criança (PAC). O gestor-presidente levantou uma série de irregularidades no programa, como ausência de prestação de contas dos recursos, gastos indevidos da creche Tia Neuza administrada pela entidade e que estava sempre fechada, pois a presidenta era vereadora e não podia nem tinha tempo de gerir o referido programa e pelo que deveria ficar sob a responsabilidade da secretaria. A fundação, por sua vez, refutou as acusações e também levantou questionamentos quanto à regularidade e lisura na prestação de contas e nos gastos com o PETI administrado pela Secretaria de Assistência Social e exigia que a fundação continuasse gerenciando e recebendo o recurso do PAC.

Foram duas reuniões do conselho em que a pauta girou exclusivamente sobre o conflito do PAC. A assistente técnica da SEMAS explicava o programa e apontava as irregularidades e com acusações de lado a dado, acusações do outro, numa “verdadeira lavagem de roupa suja”. Ao final dos debates, conduzidos praticamente pelo gestor-presidente com a assistência técnica de uma assessora, o conselho concluiu a reunião constante na ata “transferência do PAC da fundação para coordenação da Secretaria de Assistência Social.”

Nesse conflito de disputa de poder, predominou a hegemonia do poder público, consubstanciada na condução dos debates e da decisão. Na verdade, era uma disputa de personalidades políticas. A presidenta da Fundação Neuza Mendes de Meneses era vereadora na época e a Secretária de Assistência Social também vereadora, porém afastada para o exercício do cargo de secretária de Assistência Social. Havia uma disputa pelo recurso do PAC, uma disputa de personalidades políticas, já que as duas eram vereadoras e conseguiria sempre excelentes vitórias eleitorais, provavelmente capitalizando politicamente os trabalhos sociais realizados a frente desses órgãos. Esse contexto conflituoso do conselho revela, tal

como explicitado por Colin (2004, p. 149) “as disputas de interesses, de concepções, de compromissos e as correlações de forças presentes nesses espaços” E complementa a autora

[...] as contradições e os conflitos são inerentes ao processo de tomada de decisão política, particularmente quando envolvem a destinação de recursos públicos, que em última instância, conferem crédito e viabilidade a determinado projeto societário que se deseja imprimir em detrimento dos demais, estipulando, inclusive, os parceiros e o conjunto de interesses agraciados (COLIN, 2004, p. 150).

Os conflitos não se podem resumir a meras disputas de personalidades, camuflando a relevância do debate político. As disputas devem ter um caráter efetivamente público, caso contrário, segundo Bidarra (2006, p. 46), “esse confronto entre personalidades limita e empobrece a negociação, a interlocução e a busca do consenso” e contribui para “favorecer a reposição dos mecanismos de coerção e de cooptação, podendo paralisar o processo de socialização da política e da construção democrática.”

Os conflitos expressam a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, pois há diferentes atores, projetos políticos em disputas e divergência de ideias e opiniões. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) Para alguns conselheiros o ideal era uma assistência aos mais pobres, revelando uma visão da assistência social como solidariedade e caridade, para outros, em geral representantes governamentais, a assistência social avançou muito em virtude dos trabalhos do gestor, contrapondo-se a avaliações de outros conselheiros, para os quais pouca coisa foi feita¹⁰⁹.

3.2 “EU NÃO ME VIA COMO REPRESENTANTE”: O PROBLEMA DA REPRESENTAÇÃO CONSELHISTA.

O fragmento que titula esta seção é a resposta de um conselheiro governamental acerca de suas atribuições dentro do Conselho de Assistência Social de Brasileira. A resposta mais completa assim foi dada:

Eu nem sei direito, eu não me via como representante, ia sem noção, ficava mais ouvindo. [...] Acho errado ser empurrado para o conselho, nem perguntam se a gente quer ir, se tem disponibilização, eu ia, mais zangada Vai lá é besteira, tem que ir qualquer pessoa, aí a gente já ia descrente, sem fé. (conselheiro governamental, gestão 2005).

¹⁰⁹ Visão exteriorizada pelos conselheiros em nas entrevistas.

A fala do conselheiro evidencia que ele não se via como um verdadeiro representante e comparecia mais por obrigação, nem compreendendo sua função dentro do conselho. Fazia parte do conselho, porque a municipalidade assim desejava. A lei municipal instituidora do conselho é expressa quanto à indicação dos representantes do governo, sendo de livre escolha do prefeito¹¹⁰. Como disse, um conselheiro governamental (gestão 1997), “os prefeitos, por ser indicação, eles acham que a palavra final é dele e a constituição desses Conselho fica resumida a isso.

A indicação, pelo prefeito, de conselheiros no exercício do cargo comissionado estabelece uma conexão de subordinação e retira do conselheiro a autonomia de deliberar ou fiscalizar, o que fica, em tese, como um desafio para o segmento da sociedade civil lá presente. Os conselheiros governamentais funcionam mais como um apêndice do executivo municipal e as atas comprovam essa circunstância fática pela ausência de debates, pela assinatura dos pareceres favoráveis de aprovação de contas do fundo municipal sem qualquer análise, pela não fiscalização e pelo acompanhamento, sempre unânime, das decisões estabelecidas pelo gestor presidente do conselho.

Por parte dos conselheiros não governamentais também predomina a forma de seleção por indicação. O representante é o próprio presidente da entidade não governamental ou indicação dele. Os depoimentos afirmam que “X¹¹¹ enviou um ofício solicitando que a presidente da Fundação Neusa Mendes de Meneses indicasse um membro e então “a presidente Y indicou meu nome. [...] Não, não houve, [eleição dentro da fundação] foi indicação da tia Y”. (conselheiro não governamental, gestão 2005)”; Ou ainda, “foi através do Conselho da Igreja né, da igreja católica que eu fui escolhida. Nessa época eu fazia parte, era coordenadora do dízimo e a Irmã ‘L’ que me indicou. (conselheiro não governamental, gestão 2011-2013). Um outro informante diz que “foi indicação da presidente que a gente foi convidada pra mandar dois nomes e eu fui escolhida pela presidente” (conselheiro não governamental gestão 2011-2013).

Apenas dois conselheiros asseveram que houve uma eleição em fórum próprio realizado na entidade representada. Segundo um dos informantes,

a gente se reúne, uma coletiva dos sócios em dias e onde eles vão aclamar pela indicação e nós botamos duas ou três pessoas onde a maioria vai decidir, quem são, quem é esta pessoa como titular e como suplente. O lavrador é que vai escolher. (conselheiro não governamental, em 3 mandatos).

¹¹⁰ Artigo 4º § 1º da Lei municipal nº044/1995.

¹¹¹ Referência a gestora da Secretaria de Assistência Social.

Em geral, não há cobrança, fiscalização ou controle por parte dos entes coletivos em relação à atuação dos conselheiros. Eles não são cobrados por parte das entidades, apenas são indicados na formação do conselho. As falas dos representantes apontam nesta direção real “[...] ninguém pergunta nada, não levo nada para a SEMEC”; “[...] Não, nunca cobraram e nunca perguntaram”; “[...] somente se alguém pergunta, aí eu repasso o que aconteceu lá, dentro do conselho.” Apenas, um único conselheiro de uma entidade não governamental, afirmou que repassa alguma informação para o segmento social que representa. Conforme ele, “eles não me disseram nada que era pra mim fazer, a única coisa que eu sei é que eu tenho que saber as informações que acontecem no conselho, com a sociedade e repassar pra igreja católica.” (conselheira não governamental 2011-2013).

Assim, percebe-se, pela análise das entrevistas e dos documentos, um certo distanciamento entre o que acontece no conselho e as entidades representadas. Não há, por parte delas, nenhuma espécie de controle das ações desenvolvidas pelos representantes, não há prestação de contas e nem qualquer espécie de acompanhamento do trabalho do conselheiro. O trabalho da entidade limita-se, em geral, a indicar os nomes. Não há critérios indicando a forma de representação, nem forma de seleção dos conselheiros não governamentais, há apenas em relação aos representantes do governo, em que a lei afirma que há indicação livre do prefeito. Não existe controle das ações dos conselheiros ou aplicação de sanção em caso de conduta reprovável, ausência ou qualquer outra situação não compatível com exercício desse mister. Há dessa forma, uma total lacuna legislativa ou normativa nesse aspecto.

Essa realidade fragiliza o vínculo entre as entidades representadas e os representantes, esbarrando em vários problemas da representação verificados nessa institucionalidade, que são os conselhos gestores. No caso do conselho “objeto” desse estudo, a representação ocorre sem procedimentos definidos, sem critérios claros, pois inexistem uma normatização específica a esse respeito. A representação social junto aos conselhos, via de regra, relaciona-se a critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho (LÜCHMANN; BORBA, 2010, p. 6). Assim, tem-se observado nos estudos sobre conselhos em grandes metrópoles, que fazem parte dos conselhos entidades ou usuários relacionados aos serviços e ações sociais, por tratar-se de políticas setoriais.

No conselho estudado, poucas entidades vincularam-se diretamente com a política de assistência social, à exceção da fundação Neusa Mendes de Meneses que fez parte somente

num mandato. As governamentais são, na verdade, secretarias da Administração municipal¹¹², ou seja, na prática têm como foco seus interesses políticos, nos diversos setores, seja a educação, a saúde, a assistência social. Esses órgãos administrativos estão preocupados com seus próprios problemas em suas áreas específicas. Isso explica também a pouca participação dos representantes governamentais no conselho de assistência. Por outro lado, a quase inexistência de entidades sociais prestadoras de serviços sociais e entidade de defesa dos usuários nessa área no município de Brasileira torna a questão da representatividade nesse arranjo participativo mais problemática e desafiadora, suscitando questionamentos da efetiva representação dessas entidades e se realmente seriam detentoras de legitimidade.

Partindo das abordagens teóricas que procuram explicar a várias formas de representação, o conselho gestor de Brasileira não se enquadraria na representação da afinidade elaborado por Avritzer (2007), considerando que poucas entidades representadas guardam afinidade ou identificação com a causa, com a temática do referido conselho; tampouco com a dimensão virtual defendida por Lavalle, Houtzager e Castelo (2006) considerando que não se encontrou a comunhão de interesses e sentimentos do representante para com o conjunto da sociedade. Pelo contrário, conselheiros afirmaram não se sentirem representados, pois pouco participavam, quase não iam às reuniões e preferiam assinar as atas e documentos necessários quando solicitados.

Outra questão diz respeito a que interesses os conselheiros estão ligados nessa instância participativa. Os interesses das entidades representadas, os da sociedade em geral ou os próprios ou de eventuais grupos, partidos ou famílias com propósitos políticos particularistas? As entrevistas e a análise documental remetem ao entendimento de que muitos não sabem nem mesmo suas atribuições no conselho e a participação, em alguns casos, restringe-se basicamente à autorização de inclusão do seu nome na composição do conselho. Ao serem perguntadas sobre suas atribuições no conselho e quais deliberações realizaram, se fiscalizam e se monitoram as políticas públicas, muitos conselheiros deram respostas vagas, com evasivas, incompletas e inseguras. Quando indagado sobre suas atribuições no conselho, um conselheiro afirma “não sei dizer, apenas sei que represento a Secretaria de Educação”. (conselheira governamental, 2011-2013)

¹¹²Segundo Meirelles (2004, p. 24) “órgãos públicos formam a estrutura do Estado, mas não têm personalidade jurídica, uma vez que são apenas parte de uma estrutura maior, essa sim detentora de personalidade. Como parte da estrutura maior, o órgão público não tem vontade própria, limitando-se a cumprir suas finalidades dentro da competência funcional que lhes foi determinada pela organização estatal.”

[...] Dentro do Conselho nós, eu sempre tinha uma... éramos assim... tínhamos uma preferência junto com a coordenação naquele tempo né, então nós estávamos sempre assim, como é que eu vou dizer.... a escolha dos problemas que estavam né, urgentes.... Nós íamos muito pro interior, conhecíamos muito as necessidades do povo, então nós estávamos muito mais presentes, então nesse sentido eu estava muito junto com a coordenação e ajudava nesse sentido (Conselheira não governamental, com 3 mandatos).

Quando indagados sobre alguma atividade desenvolvida no conselho, obtemos afirmações como: *“não, eu não sei dizer, porque fui conselheira, mas não atuava.* (conselheira governamental – 1998, grifo nosso). Quando inquirida acerca da rotina conselhistas uma das informantes que fora conselheira em gestão de 1998 afirma “[...] pela experiência dos outros conselhos, é a reunião, as reuniões mensais, é ouvir a explanação, geralmente da Secretária de Assistências Sociais, o relato do que tá acontecendo e assinar a documentação necessária”. A entrevista de um conselheiro governamental também é bastante ilustrativa quanto a essa constatação¹¹³.

[...] Eu acho fundamental [o Conselho], só que era preciso que as pessoas tivessem consciência disso, por que um Conselho que tem consciência que é uma força é, então ele faz a história não é? mas o que acontece é que os conselhos, os Conselheiros são colocados. Eu fiquei muito tempo ali, porque fiquei ali, era da igreja, mas tinha conselheiros que não sabiam nem porque ali estavam, tinham sido colocados porque era uma exigência que os conselhos fossem criados e fossem logo a, a ata, pra recursos ou coisas assim, né. Mas o próprio Conselho era colocado, os conselheiros eram colocados assim de pessoas que às vezes não tinham muita consciência nem de sua vida quanto mais da vida da sociedade e por isso muitas coisas não aconteceram, as que aconteceram foi que tinha pessoas já com mais visão. [...] A gente tinha uma certa teimosia, ficava no Conselho e sempre com a esperança de que as pessoas pudessem ter mais consciência.

A fala do conselheiro ilustra a problemática da representação conselhistas na realidade de Brasileira. Muitos conselheiros desconhecem suas atribuições como representantes de segmentos da sociedade civil, não se sentem representantes e têm atuação limitada dentro desses espaços. Isso pode ser um corolário dos frágeis mecanismos de suas escolhas, quase sempre realizados nos corriqueiros processos de definição por mera indicação, destituídos de fóruns internos de cada entidade representada, ocasionando uma ausência de conexão entre representantes e representados e fazendo gerar uma pseudoparticipação em que a legitimidade é colocada em xeque.

¹¹³A pergunta formulada foi a seguinte: Como a senhora avalia o Conselho na sua época, o Conselho de Assistência Social como agente público na construção da política de assistência social?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das últimas décadas, proliferaram conselhos gestores em áreas distintas de políticas públicas. A euforia da institucionalização desses arranjos como espaços de aprofundamento e ampliação da participação foi sendo suplantada pelos desencantos constatados pelos estudos empíricos, sobretudo os mais recentes. Os resultados nas grandes metrópoles têm revelado que nem sempre a atuação dos conselhos vem gerando efetivamente um incremento qualitativo na democratização da vida pública.

A reflexão sobre a participação da sociedade civil em municípios de pequeno porte, como Brasileira, no Piauí, com suas peculiaridades políticas, econômicas e sociais, somadas às singularidades de sua vida associativa, levam a caminhos menos otimistas e celebratórios que os trilhados por muitos pesquisadores sobre os conselhos gestores em suas pesquisas iniciais, notadamente quando se debruçaram sobre municipalidades de maior porte e maior vitalidade política de movimentos sociais.

Os resultados revelaram que a institucionalidade dos conselhos, não foi suficiente para torná-los espaços efetivos de gestão partilhada. Brasileira é um município de frágil participação política e incipiente associativismo civil, onde embora exista até mesmo um número significativo de associações, fundações e sindicatos no âmbito municipal, eles, na maioria, não compõem o CMAS, como segmento da sociedade civil. A existência desses entes coletivos limita-se mais a finalidades particularistas dos próprios associados, fundadores e beneficiários diretos.

Nesse sentido, o associativismo de Brasileira não se vem configurando como combativo, crítico e engajado com as questões sociais e políticas. Muitas associações mantêm vínculos com a administração municipal, seja mediante recebimento de recursos e benesses públicos, seja pela identidade de seus membros com os ocupantes de cargos comissionados na administração pública. Esses estreitos laços favorecem uma atuação associativa apática e passiva diante do governo municipal.

Há, aliás, uma tendência de concentração de poder nas mãos de poucos dirigentes. O município, nos mais de 20 anos de emancipação política, teve apenas dois prefeitos, que se revezaram no poder municipal¹¹⁴. A economia é pouco desenvolvida. A população é pobre e praticamente vive dos empregos da prefeitura, da agricultura familiar e de pequenos

¹¹⁴ Exceção a isso foi apenas um período de 4 meses quando o vice-prefeito assumiu a prefeitura, considerando a cassação do prefeito pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí em 2012.

comércios na zona urbana. É nesse contexto social, político e econômico que a participação conselhistas se vem delineando.

Como já afirmado, é necessário considerar que, no âmbito local, espaço por excelência onde estão os carecimentos sociais básicos também se revela como fundamentais as tradições e os legados da história local, as formas distintas de relações de poder cristalizadas ao longo do tempo, não raras vezes na forma de cultura política heterônoma e de exclusão social, reprodutora de privilégios e reiterada do favor como mediador das relações sociais. Em se revelando hegemônica essa forma de construção e reprodução das relações sociais e políticas, as possibilidades do exercício autônomo, efetivamente participativo e impulsionador da democracia, ficam prejudicados pelos limites estabelecidos na forma como são produzidas e reproduzidas essas relações (VIANA; MENESES, 2013, p. 13).

O conselho estudado, em geral, não formula, não delibera e não fiscaliza as políticas públicas locais no âmbito da assistência social, tendo funcionado, amiúde, como um departamento da própria Secretaria de Assistência Social, com a função de legitimar e validar os atos decisórios do gestor. Ante as constatações locais observadas e a atuação conselhistas, passamos a entender que o desafio da democratização passa muito além da formatação e normatização de políticas públicas que contemplem distintos segmentos sociais do “local” ou suas “representações” (muitas vezes representações meramente formais, sem nenhum substrato de legitimidade), descomprometidas em alimentar discussões que fomentassem os eventuais argumentos e posições desses representantes nos espaços dos conselhos.

Assim, a festejada e desejada cogestão, expectativa otimista de parceria na formulação, execução e controle dos negócios públicos e na atuação conjunta entre governo e sociedade civil se vem revelando decepcionante, no caso do CMAS de Brasileira, já que o governo municipal emerge como protagonista na condução da política local, servindo o Conselho como uma etapa necessária na efetivação dessa política, que é de “validar as ações governamentais”.

Destarte, em Brasileira, encontraram-se implementadas as condições legais e institucionais para a participação. Apesar dos muitos problemas da própria lei instituidora do conselho, desde erros grosseiros de ortografia e concordância verbal e incongruência de normas jurídicas não condizentes com a realidade local, como composição do conselho com entidades inexistentes no município, conservadorismo, ausência até mesmo de paridade numérica (a lei recomenda um conselho com onze membros), mesmo assim, abriu-se, com ele, formalmente, um espaço público para a participação, nomearam-se os conselheiros e

reuniões foram e são realizadas, o que autoriza afirmar sua existência legal e sua condição para viabilizar o recebimento de recursos.

Todavia, transpondo-se os muros dos aspectos formal-legais de institucionalização do CMAS de Brasileira, e mergulhando-se em sua rotina e em suas atividades, através de uma leitura atenta de seus documentos e da análise das entrevistas com seus membros, descortinam-se as aparências, revelando-se muitos problemas e limites obstaculizadores da construção e ampliação democrática.

Elencam-se, como desafios e óbices à atuação conselheira de Brasileira, a pouca participação e atuação apática de alguns conselheiros, a posição de subordinação e dependência deles ao governo municipal, a necessidade de uma lei municipal que contemple a realidade do próprio município seja mais plural e democrática e menos concentradora de poderes no âmbito do executivo, a premência de um regimento interno, a ausência de organização documental e principalmente, a falta de documentos comprobatórios das deliberações e demandas, sem dizer que não há canais de articulação com a população que confirmem visibilidade ao conselho, nem conexão e articulação entre conselheiros e a entidade representada, nem capacitação, entre outros.

Alinhados a esses problemas mais técnicos e burocráticos, somam-se dificuldades relevantes de ordem política, como desinteresse dos governos municipais em efetivamente promover a administração em bases participativas, precipuamente na decisão e no controle das políticas. Ademais, há a necessidade de mobilização da sociedade civil diante das questões do município, tornando-a mais disposta, propensa e aberta à participação.

Apesar desse quadro, em que se apresenta o CMAS de Brasileira, assentado em uma realidade local com as peculiaridades apresentadas, tem-se a impressão inicial pessimista de que a institucionalização dos conselhos em nada contribuiu para a ampliação e aprofundamento da democracia.

Avanços advieram, sem dúvida, com a conformação de conselhos. A própria abertura desses espaços oportunizando a participação da sociedade na gestão pública - mesmo na condição, quase sempre, de expectador das decisões tomadas pelo executivo e legitimador dessas decisões – consiste em uma porta aberta. O atual acesso às informações, outrora muito mais difícil, aparece também como um indicador positivo na democratização da gestão, ao lado da possibilidade da participação em reuniões do Conselho e nas Conferências, espaços importantes conquistados pela sociedade civil rumo ao incremento do processo decisório em torno das políticas públicas.

Conforme Demo (1996), participação é conquista.

É um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir. (DEMO, 1996 p. 18).

O CMAS de Brasileira, malgrado os limites de sua trajetória, tem potencialidade de avançar e consolidar-se como um espaço participativo na gestão da Assistência Social do município. Como participação é processo, o CMAS tem possibilidades abertas no sentido de superar suas dificuldades e limites. Um passo significativo pode estar no reconhecimento crítico dessa realidade, no reconhecimento das falhas, dos problemas do Conselho, de forma a ultrapassar as aparências, as meras formalidades, num processo de autoavaliação dos segmentos envolvidos, para o qual esta dissertação modestamente visa contribuir. A partir dessa tomada de consciência, é necessário trilhar um caminho de mudança. Mas o próprio processo de autoavaliação pressupõe conhecer a genuína função/papel do conselho enquanto agente de construção da democracia participativa.

Aqui reside a relevância de estudos como este, no caso, a pesquisa da participação em municípios de pequeno porte, apontando as dificuldades, limites e possibilidades. O conhecimento da realidade conselhistas é fundamental no processo de mudança.

De grande importância é também a formação conselhistas dos que o fazem cotidianamente, a partir da inserção em cursos de aperfeiçoamento sobre os conselhos, com palestras e debates na busca do aprimoramento. Buscar as experiências positivas de outros municípios é um caminho alternativo. Assim, conhecer não somente a realidade do conselho (suas atribuições, seus limites, seus sujeitos), mas o próprio município, em seu contexto histórico, político, econômico e social, e enfim conhecer a própria Política de Assistência Social é pressuposto da estratégia da mudança.

É preciso que os partícipes do processo estejam abertos e motivados à mudança. No caso, faz-se precípuo que o governo, seus representantes governamentais e não governamentais estejam conscientes da realidade e propensos a fazer as alterações necessárias, que demanda um governo e uma sociedade civil mobilizados, ativos e conscientes de suas atribuições e funções de representação política.

No entanto, conforme Demo, a participação não deve ser vista como algo natural, fácil ou corriqueiro e, muito menos, banalizada:

Quem acredita em participação, estabelece uma disputa com o poder. Trata-se de reduzir a repressão e não de montar a quimera de um mundo naturalmente participativo. Assim, para realizar participação, é preciso

encarar o poder de frente, partir dele, e, então abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro, para que também não se recue nenhum centímetro. (DEMO, 1996, p. 20).

Um grande obstáculo a uma gestão efetivamente participativa e democrática, está fincado na cultura tradicional, marcada por fortes traços clientelistas e paternalistas. Em Brasileira, a experiência conselhistas não ficou imune às permanências dessa tradição, pois se observou que se vem forjando no interior dessas institucionalidades uma cultura centralizadora dos negócios públicos nas mãos de estratos e classes dirigentes locais, em prejuízo da democratização e ampliação da política democrática.

A cultura política presente no conselho gestor de Brasileira, por vezes assentada em alicerces da política do “favor”, em teias e vínculos familiares, na barganha política é que dá os contornos do modelo “participativo”, caracterizado por vezes por uma inserção tutelada, tímida e limitada por parte dos conselheiros, favorecendo uma prática conselhistas pragmática, reprodutora dos interesses dos estratos burocráticos e políticos, que embora, em certo grau, alguma legitimidade aos governos que se sucedem, especialmente para acionar o fundo público, se constitui como uma participação, em grande medida, como acrítica, sem domínio técnico e sem o poder de decisão nos rumos da política pública.

Na verdade, muitas questões pautadas hoje em torno da problemática da participação e da representação repõem as velhas dificuldades dos limites da representação frente à necessidade de ampliar a democracia. Dada à complexidade sempre crescente das sociedades modernas esse é um desafio sempre aberto: incorporar cada vez mais os sujeitos políticos nos processos decisórios, fomentando a participação da vida política.

Não se pode esquecer também que a experiência brasileira a partir de parâmetros participativos é recente, revelando uma trajetória sedimentada por práticas e tradições assentadas, não raras vezes em matrizes clientelistas, corporativas ou mesmo marcadas pela lógica do “favor”, em geral típicos de uma formação social em bases autoritárias. A democratização e maior socialização da política consistem, portanto em um grande desafio, tarefa hercúlea para um país com forte tradição autoritária, pouco tempo de um processo de democratização e enormes desigualdades ainda a serem transpostas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da "participação solidária" e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- ALMEIDA, Débora Rezende de. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 129-174.
- ANUÁRIO DO PIAUÍ 2008. O Dia. Ano 2. n.2, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 50, p. 25-46, 2000.
- _____. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*. v. 47, n. 004, p. 703-728, 2004.
- BAPTISTA, Conrado Luciano. A democracia ateniense clássica. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3244, mai. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista-/texto/21792>>. Acesso em: 12 mai. 2013.
- BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos Gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n.88, ano XXVIII, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico, 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>> Acesso em: 11.ago.2013.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de informações sociais*. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Seguranca Alimentar](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Seguranca_Alimentar)>. Acesso em: 11.ago.2013.
- BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social*. 1993. Disponível em:<<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/legislacao/legislacao-federal/LOAS.pdf>> Acesso em: 11.ago.2013.
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. 2004. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/PNAS.pdf/view>>, Acesso em: 11.ago.2013.

BRASILEIRA. *Lei* ° 045/95. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

_____. *Lei* n° 8.742/93. Dispõe sobre a organização da Assistência social e dá outras providências

_____. *Lei* n° 008/97. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Cria o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, o conselho Tutelar e o fundo Municipal respectivo e dá outras providências.

_____. *Lei* 086/2008. Dispõe sobre a nova redação da Lei n° 008/97, que dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Cria o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, o conselho Tutelar e o fundo Municipal respectivo e dá outras providências.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Orgs.). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CAMPOS, Edval Bernadino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*. São Paulo, ano XVIII, n. 55, p. 145, nov. 1997.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *A política de assistência social: novos desafios*. FUNDAP, jun. 2009.

COELHO, Vera Schattan P. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed.34, 2004.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e globalização: repensando Categorias. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: vol. 46, n° 3, p. 419 a 459, 2003.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. Assistência social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. In: SCHEVISBISKI, Renata Schlumberger. *et al.* (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFRP, 2004.

CONIL, Eleonor Minho; BRAVO, Maria Inês Souza; COELHO, Franklin Dias. Políticas Públicas: o potencial político dos Conselhos de Saúde na construção de uma esfera pública democrática. *Serviço Social & Sociedade*, n.49, ano XVI, p.98-116,1995.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* Construindo parâmetro para o vínculo SUAS: proteção básica e proteção especial. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, V, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre os conceitos de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, n 43, p. 3-25, 1º sem, 1997.

CRUZ, Paulo Márcio. A democracia representativa e a democracia participativa. *Direitos fundamentais & justiça*. n. 13, out./dez. 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência social. In: Avritzer, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 15, jan./abr. 2005.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans La difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparee*—2010, v.17. p.167-185. Disponível em:<http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RIPC_172_0167> Acesso em: 11.ago.2013(numero sur *Le Répertoires d' action collective em Amerique Latine*)

D'ÁVILA FILHO, Paulo; JORGE, M. Vladimir Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. *Civitas*, Porto Alegre. v. 4, n. 2, p. 211-233, 2004.

DOMINGOS NETO, Manuel. Os Poderosos do Sertão. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, 2000.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, n. 49, 2000.

- FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez, 2010.
- FERNANDEZ, Ernesto Ganuza. Novos Instrumentos de participação: entre participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (Orgs.). *Experiências Internacionais de Participação*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19-41.
- FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Revista Social*, ano XXVII, n. 88, nov. 2006.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Morseff; SOUZA, Nelson Rosário. (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.
- GERSCHMAN, Sílvia. *A Democracia Inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.
- GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 66.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.
- JARA, Felipe Hevia de La. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, n 66, p. 91-109, jul. 2003.
- LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA, Vera Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p.95-139.
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHRYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Ed. 34. São Paulo, 2004.
- LORD, Lúcio. Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 453-471.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Urbe*, Brasília, p. 229-246, jul./dez. 2010.

- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associação, Participação e Representação: combinação e tensão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2002.
- LUIZ, Danuta E. Cantoia. Sociedade Civil: concepções e expressões presentes nas dissertações do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. In: *Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas* (Org.). Ed. Veras. São Paulo, 2010.p.55-86
- MAIA, Rousiley C. M. Política deliberativa e tipologia de esfera pública. *BIB*, São Paulo, 1sem, 2007, p. 89-114.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves de. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: esboço de mapeamento. *BIB*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.
- _____. Representação Democrática: Autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, São Paulo n. 84, p. 25-63, 2011.
- NASCIMENTO, Mariângela. A esfera pública na democracia brasileira: uma reflexão arendtiana. In: CORREIA, Adriano; NASCIMENTO, Mariângela. (Orgs). *Hannah Arendt: entre o passado e o presente*. Juiz de Fora: UFJF, 2008.
- NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1994.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Cidadania e cultura política no poder local. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- PANFICHI, Aldo; DAMMERT, Juan Luis B. Oportunidades e limitações da participação cidadã no Peru: A mesa de concentração para a luta contra a pobreza. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- PAOLI, Maria Célia. Trabalhadores e cidadania. Experiência do mundo público na história do Brasil moderno. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, set./dez. 1989.

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

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. (Orgs). *Serviço Social: Direitos e Competências profissionais*. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009, p.285-300.

PERISSINOTTO, Renato M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores de Paraná*. 20. ed. Curitiba: UFRP, 2004.

REFORMA POLÍTICA: construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil. Disponível em: <http://www.abracci.org.br/campanha_arquivos/divulgacao/1_13_01_2011_143842.pdf> Acesso em: 11. ago. 2013.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileira*. ed. 34. São Paulo: Duas Cidades, 2000.

SILVA, Ivone Maria Ferreira. Os Conselhos de Saúde no contexto da transição democrática: um estudo de caso. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.55 p. 156-173, 1997.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia. (Org.). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Editora, 2010.

SOARES, José Arlindo. *et al. Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

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

TATAGIBA, Luciana. Democracia e participação nos conselhos gestores. *Jornal da UNICAMP*. Campinas: ano XXIII, n. 418, p.14, dez. 2008.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Democracia representativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e

gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004). *XIX Concurso do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública*, 2006.

TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. Como se fosse uma eleição para vereador: participação e partidos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011, p. 175-217.

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

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização, efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA Ana Claudia C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 92-96.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel político das associações. *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, São Paulo, ano XXIII, n. 72, p. 71-89, nov. 2001.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TONELLA, Celene. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In: SCHEVISBISKI, Renata Schlumberger. *et al.* (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFRP, 2004.

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

VIANA, Masilene Rocha. Lutas sociais e redes de movimentos no final do século XX. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 64, p. 34-56, 2000.

_____. A esfera pública possível na democracia brasileira: o que indicam as pesquisas recentes. SEMINÁRIO NACIONAL E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, III, UFSC, Florianópolis: 2010, p.634-647.

VIANNA, Werneck Luiz. República e Civilização Brasileira. In: BIGNOTTO, Newton. (Org). *Pensar a república*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

VIANA, Masilene Rocha; MENESES, Carmen Gean Veras. Participação, representação e cultura política nos Conselhos gestores no Brasil. ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, Araraquara, São Paulo: 2013.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Ed. 34. São Paulo, 2004.

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

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO

- **IDENTIFICAÇÃO** (*só para efeito do trabalho de campo/análise*)
 - Nome do conselheiro
 - Escolaridade
 - Profissão
 - Onde trabalha
 - Órgão governamental que representa no CMAS

- **ATIVIDADES NO CONSELHO: MANDATO, ATRIBUIÇÕES E AVALIAÇÃO**
 - Desde quando exerce o mandato de conselheiro?
 - Já exerceu algum mandato anterior nesse Conselho? Em caso positivo, quantos e em quais períodos?
 - o/A senhor(a) faz parte (ou já fez) de outros conselhos dentro do município? Em caso positivo, Qual(is)?
 - Como se deu sua escolha ou indicação para conselheiro?
 - Há reuniões dos conselheiros? Se positivo, há algum calendário de reuniões? Qual a periodicidade das reuniões? O/A senhor(a) frequenta com regularidade essas reuniões? Quem convoca as reuniões?
 - Fale sobre suas atribuições no Conselho Municipal de Assistência Social? Como é a rotina da atividade conselhistas? Quais são suas principais atividades no Conselho?
 - O/A senhor(a) tem enfrentado alguma dificuldade ou problema no exercício do mandato de conselheiro? Se positivo, quais dificuldades. Se negativo, a que atribui não existir dificuldades?

- **CMAS: PROCESSO DE DELIBERAÇÃO, GERENCIAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**
 - Como funciona o CMAS?

- O Conselho tem sede própria?
 - Quem secretaria os trabalhos?
 - Como o/a senhor(a) avalia a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social no encaminhamento dessa política pública em Brasileira?
 - Como chegam ao Conselho as questões (*temáticas, propostas, planos, problemas*) do município que demandam discussão no âmbito do Conselho?
 - No âmbito do Conselho há votação para a escolha de programas, projetos ou ações para serem devolvidas no município? Se positivo, poderia nos informar alguns desses projetos, programas ou ações? Se negativo, poderia informar por que não há votação?
 - Se existe um processo de votação, o/a senhor(a) poderia nos informar como ocorre este processo de votação?
 - Em caso de deliberações/decisões tomadas, como e para quem são encaminhadas essas deliberações?
 - As deliberações costumam ser encaminhadas? (*o que é decidido é realizado?*) Se positivo, poderia citar algum exemplo? Se negativo, a que você atribui a não execução dessas deliberações?
 - Na sua avaliação, quem mais contribui ou interfere nas decisões do Conselho: os membros da Sociedade Civil ou os membros governamentais?
 - O/A senhor(a) considera correto/justo a paridade da representação (entre SC e governo)? Ela é obedecida no CMAS?
 - O conselho costuma acompanhar e avaliar as ações da política de Assistência Social em Brasileira? Se positivo, poderia nos falar como ocorre este processo de acompanhamento?
 - O/A senhor(a) tem participado de conferências municipais de Assistência Municipal? Em caso positivo, como elas vêm ocorrendo em Brasileira? (quantidade de pessoas envolvidas, quem organiza?)
- **ARTICULAÇÃO COM AS INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS, COM A POPULAÇÃO E COM O EXECUTIVO MUNICIPAL**

- Como ocorre a relação entre o/a senhor(a) e o órgão que representa no CMAS (citá-la)? O que o senhor(a) defende/aprova/delibera/realiza no CMAS de alguma forma advém de alguma decisão/discussão no âmbito de sua instituição?
- O que o Conselho discute é devolvido de alguma forma à instituição a qual o senhor(a) representa? Que - eventuais - dificuldades o/a senhor(a) encontra para representar sua instituição?
- A instituição que o/a senhor(a) representa acompanha suas atividades junto ao conselho? Se positivo, poderia nos dizer como ocorre este acompanhamento? Se negativo, atribui a quê o não acompanhamento?
- Como se dá a relação do Conselho com a SEMAS? (*é de diálogo, colaboração ou de conflitos e dificuldades?*)
- A população de Brasileira tem conhecimento da existência e das atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social? Se positivo, poderia nos falar como a população passou a ter conhecimento? Se negativo, a que o/a senhor(a) atribui esta falta de conhecimento?
- A população em geral toma conhecimento das deliberações do conselho? Em caso positivo, de que forma acontece esta publicidade para a população?
- O prefeito participa das reuniões e conferências municipais de Assistência Social?
- Como o/a senhor(a) avalia a relação do prefeito com os conselheiros? Poderia descrever como é esta relação? (*Se amistosa, distante, independente, dialógica, de respeito à autonomia, de imposição de suas propostas?*) Há diferença entre a relação do prefeito com os conselheiros da prefeitura e os da sociedade civil?

• AVALIAÇÃO QUANTO A PARTICIPAÇÃO E QUANTO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

- Como o/a senhor(a) avalia a sua participação e dos demais conselheiros dentro do conselho?
- Quem na sua avaliação tem dado maior contribuição ao crescimento do CMAS? (*para identificar se membros da SC ou governamentais*)

- Como o/a senhor(a) avalia o Conselho Municipal de Assistência Social de Brasileira no tocante a questão da participação da sociedade civil nos negócios públicos? Há efetiva participação? Como se dá essa participação?
- Como o/a senhor(a) avalia o Conselho de Assistência Social como agente público na construção da política de Assistência Social? (*é fundamental? É somente para aprovar os projetos e os recursos?*)
- Como o/a senhor(a) avalia a política de Assistência Social em Brasileira? (*Ela tem avançado?*)
- Fale livremente sobre sua participação no Conselho buscando acrescentar alguma coisa que julgue importante e que ainda não tenha se referido.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

- **IDENTIFICAÇÃO** (*só para efeito do trabalho de campo/análise*)
 - Nome do conselheiro
 - Escolaridade
 - Profissão
 - Onde trabalha
 - Entidade/Instituição/Movimento Social que representa no CMAS

- **ATIVIDADES NO CONSELHO: MANDATO, ATRIBUIÇÕES E AVALIAÇÃO**
 - Desde quando exerce o mandato de conselheiro?
 - Já exerceu algum mandato anterior nesse Conselho? Em caso positivo, quantos e em quais períodos?
 - O/A senhor(a) faz parte (ou já fez) de outros conselhos dentro do município? Em caso positivo, Qual(is)?
 - Como se deu sua escolha ou eleição para conselheiro?
 - Há reuniões dos conselheiros? Se positivo, há algum calendário de reuniões? Qual a periodicidade das reuniões? O/A senhor(a) frequenta com regularidade essas reuniões? Quem convoca as reuniões?
 - Fale sobre suas atribuições no Conselho Municipal de Assistência Social? Como é a rotina da atividade conselhistas? Quais são suas principais atividades no Conselho?
 - O/A senhor(a) tem enfrentado alguma dificuldade ou problema no exercício do mandato de conselheiro? Se positivo, quais dificuldades. Se negativo, a que atribui não existir dificuldades?

- **CMAS: PROCESSO DE DELIBERAÇÃO, GERENCIAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

- Como funciona o CMAS?
- O Conselho tem sede própria?
- Quem secretaria os trabalhos?
- Como o/a senhor(a) avalia a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social no encaminhamento dessa política pública em Brasileira?
- Como chegam ao Conselho as questões (*temáticas, propostas, planos, problemas*) do município que demandam discussão no âmbito do Conselho?
- No âmbito do Conselho há votação para a escolha de programas, projetos ou ações para serem devolvidas no município? Se positivo, poderia nos informar alguns desses projetos, programas ou ações? Se negativo, poderia informar por que não há votação?
- Se existe um processo de votação, o/a senhor (a) poderia nos informar como ocorre este processo de votação?
- Em caso de deliberações/decisões tomadas, como e para quem são encaminhadas essas deliberações?
- As deliberações costumam ser encaminhadas? (*o que é decidido é realizado?*) Se positivo, poderia citar algum exemplo? Se negativo, a que o/a senhor(a) atribui a não execução dessas deliberações?
- Na sua avaliação, quem mais contribui ou interfere nas decisões do Conselho: os membros da Sociedade Civil ou os membros governamentais?
- O/A senhor(a) considera correto/justo a paridade da representação (entre SC e governo)? Ela é obedecida no CMAS?
- O conselho costuma acompanhar e avaliar as ações da política de Assistência Social em Brasileira? Se positivo, poderia nos falar como ocorre este processo de acompanhamento?
- O/A senhor(a) tem participado de conferências municipais de Assistência Municipal? Em caso positivo, como elas vêm ocorrendo em Brasileira? (quantidade de pessoas envolvidas, quem organiza?)

• **ARTICULAÇÃO COM AS INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS, COM A POPULAÇÃO E COM O EXECUTIVO MUNICIPAL**

- Como ocorre a relação entre o senhor(a) e a entidade que representa no CMAS (*citá-la*)? O que o senhor(a) defende/aprova/delibera/realiza no CMAS de alguma forma advém de alguma decisão/discussão no âmbito de sua instituição?
- O que o Conselho discute é devolvido de alguma forma à entidade a qual o senhor(a) representa? Que - eventuais - dificuldades o senhor(a) encontra para representar sua entidade?
- A instituição/entidade que o/a senhor(a) representa acompanha suas atividades junto ao conselho? Se positivo, poderia nos dizer como ocorre este acompanhamento? Se negativo, atribui a quê o não acompanhamento?
- Como se dá a relação do Conselho com a SEMAS? (*é de diálogo, colaboração ou de conflitos e dificuldades?*)
- A população de Brasileira tem conhecimento da existência e das atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social? Se positivo, poderia nos falar como a população passou a ter conhecimento do CMAS? Se negativo, a que você atribui esta falta de conhecimento?
- A população em geral toma conhecimento das deliberações do conselho? Em caso positivo, de que forma acontece esta publicidade para a população?
- O prefeito participa das reuniões e conferências municipais de Assistência Social?
- Como o/a senhor(a) avalia a relação do prefeito com os conselheiros? Poderia descrever como é esta relação? (Se amistosa, distante, independente, dialógica, de respeito à autonomia, de imposição de suas propostas)? Há diferença entre a relação do prefeito com os conselheiros da prefeitura e os da sociedade civil?

• AVALIAÇÃO QUANTO A PARTICIPAÇÃO E QUANTO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

- Como o/a senhor(a) avalia a sua participação e dos demais conselheiros dentro do conselho?
- Quem na sua avaliação tem dado maior contribuição ao crescimento do CMAS? (*para identificar se membros da SC ou governamentais*)

- Como o/a senhor(a) entende que deva ser a escolha de representantes da Sociedade civil para participação em um Conselho?
- Qual é na sua avaliação o papel de um representante da Sociedade Civil em um CMAS?
- Como o/a senhor(a) avalia a participação da Sociedade Civil nas decisões que são tomadas em Brasileira no âmbito da Política de Assistência Social?
- Como o/a senhor(a) avalia o Conselho Municipal de Assistência Social de Brasileira no tocante a questão da participação da sociedade civil nos negócios públicos? Há efetiva participação? Como se dá essa participação?
- Como o/a senhor(a) avalia o Conselho de Assistência Social como agente público na construção da política de Assistência Social? (*É fundamental? É somente para aprovar os projetos e os recursos?*)
- Como o/a senhor(a) avalia a política de Assistência Social em Brasileira? (*Ela tem avançado?*)
- Fale livremente sobre sua participação no Conselho buscando acrescentar alguma coisa que julgue importante e que ainda não tenha se referido.