

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“A Dinâmica da Participação da Sociedade Civil em Conselhos de Políticas Sociais no Município de Piratí”

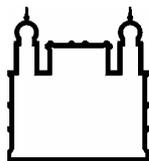
por

Gabriela Rieveres Borges de Andrade

Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman

Rio de Janeiro, julho de 2007.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Esta tese, intitulada

“A Dinâmica da Participação da Sociedade Civil em Conselhos de Políticas Sociais no Município de Piratí”

apresentada por

Gabriela Rieveres Borges de Andrade

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Carlos Antonio Costa Ribeiro

Prof.^a Dr.^a Soraya Maria Vargas Cortes

Prof.^a Dr.^a Maria Eliana Labra

Prof.^a Dr.^a Sarah Maria Escorel de Moraes

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman – Orientadora

RESUMO

Esta pesquisa analisa a dinâmica da participação de conselheiros representantes da sociedade civil em Conselhos de Políticas Sociais do município de Piraí, Estado do Rio de Janeiro, no período de agosto de 2005 a agosto de 2006. A principal fonte de informação são entrevistas realizadas com conselheiros representantes da sociedade civil nos Conselhos de Saúde, de Assistência Social e de Educação de Piraí. Entrevistas com os gestores dessas políticas no mun

icípio, com informantes-chaves e documentos (leis municipais, regimentos internos e atas) constituíram fontes complementares de informação. Os Conselhos Municipais são fóruns regulamentados por lei na década de 1990, onde representantes da sociedade civil, dos setores público e privado e dos profissionais acompanham as políticas no município.

Três temas são investigados no estudo: (1) os incentivos para a participação da sociedade civil gerados pelo formato institucional dos Conselhos – setoriais e criados de cima para baixo; (2) o modo se dá a interação entre (a) a comunidade e as organizações a que os representantes da sociedade civil são filiados e (b) entre essas organizações e o poder público local interferem na participação e; (3) a contribuição da participação da sociedade civil nos Conselhos para (a) a gestão das políticas e (b) para o fortalecimento da sociedade civil. A pesquisa faz uso dos conceitos de autonomia da sociedade civil e de capital social para analisar os fatores que influem na participação da sociedade civil nos Conselhos, bem como as contribuições dessa participação para as políticas e para a sociedade civil.

Destacaram-se os seguintes achados: (1) um dos motivos para a participação nos Conselhos é que ser conselheiro aumenta a boa reputação individual,

principalmente quando os conselheiros conseguem encaminhar os problemas da população. Nesse sentido, as pessoas têm interesse em participar de Conselhos com maior capacidade de responder às demandas, o que dá lugar, ao mesmo tempo, a um círculo virtuoso e outro vicioso, uma vez que Conselhos ligados a políticas com baixa responsividade não motivam a participação; (2) a interação das organizações com a comunidade não se dá via reuniões – mesmo quando as reuniões são abertas à participação de pessoas de fora da organização – e sim, no dia-a-dia do líder comunitário. Nessa interação cotidiana são identificados diversos problemas na comunidade, problemas estes que nem sempre são levados aos Conselhos, pois estes são restritos aos problemas do setor a que são adstritos. Quanto à relação das organizações dos conselheiros com o poder público local, a maior dependência de algumas entidades em relação à Prefeitura não parece interferir na autonomia da participação. Porém, isso ocorre quando há vínculo empregatício do conselheiro representante da sociedade civil com a prefeitura, pelo que sua participação mostra-se ambígua. Por fim, viu-se que, (3) no Conselho de Saúde – o mais antigo e considerado pelos entrevistados o que melhor funciona na cidade –, a participação dos representantes da sociedade civil contribui com a gestão das políticas, na medida em que os conselheiros levam problemas da população – principalmente relacionados ao acesso aos serviços de saúde - bem como as sugestões para resolvê-los. Viu-se igualmente que os Conselhos possibilitam aumentar o capital social dos conselheiros ao aumentar a capilaridade da rede de contatos dos conselheiros, possibilitando uma e maior circulação de informações.

Concluiu-se que, no caso de Pirai, os Conselhos não ameaçam a organização autônoma da sociedade civil, como tem apontado a literatura sobre o tema da criação

de espaços participativos pelo governo. Ao contrário, o capital social e a cultura cívica dos representantes da sociedade civil são fortalecidos com a participação nestes Conselhos. Além disso, a participação da sociedade civil tem apoiado a implementação das políticas locais e contribuído para aumentar a transparência da gestão e a responsividade dessas políticas.

Por outro lado, a participação da sociedade civil nos Conselhos não tem contribuído para pressionar por soluções para uma série de problemas identificados pelos líderes comunitários / conselheiros, principalmente quando o problema está fora do âmbito do Conselho onde o conselheiro participa. A participação da sociedade civil também não tem contribuído para desenvolver uma gestão mais intersetorial das políticas.

Neste estudo, foram analisadas as limitações do formato participativo dos Conselhos em uma cidade de pequeno porte com condições favoráveis à participação. O excesso de oferta de espaços participativos tem gerado uma falta de renovação dos conselheiros – são sempre as mesmas pessoas que participam. O formato setorial e com um cronograma fechado que a gestão das políticas impõe, limitam o potencial da sociedade civil de contribuir com um olhar diferenciado do olhar do gestor e do profissional. A participação dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Piraí tem sido importante para aproximar os problemas e demandas da população dos gestores locais. Porém, para que essa participação se desenvolva e se sustente, talvez seja necessário pensar um formato de Conselho menos setorial e mais inclusivo.

ABSTRACT

This research examines the dynamics of civil society participation in Councils of Social Policies in the city of Pirai - Rio de Janeiro State - from August 2005 to August 2006. The Councils were established over the course of the 1990s as forums where representatives of civil society, public and private sectors and professionals may follow and discuss the policies implemented in the municipality. The main sources of information in this research are interviews with representatives of civil society, who participate in the Health, Education and/or Social Assistance Council. Documents, observation and interviews with the manager of each sector provided complementary information.

Three themes have been investigated: (1) the costs and incentives for civil society participation, considering the institutional format of the Councils - top-down and sectorial; (2) the interaction between (a) community and the voluntary organizations of the civil society at which representatives are affiliated and between (b) the same organizations and the local public sector; and (3) the contributions of civil society representatives to (a) social policies management and to (b) civil society strengthening. The study made use of the concepts of autonomy and social capital to analyze factors that influence participation and also the contributions of participation to policies and to civil society.

The following findings are highlighted: (a) the main incentive for civil society participation is to speak for the community in the Councils. As a consequence, people have been more interested in participating in Councils of policies with better capability to give answers to population's problems. But it also generates a virtuous circle and at the same time a vicious one, since Councils of sectors with low

responsiveness do not motivate participation; (b) the interaction between organizations and community does not occur in regular meetings – even if the meetings are open to any people. The interaction happens in informal meetings day by day, when a community leader identifies a range of problems in the community. However, most of these problems are not expressed in the Councils because of its sector focus. Another analysed element is the dependence of certain organizations on local government. It was seen that dependence does not necessarily affect the autonomy of the participants in Councils but when the representative of civil society is also a civil servant, the autonomy of participation is limited by the ambiguity of one's position. Finally, (c) civil society participation in Councils contribute to social policies management, especially in the case of the Health Council. It was seen that civil society representatives not only take problems related to the access of health care services to the Council but also discuss about ways to solve those problems. Civil society participation in Councils contributes to increase the capillarity of the social network and the social capital for the participants.

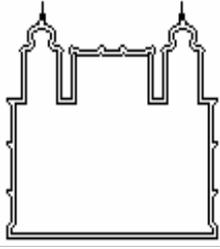
From the case of Piraí it is possible to conclude the civil society participation in spaces created by government do not threaten civil society autonomy as has been showed by the literature. On the contrary, the social capital of the civil society and the civic culture representatives have been reinforced by participation in Councils. Moreover, the civil society participation is giving support to the development of local social policies in Piraí, increasing the accountability and the responsiveness of these policies.

On the other hand, the civil society participation in the Councils has not contributed to make pressure for solutions to a series of problems identified by the

community leaders or councilors, especially when such a problem is out of range for the Council in which the councilor participates. Actually, the civil society participation has not contributed to develop certain management among sectors.

In this study, the limitations of the Councils participatory format were examined in a small city with favorable conditions to participation. If the civil society participation, in a theoretical level, contributes to a different sight on the part of the manager and professionals, then this contribution occurs in a limited way as a result of the necessity to execute a top-down chronogram.

Civil society participation in the Councils of Piraí has been important to bring the population problems and demands closer to local managers. But, for the advancement and sustainability of this participation, it should be necessary to create a more including participatory instead of a less sector divided format.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz

“A Dinâmica da Participação da Sociedade Civil em Conselhos de Políticas Sociais no Município de Pirai”

por

Gabriela Rieveres Borges de Andrade

Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Jeni Vaitsman

Rio de Janeiro, julho de 2007.

Esta tese, intitulada

“A Dinâmica da Participação da Sociedade Civil em Conselhos de Políticas Sociais no Município de Piratí”

apresentada por

Gabriela Rieveres Borges de Andrade

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Carlos Antonio Costa Ribeiro

Prof.^a Dr.^a Soraya Maria Vargas Cortes

Prof.^a Dr.^a Maria Eliana Labra

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman -

Prof.^a Dr.^a Maria Eliana Labra

Prof.^a Dr.^a Sarah Maria Escorel de Moraes

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman – Orientadora

Gabriela Borges de Andrade

**A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO DE
REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL EM
CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS DO MUNICÍPIO
DE PIRAÍ – RJ**

Tese apresentada à Escola Nacional de
Saúde Pública/ Fiocruz, com vista à
obtenção do título de Doutora em Ciências
na Área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.^a. Dr.a. Jeni Vaitsman

Rio de Janeiro, 31 de julho de 2007

Andrade, Gabriela Rieveres Borges de

A dinâmica da participação da sociedade civil em conselhos de políticas sociais no município de Pirai / Gabriela Rieveres Borges de Andrade. –

Rio de Janeiro, 2007

184p.

Orientadora: Vaitsman, Jeni

Dissertação de Doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública

1. conselhos de políticas sociais. 2. participação. 3. sociedade civil

DEDICO ESTA TESE AOS ENTREVISTADOS QUE CEDERAM O SEU TEMPO E A SUA
PACIÊNCIA PARA COMPARTILHAR SUAS EXPERIÊNCIAS, IDÉIAS E
PENSAMENTOS COMIGO

AGRADECIMENTOS

À Jeni Vaitsman, minha orientadora, estimuladora e amiga.

Aos meus pais, Deiró e Jussara, pelo incentivo constante

Ao *Institute of Social Studies* (Holanda – Haia) que me propiciou um ambiente rico e acolhedor para que eu desenvolvesse parte deste estudo

Ao Professor James Bjorkman, pelo caloroso acolhimento, atenção e contribuições acadêmicas

Aos professores Woop De Wit e Kees Biekart, pela atenção e pelas valorosas contribuições acadêmicas

À banca avaliadora que contribuiu da forma mais rica e estimulante possível com este trabalho, meus mais sinceros agradecimentos

A CAPES, pela bolsa de Doutorado no exterior

Ao CNPQ, pela bolsa de Doutorado no Brasil

Aos funcionários do Departamento de Ciências Sociais/ ENSP, Érica, Jefferson, Moacir e Geralda.

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| Introdução | 10 |
| Capítulo 1. O Problema: Conselhos, participação social e cultura cívica..... | 15 |
| Capítulo 2. Sociedade civil e participação: trajetórias conceituais na ciência política moderna | 23 |
| 2.1 Transformações do significado do conceito de sociedade civil..... | 24 |
| 2.2 Participação: consenso e controvérsia | 31 |
| 2.3 Capital Social – como a participação nasce e se sustenta? | 41 |
| 2.4 Abordagens explicativas do engajamento cívico | 48 |
| Capítulo 3. Sociedade civil no Brasil..... | 55 |
| 3.1 Percurso de organização da sociedade civil brasileira..... | 58 |
| 3.1.1 DÉCADA DE 1980 E OS ‘NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS’ | 61 |
| 3.1.2 MOVIMENTOS SOCIAIS NA DÉCADA DE 1990..... | 63 |
| 3.2 CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS: SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 65 |
| 3.2.2 CONSELHOS: O QUE JÁ FOI ESTUDADO?..... | 75 |
| Capítulo 4. Metodologia | 81 |
| 4.1 Objetivo | 84 |
| 4.2 Hipóteses..... | 85 |
| 4.3. O município estudado..... | 88 |
| 4.4 Trabalho de Campo..... | 90 |
| 4.4.1 DIFICULDADES DO TRABALHO DE CAMPO | 93 |
| 4.4.2 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS | 94 |
| 4.5 Perfil dos entrevistados | 95 |
| 4.6 Os Conselhos de Pirai e as entidades dos entrevistados..... | 97 |
| Capítulo 5. A sociedade civil em pirai | 102 |
| 5.1 Três marcos da mobilização da sociedade civil de Pirai | 103 |
| 5.3 Os líderes comunitários e os Conselhos: razões para a participação | 107 |
| 5.3.2 COMO OS LÍDERES COMUNITÁRIOS SE TORNAM CONSELHEIROS? | 108 |
| 5.3.3 RAZÕES PARA A PARTICIPAÇÃO | 113 |
| Considerações | 120 |
| Capítulo 6. A Dinâmica de atuação das organizações da sociedade civil e da participação dos líderes comunitários nos Conselhos de Pirai..... | 123 |
| 6.1 Relação das entidades com a comunidade..... | 123 |
| 6.1.2 ATUAÇÃO DO LÍDER COMUNITÁRIO: IDENTIFICANDO PROBLEMAS E ENCAMINHANDO SOLUÇÕES | 129 |

| | |
|---|------------|
| 6.2 Relação das entidades com o poder público..... | 138 |
| Considerações | 143 |
| Capítulo 7. O papel dos Conselhos de Saúde e Assistência Social para o desempenho das políticas e fortalecimento da sociedade civil..... | 146 |
| 7.1 Contribuições da participação nos Conselhos para a sociedade civil..... | 147 |
| 7.1.1 VALORES CÍVICOS | 148 |
| 7.1.2 CAPITAL SOCIAL | 150 |
| 7.2 Contribuições para as políticas sociais | 158 |
| 7.2.1 CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO..... | 159 |
| 7.2.2 CONTRIBUIÇÕES PARA OS SERVIÇOS E O ATENDIMENTO | 161 |
| Considerações | 165 |
| Conclusões | 167 |
| Anexos..... | 184 |

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

| | |
|---|-----|
| QUADRO ANALÍTICO I. PROPOSIÇÕES TEÓRICAS E HIPÓTESES DE TRABALHO..... | 56 |
| QUADRO ANALÍTICO II. HIPÓTESES E QUESTÕES GERAIS DO ESTUDO..... | 57 |
| QUADRO III. FAIXA ETÁRIA DOS ENTREVISTADOS SEGUNDO SEXO..... | 66 |
| QUADRO IV. ESCOLARIDADE DOS ENTREVISTADOS SEGUNDO SEXO..... | 67 |
| QUADRO V. OCUPAÇÃO DOS ENTREVISTADOS SEGUNDO SEXO..... | 67 |
| QUADRO VI. PERFIL GERAL DAS ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS..... | 72 |
| QUADRO VII. PERFIL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES ENTREVISTADAS..... | 73 |
| QUADRO VIII. CONSELHOS DE PIRAÍ – MANDATÓRIO, ANO DE CRIAÇÃO E SITUAÇÃO EM JULHO/ AGOSTO DE 2005..... | 74 |
| QUADRO IX. PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELOS ENTREVISTADOS..... | 90 |
| QUADRO X. MUDANÇA NO ENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO DEPOIS QUE SE TORNOU CONSELHEIRO..... | 107 |
| TABELA 1. NÚMERO DE CONSELHOS MUNICIPAIS POR SETOR - 1999 E 2001..... | 44 |
| TABELA 2. INDICADORES EDUCACIONAIS 2002, 2004 E 2005 – PIRAÍ..... | 64 |
| TABELA3. RESUMO DO ORÇAMENTO DA SAÚDE DE 2005..... | 65 |
| TABELA 4. COBERTURA DE ALEITAMENTO EXCLUSIVO DA POPULAÇÃO DE 0 A 6 MESES - 2000 A 2005..... | 65 |
| TABELA 5. COBERTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – 2004, 2005 E 2006– PIRAÍ..... | 65 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| AC | Agente Comunitário |
| CPD | Conselho dos Portadores de Deficiência |
| CECOMIP | Centro Comunitário da Melhor Idade de Pirai |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| CIEP | Centro de Informação Escolar e Profissional |
| CMA | Conselho do Meio Ambiente |
| CNS | Conferência Nacional de Saúde |
| CONSEA | Conselho de Segurança Alimentar |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| FNS | Fundo Nacional de Saúde |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| AM | Associação de Moradores |
| AMS | Associações de Moradores |
| MST | Movimento dos Sem Terra |
| OECD | Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento |
| OP | Orçamentos Participativos |
| PACS | Programa de Agentes Comunitários |
| PNUD | Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas |
| PSF | Programa de Saúde da Família |
| SIAB | Sistema de Informação sobre Atenção Básica em Saúde |
| SS | Secretaria de Saúde |
| SUS | Sistema Único de Saúde |

Conselhos

| | |
|-------|---|
| CAS | Conselho de Assistência Social |
| CC | Conselho da Cidade |
| CE | Conselho de Educação |
| CG | Conselho Gestor |
| CGS | Conselho Gestor de Unidade de Saúde |
| CI | Conselho do Idoso |
| CM | Conselho da Mulher |
| CDCA | Conselho dos Direitos das Crianças e do Adolescente |
| CMDCA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CPD | Conselho dos Portadores de Deficiência |
| CS | Conselho de Saúde |
| OS | Organização Social |

Entidades

| | |
|---------|---|
| AM | Associação de Moradores |
| APAE | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais |
| ACA | Associação de Comunicadores de Arrozal |
| CECOMIP | Centro Comunitário da Melhor Idade de Pirai |
| FAMP | Federação das Associações de Moradores de Pirai |
| ONG | Organização Não Governamental (ONG) |
| | Organização Rozalense de Recursos Renováveis |
| PC | Pastoral da Criança |
| UBM | União Brasileira de Mulheres |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa a dinâmica da participação de líderes comunitários e de outros representantes da sociedade civil em Conselhos de Políticas Sociais do município de Piraí, Estado do Rio de Janeiro, no período de agosto de 2005 a agosto de 2006. Como dinâmica da participação, compreendem-se a relação entre os fatores que influem na qualidade da participação dos representantes da sociedade civil bem como os efeitos da participação para as políticas sociais e para a sociedade civil.

Os Conselhos municipais de políticas sociais são fóruns setoriais e permanentes, em que representantes do setor público, do setor privado e da sociedade civil discutem e deliberam sobre a política relativa aos setores e acompanham a sua implementação no município. Tais Conselhos materializam a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais, prerrogativa presente em diversos capítulos da Constituição Federal Brasileira de 1988: na saúde, como “*participação da comunidade*” (inciso III; art. 198); na assistência social, como “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis de governo*” (inciso II; art. 204); e na educação como “*gestão democrática do ensino público*” (inciso VI; art. 206).

A criação de Conselhos municipais de políticas sociais deu-se concomitantemente à intensificação da descentralização dessas políticas a partir dos

anos de 1990. Nesse período, a Constituição Federal Brasileira de 1988 transformou os municípios em entes federativos autônomos, ou seja, dotados de autonomia política e fiscal. A partir de então, diversas funções, que antes eram de âmbito federal ou estadual, foram sendo paulatinamente transferidas para os municípios com estratégias de incentivo. Em cada setor, a descentralização se deu com ritmos e alcances diferentes.

Um dos pressupostos da descentralização é que a proximidade entre governado e governante possibilite à população acompanhar melhor as ações dos governos locais. Em razão disso, os Conselhos Municipais são instâncias criadas para propiciar que a população, mediante sistema representativo, acompanhe a implementação dos programas e das políticas setoriais.

Enquanto a criação do Conselho é pré-requisito à transferência de recursos federais para o nível municipal na Saúde e na Assistência Social, o mesmo não ocorre na Educação, em que o Conselho é apenas recomendado. Apesar dessa e de outras diferenças que existem entre os Conselhos, importa salientar aqui que, para os três setores, está prevista a representação da sociedade civil por membros de organizações sem fins lucrativos que atuam no município. Esta pesquisa focaliza a participação dos representantes da sociedade civil, considerando que é a principal inovação dos Conselhos – trazer a população, por meio de representantes, para discutir, opinar e deliberar sobre as políticas a serem implementadas na cidade.

Nesse tipo de representação da sociedade civil nos Conselhos, a idéia é que o conselheiro, por ser membro de uma organização ou entidade sem fins lucrativos que atua no município, defenderá os interesses da comunidade e terá que prestar contas de sua participação a um grupo, no que difere de um cidadão isolado. Contudo, esta pesquisa não se limita ao estudo da participação dos conselheiros da sociedade civil nos

Conselhos de um município, abrangendo igualmente as organizações a que esses conselheiros são filiados.

A literatura aponta diversos problemas e dilemas da participação nos Conselhos tais como, dentre outros: ausência de debates e discussões antes da aprovação de verbas, de projetos e de programas, falta de quorum, dificuldade em encontrar pessoas aptas e disponíveis para participar, pelo que os conselheiros permanecem os mesmos durante mandatos consecutivos. Esses problemas têm sido atribuídos à desigualdade de poder entre os conselheiros que representam o governo e os profissionais representantes da sociedade civil, ao baixo grau de organização e de mobilização da sociedade civil e ao pouco interesse dos gestores pela participação. Os Conselhos dependem, então, de uma série de condições prévias para o seu bom funcionamento.

Com a aceleração do processo de descentralização das políticas sociais para os municípios e a criação de instâncias municipais de participação da sociedade civil – como os Conselhos municipais de educação, saúde e assistência social – coloca-se o desafio de compreender como esses fóruns se inserem em municípios de pequeno porte.

Esta pesquisa constitui um estudo de caso sobre a dinâmica de participação da sociedade civil nos Conselhos do município de Piraí, do Estado do Rio de Janeiro. Piraí apresenta algumas condições tidas como necessárias para a participação, quais sejam: uma sociedade civil ativa e organizada, gestores abertos à participação e conselhos implementados e em funcionamento. A partir desse cenário, procurou-se analisar quais os outros fatores que afetariam a participação dos representantes da sociedade civil nos Conselhos.

Para tanto foram realizadas entrevistas com conselheiros representantes da sociedade civil, oriundos das principais entidades sem fins lucrativos atuantes na cidade,

e com gestores das secretarias de promoção social, saúde e educação. Por meio das entrevistas obteve-se um conjunto de informações acerca da participação dos conselheiros, da atuação dos líderes comunitários, dos ganhos com a participação, entre outros, de modo a realizar um estudo qualitativo da participação da sociedade civil nos Conselhos de Pirai.

Foram analisados três fatores associados à dinâmica da participação dos representantes da sociedade civil nos Conselhos: (1) a relação das entidades com o governo local, (2) a relação das entidades com a comunidade e (3) o formato institucional dos Conselhos – criado por setor e de cima para baixo. A forma da relação de cada entidade com a comunidade definiria o alcance de sua legitimidade, ao passo que a forma da relação com o poder público, o alcance da sua autonomia na participação nos Conselhos; por sua vez, pretendia-se ver se o formato institucional dos Conselhos – setorial e criado pelo governo - produziria certos incentivos e determinados constrangimentos à participação.

Por fim, esta pesquisa analisou as contribuições da atuação dos conselheiros de saúde, de assistência social e de educação para a gestão e o desempenho dessas políticas, assim como a contribuição desses Conselhos para a própria sociedade civil na criação de uma cultura mais participativa e voltada para o interesse público. Com a combinação de todos esses elementos torna-se possível esboçar a dinâmica de participação da sociedade civil nos Conselhos de Pirai.

Esta pesquisa procurou analisar os Conselhos, propondo uma perspectiva mais ampla, focalizando a estrutura participativa criada na cidade. Verificou-se que tal estrutura oferece incentivos à participação, ao mesmo tempo em que a delimita. O trabalho procurou entender, então, porque os líderes comunitários participam dos

Conselhos e o que os leva a participar de determinado Conselho e não de outro. Possibilita também discutir até que ponto a dinâmica da participação da sociedade civil nos Conselhos é afetada pelo excesso de oferta de espaços participativos.

A tese apresenta-se dividida em sete capítulos, assim distribuídos: no primeiro, é mostrado o problema que norteia o pensamento na pesquisa; no segundo, expõem-se as transformações do conceito de sociedade civil e de participação; no terceiro, promove-se um debate teórico acerca do conceito de capital social; no quarto, trabalha-se o percurso da sociedade civil no Brasil e o contexto da criação dos Conselhos bem como um detalhamento dos Conselhos de Saúde, Assistência Social e Educação; no quinto, expõem-se a metodologia e sua contribuição para a validação do estudo de caso; no sexto, analisa-se a dinâmica da atuação e da participação dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Piraí; por fim, no sétimo, a contribuição dos Conselhos para a sociedade civil e para as políticas sociais de Piraí.

CAPÍTULO 1. O PROBLEMA: CONSELHOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CULTURA CÍVICA

Este trabalho lida com duas questões gerais, discutidas amplamente na literatura, que são: o aprofundamento da democracia por meio da democracia representativa e a dinâmica e os efeitos da participação em espaços criados pelo Estado. Mais especificamente trata-se de saber se a ação dos Conselhos de políticas sociais, tal como passam a fazer parte do desenho institucional brasileiro pós-Constituição de 1988, tem contribuído para o fortalecimento da sociedade civil na forma de capital social, na criação de uma cultura cívica e para a melhoria do desempenho das políticas sociais dos municípios.

Compõem este trabalho mais três questões específicas que se pressupõe estarem fortemente ligados à dinâmica da participação nos Conselhos: (a) como as entidades se relacionam com a comunidade, (b) como as entidades se relacionam com o poder público e (c) o motivo que leva a pessoa a participar do Conselho. Com a combinação desses elementos torna-se possível esboçar a relação entre alguns elementos que juntos conformam a dinâmica de participação da sociedade civil nos Conselhos de Pirai.

A emergência da sociedade civil nos contextos de regimes autoritários do Leste Europeu e da América Latina consolida uma idéia de sociedade civil

homogênea e separada do estado. No Brasil, se a sociedade civil se organiza ‘de costas’ para o Estado durante o período de governo militar instaurado com o Golpe de 1964, durante a transição democrática partir dos meados dos anos de 1970, os setores mais organizados da sociedade civil passam a dialogar com o Estado.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 resultou dessa interação, ficando conhecida como a Constituição Cidadã. Representando, assim, nova forma de interação entre sociedade civil e Estado, os Conselhos atenderam uma antiga demanda dos movimentos sociais que lutaram durante os anos de 1970 pela restituição dos direitos civis e políticos, pela ampliação dos direitos sociais e pelo direito de participar na administração da sociedade.

A partir da Constituição de 1988 é assegurado a todos os cidadãos brasileiros o direito à saúde e à educação, garantia especialmente significativa para a saúde, que deixa de ser um direito restrito aos trabalhadores do setor formal para tornar-se direito universal. Durante os anos de 1990, problemas de implementação e de restrições orçamentárias das políticas sociais dificultaram o acesso da população aos serviços de saúde e pioraram a qualidade desses serviços bem como do ensino público, abrindo espaço à expansão do setor privado em ambos setores.

Os Conselhos consolidaram-se nesse cenário como uma aposta na capacidade de a sociedade civil defender os direitos dos cidadãos ao acesso às políticas de saúde e educação de qualidade, uma vez que o governo deveria prestar contas à população quanto ao uso dos recursos setoriais, tornando a gestão das políticas mais transparente. Por sua vez, os representantes da sociedade civil deveriam levar as demandas e problemas da população aos Conselhos, aumentando a responsividade

das políticas e serviços. Assim, os Conselhos teriam o potencial de reforçar uma nova cultura mediante a introdução de valores democráticos e voltados ao bem comum.

O setor saúde foi pioneiro na institucionalização de canais de gestão participativa, por meio de Conselhos e de Conferências de Saúde nos três níveis de governo. Esse pioneirismo deve-se ao Movimento pela Reforma Sanitária, que teve seu marco mais significativo na XIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, o que deu impulso ao processo de descentralização das políticas de saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Dentre os princípios do SUS, estabelecidos na Lei Orgânica de Saúde do ano de 1990, está a descentralização das políticas de saúde com participação da comunidade na gestão dessas políticas.

Para promover os princípios de descentralização e de participação da comunidade nos municípios, a legislação do SUS tornou a criação do Conselho de Saúde e a realização de Conferências de Saúde pré-requisitos para a descentralização orçamentária dessas políticas. Com o avanço do processo de descentralização em outros setores, foram implementados Conselhos para diferentes políticas e programas em, praticamente, todos os municípios brasileiros.

Embora esses espaços não pretendam substituir as instituições democráticas formais, representam a ampliação da concepção de democracia liberal, que limita a participação dos cidadãos ao voto, para uma idéia de que a democracia deve ser exercida também durante o período entre eleições e na administração da sociedade. Desse modo, os Conselhos representariam o estreitamento da relação do Estado com a sociedade civil no campo da gestão das políticas. Essa abertura da gestão pública à participação ocorreu, porém, em contexto no qual o acesso de todos aos direitos à

saúde e à educação públicas, garantidos pela Constituição Federal de 1988, não se realizou plenamente.

Ainda que o Sistema Único de Saúde (SUS) tenha como eixo os princípios de universalidade, integralidade e equidade do cuidado à saúde, esses princípios encontram diversos problemas para serem efetivados. A escassez de recursos e a diversidade de problemas que o setor tem que enfrentar, levaram os grupos que mais necessitam de cuidados a disputar esses recursos e políticas. Do mesmo modo, na educação, o projeto de universalização do ensino fundamental encontrou barreiras não tanto no acesso – uma vez que, segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2005), 94% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas –, mas na qualidade e na continuidade do ensino. Ou seja, há a ampliação do acesso, mas a uma educação que é, muitas vezes, deficiente e com alto índice de atraso e de evasão escolar (FERRARO & MACHADO, 2002; KLEIN, 2007).

Ambos setores, Saúde e Educação enfrentam ainda a convivência e a concorrência com o sistema privado, para o qual a classe média migra durante os anos de 1980. Enquanto isso, os sistemas públicos ficam relegados aos pobres, que têm historicamente pouco poder de vocalização pelos seus direitos. Em contrapartida, nos níveis de maior complexidade na saúde e de formação superior na educação, as classes médias tendem a retornar ao sistema público, ao passo que as classes menos favorecidas permanecem com as mesmas dificuldades de acesso.

A assistência social se diferencia da saúde e da educação, pois, ao lidar diretamente com o problema da pobreza e da exclusão, assume, a partir dos anos de 1990, seu grupo alvo, que são aqueles com baixo poder de vocalização e sem acesso

aos direitos básicos de sobrevivência, pelo que o governo brasileiro tem investido em diversos projetos de proteção social, tais como o Fome Zero, o Bolsa Família etc., procurando diminuir as estatísticas de famílias abaixo da linha de pobreza.

O atrelamento da descentralização à criação de Conselhos visa materializar uma de suas idéias norteadoras, a de que a proximidade entre governado e governante possibilita que a população acompanhe melhor as ações dos governos locais. Em razão disso, os Conselhos Municipais foram instâncias criadas para propiciar que a população, mediante sistema representativo, acompanhasse a implementação dos programas e das políticas setoriais.

O pressuposto da representação da sociedade civil nos Conselhos por meio dessas organizações é que o conselheiro, por ser membro de um grupo, a este deve prestar contas das suas posições. Além disso, julga-se que as organizações sem fins lucrativos têm, em geral, larga experiência com os problemas comunitários ou com os grupos nos quais trabalham.

É consenso na literatura recente que a sociedade civil conforma uma diversidade de organizações com interesses e objetivos diversos. Porém, nas análises empíricas sobre participação da sociedade civil em instâncias como os Conselhos, as implicações da heterogeneidade da sociedade civil e das novas formas de relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado ainda são pouco estudadas. As diferentes formas de atuação, projetos e objetivos das organizações da sociedade civil fazem da participação um fenômeno bastante complexo e que pode ser analisado sob várias perspectivas.

Essa tendência de se considerar a sociedade civil a partir de uma idéia de homogeneidade, presente nos campos teórico e político, se conforma durante o período da ditadura militar, quando diversos setores sociais, tais como sindicatos, associações profissionais, igrejas, partidos políticos de oposição e outros, se unem na luta contra o autoritarismo (DAGNINO, 2002).

Outra herança da concepção de separação e autonomia da sociedade civil em relação ao Estado é a tendência à dicotomia entre os valores e as práticas que conformam cada uma dessas esferas. Enquanto o Estado seria o espaço da competição do poder pelo poder, da corrupção e da ineficiência na gestão pública, a sociedade civil e suas organizações seriam as depositárias naturais de valores tais como honestidade, voluntarismo e solidariedade. Contudo, as novas relações de parceria entre organizações da sociedade civil e Estado e a profissionalização dos movimentos sociais nos anos de 1990 colocam em cheque essa idéia de separação entre as duas esferas. Até onde vai a autonomia da sociedade civil em relação ao Estado é questão a ser examinada à luz desses novos atores e relações.

A dicotomia entre sociedade civil e Estado permanece com a frustração da expectativa da população, em geral, de que os governos democráticos solucionariam rapidamente os problemas de exclusão e de desigualdade social, somada à crescente desconfiança da população no que se refere à política e aos políticos, dá lugar à idéia de que era preciso criar outras instâncias de participação que possibilitassem maior controle do Estado por parte da sociedade.

Surge no Brasil o termo controle social, com significado contrário ao que se entendia anteriormente, que era o de controle da sociedade civil pelo Estado. Os

espaços de democracia alternativos aos da representação formal, tais como os criados pelos Conselhos, ganham crescente legitimidade como tendo o potencial de inibir práticas clientelistas e de aumentar a transparência da gestão das políticas sociais.

Nessa idéia subjaz uma lógica de separação e antagonismo entre as esferas do governo e da sociedade civil. No entanto, o que se observa é que as duas esferas estão mais inter-relacionadas, em particular quando se pensa nas inter-relações entre governo e organizações voluntárias da sociedade civil, cada vez menos autônomas e mais receptoras de recursos do governo. O perfil das organizações da sociedade civil, tais como as ONGs, associações voluntárias e organizações de prestação de serviços não-lucrativas, demandam novo entendimento dessa dimensão da autonomia.

Os Conselhos são a institucionalização do controle do governo pela sociedade civil e propiciam que o controle seja feito de modo mais sistemático em todos os municípios brasileiros. Entretanto, os modos de interação entre organizações da sociedade civil e governo demandam um outro entendimento da dimensão da autonomia da sociedade civil, entendida até então como independência em relação a recursos (financeiros, físicos e humanos) das organizações.

As questões abordadas nesta pesquisa procuraram dialogar em torno de questão teórica mais ampla, que envolve as novas formas de interação sociedade civil/Estado. Isso porque essas duas esferas, cada vez mais entrelaçadas, desenvolvem diversos tipos de parceria. A sociedade civil dos dias atuais faz parte do governo, sem perder necessariamente sua autonomia. Um dos efeitos dessa relação, porém, é a relativa perda da capacidade crítica dos representantes das organizações da sociedade civil, que, por vezes, assumem o discurso governamental. Entretanto, o poder aparece

mais diluído do que em análises anteriores, quando a sociedade civil era autônoma, indiferente ou contra o Estado. Em decorrência dessa situação, novas categorias de análise emergem para dar conta da complexidade dos novos sujeitos.

CAPÍTULO 2. SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO: TRAJETÓRIAS CONCEITUAIS NA CIÊNCIA POLÍTICA MODERNA

Por definição, a democracia é o sistema político no qual as pessoas podem exercer certo nível de controle sobre seus líderes, o que demanda participação. A extensão em que esta é considerada desejável ou imprescindível foi sempre alvo de debates e controvérsias, o que dá origem a diferentes teorias sobre democracia. Enquanto os teóricos clássicos definiram a democracia como ‘o governo do povo pelo povo – através da máxima participação de todas as pessoas’ (*‘the rule of the people by means of the maximum participation for all the people’*), os teóricos modernos consideraram esse ideal impraticável no mundo real (PATEMAN, 1970).

Concomitante às mudanças nas definições de democracia, os conceitos de sociedade civil e de participação também foram se modificando ao longo da história da Ciência Política, o que será debatido neste capítulo. A sociedade civil, hoje, é entendida como separada da sociedade política e abrangendo diversas organizações, que vão desde a esfera das relações privadas – as familiares – às organizações sem fins lucrativos.

Há quem defenda que o Estado não tem sensibilidade suficiente para detectar as novidades oriundas da sociedade civil, o que estaria levando a um processo de

deterioração da legitimidade. Da última afirmação advém a idéia de que a solução das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado deveria buscar-se, antes de tudo, na sociedade civil, onde é possível a formação de novas fontes de legitimidade e, portanto, de novas áreas de consenso. Assim, a sociedade civil vem sendo definida ao longo do tempo, cada vez mais, como esfera em que se constitui a legitimação do Estado (BOBBIO et al., 2004).

2.1 Transformações do significado do conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil foi compreendido de diversas maneiras no curso do pensamento político dos últimos séculos. Enquanto a sociedade civil se confundia com a sociedade política nas primeiras definições, ou seja, com o Estado, é enunciada nas concepções mais atuais como esfera à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais (BOBBIO et al., 2004).

No *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, de Outhwaite & Bottomore (1996), consta que a expressão ‘sociedade civil’ foi usada na Europa como sinônimo de estado ou “sociedade política” até o século XVIII. Desse modo, quando autores como Locke, Kant ou Rousseau falam de “governo civil”, referem-se ao Estado que, semelhante à pólis grega, engloba todo o domínio do político, enquanto a sociedade civil conforma a arena do cidadão politicamente ativo e comporta também o sentido de sociedade “civilizada”, regulada por um sistema de leis, não pelos caprichos de um déspota ou à mercê dos fenômenos naturais .

Conforme o modelo jusnaturalista da origem do Estado, que se inicia em Hobbes e vai até Kant e seus seguidores, o Estado nasce em contraste a um estado

primitivo da humanidade, no qual as únicas leis são as da natureza. O Estado surge, portanto, com a instituição de um poder comum, que é capaz de garantir aos indivíduos bens fundamentais, como a paz, a liberdade, a propriedade e a segurança. Nesse caso, por conseguinte, a sociedade civil confunde-se com o poder político do Estado, opondo-se ao estado de natureza.

Para provar a realidade do estado de natureza, Hobbes recorre ao exemplo dos “americanos” selvagens, que não têm nenhuma forma de Governo, a não ser o governo de pequenas famílias (Leviathan, cap. XIII; apud BOBBIO, 2004, p.1.207). Com a identificação do estado de natureza como estado selvagem, a sociedade civil não se contrapõe mais somente a uma sociedade natural, abstrata, mas também à sociedade dos povos primitivos. Assim sendo, a expressão sociedade civil adquire o significado de sociedade “civilizada”, onde “civil” não é mais adjetivo de “civitas”, mas de “civilitas” (BOBBIO ET AL, 2004).

Na segunda metade do século XVIII, uma inovação decisiva rompe essa histórica fusão entre sociedade civil e estado. Embora tal inovação já tenha aparecido em autores anteriores, tais como Jonh Locke e Adam Smith, o moderno significado do conceito de sociedade civil como esfera da sociedade distinta do Estado e dotada de formas e princípios próprios é atribuído a Hegel, que usou o conceito desta forma, pela primeira vez, em 1821, na obra *Princípios da Filosofia do Direito*.

Na sociedade civil, Hegel inclui não apenas a esfera das relações econômicas e a formação das classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo. No sistema dicotômico de Hegel, a sociedade civil constituiu o momento intermediário entre a família e o Estado e, portanto, não inclui -

ao contrário da sociedade natural de Locke e da sociedade civil no uso moderno predominante – todas as relações e instituições pré-estatais, inclusive a família. (NOBBIO, 1982).

De forma simplificada, a sociedade civil em Hegel não coincide mais com o Estado e sim constitui um de seus momentos preliminares. A sociedade civil não é mais a família, que é uma sociedade natural, mas também não é ainda o Estado, que supera e sublima a sociedade natural como forma mais ampla da eticidade. A sociedade civil está localizada entre a família e o Estado, constituindo o momento no qual a unidade familiar, através do surgimento de relações econômicas antagônicas, se dissolve nas classes sociais.

Posteriormente, Marx estreita o conceito de sociedade civil de Hegel para torná-lo equivalente à esfera das relações econômicas, aquelas que caracterizam a estrutura de cada sociedade, enquanto a sociedade civil de Hegel é mais extensa e abrange também a regulamentação externa (estatal) dessas relações, Marx faz com que a expressão sociedade civil passe a significar a sociedade pré-estatal: “a anatomia da sociedade civil” de Marx deve ser procurada na “economia política”. Assim, com Marx é que se dá a passagem do anterior significado de sociedade civil ao de “sociedade burguesa”. Nesse ponto, emerge um terceiro significado de “civil”, que, em sua forma alemã, “bürgerlich”, significa também “burguês” (BOBBIO ET AL, 2004).

Em *Sagrada Família*, Marx define sociedade civil com palavras que não diferem daquelas usadas pelos jusnaturalistas para definir o estado de natureza: “*O Estado moderno tem como sua base natural a sociedade civil, ou seja, o homem*

independente, unido a outro homem somente pelo vínculo do interesse privado e pela inconsciente necessidade natural.” A sociedade civil (burguesa) assim definida é a do estado de natureza descrito por Hobbes, isto é, a guerra de todos contra todos: “*Tudo quanto a sociedade civil é realmente, esta guerra (do homem contra o homem), de um contra o outro, de todos os indivíduos que se excluem reciprocamente só por causa da sua individualidade, é o universal e desenfreado movimento das forças elementares da vida ligadas aos vínculos dos privilégios.*” (BOBBIO et al, 2004, p. 1.209).

Na segunda metade do século XIX, a expressão ‘sociedade civil’ cai em desuso. Em *A Democracia na América* (1835), Alexis de Tocqueville revive o sentido de Rousseau de sociedade civil como educação para a cidadania, o que não basta para restaurar o prestígio do termo então considerado obsoleto.

Cabe a Antonio Gramsci, nos escritos compilados como *Cadernos do Cárcere* (1929-35), resgatar o conceito na primeira parte daquele século. No século XX, a sociedade civil renova o seu atrativo, pois, tal como no século XVIII, há mais uma vez a necessidade de definir e distinguir uma esfera da sociedade que esteja separada do Estado.

Embora Gramsci tenha recebido uma orientação basicamente marxista, desligou a sociedade civil do econômico e (re)enquadrou-a no Estado. A sociedade civil, nesse pensador, é a parte do Estado que não se preocupa com a coerção ou o domínio formal, mas sim com a elaboração do consentimento, conformando a esfera da “política cultural”. As instituições da sociedade civil, tais como igrejas, escolas, sindicatos e outras organizações, seriam os meios através dos quais a classe

dominante exerce sua ‘hegemonia’ sobre a sociedade e, pela mesma ordem de idéias, constituiria a arena onde essa hegemonia seria passível de contestação.

A teoria de Gramsci introduz uma profunda inovação em relação a toda a tradição marxista. A sociedade civil para Gramsci, compreende não mais “todo o conjunto das relações materiais”, mas sim todo o conjunto das relações ideológico-culturais; não mais “todo o conjunto da vida comercial e industrial”, mas todo o conjunto da vida espiritual e intelectual (BOBBIO, 1982, p.29).

Nas décadas de 1960 e de 1970, o conceito de sociedade civil de Gramsci torna-se o favorito dos que tentam opor-se às estruturas dominantes da sociedade não pelo confronto político direto, mas travando uma espécie de guerrilha cultural: cultura e educação passam a ser as esferas onde se contestaria e extinguiria a hegemonia.

Para Gramsci, a presença de uma sociedade civil forte e densa está intimamente conectada ao desenvolvimento do capitalismo, como o terreno de batalha dos cidadãos contra a hegemonia do mercado e do estado. O estado capitalista significa a hegemonia consentida de determinada elite, e o elemento de coerção está presente para garantir que esse consentimento seja exercido. Por pressuposto, no estado capitalista democrático moderno, a sociedade civil existe em relação complementar ao Estado, já que há o aceite popular do exercício do poder do Estado pelas elites. A sociedade civil seria então o espaço no qual nasceria um projeto contra-hegemônico de transformação da sociedade capitalista. Essa visão contribui para a predominância da crença de que a sociedade civil é algo essencialmente bom (COHEN & ARATO, 1992).

Nova vida é insuflada ao conceito pelas mudanças registradas na Europa Central e Oriental nos finais da década de 1970 e ao longo da de 1980. Os dissidentes da região recorrem ao conceito de sociedade civil como arma contra as pretensões do

estado totalitário. O exemplo do movimento Solidarnosc, na Polônia, indica um modelo de oposição e de regeneração que evita o confronto suicida com o Estado por meio da formação de instituições da sociedade civil na qualidade de ‘sociedade paralela’. Na esteira das revoluções vitoriosas de 1989, o conceito de sociedade civil ganha popularidade em toda a região (COHEN & ARATO, 1992).

A noção de sociedade civil de Gramsci ganha popularidade no Brasil e na América Latina dos anos de 1970. A partir da década seguinte, acontece um revival crescente da utilização do conceito de sociedade civil como referido a uma esfera da sociedade que contém em si atributos capazes de minimizar diversos dos problemas com os quais as democracias recentes se defrontam. Em grande parte, esse revival tem sido feito pela noção de sociedade civil organizada, mais especificamente, das novas organizações que surgem nessa esfera, em particular as de cunho voluntário. A sociedade civil tende cada vez mais a ser entendida em termos de associativismo nos estudos mais recentes (WHITE, 1994, PUTNAM, 1996; BIEKART, 1999; RENNÓ, 2003).

A idéia da sociedade civil como sinônimo de associativismo, resgatando a idéia de Tocqueville, é retomada com o declínio da influência do marxismo. Nesse autor, o conceito de sociedade de classes não está presente, mas a mobilização e o desenvolvimento de uma rede relativamente autônoma de organizações facilitam a democracia. Essa noção está intimamente ligada à de pluralismo como condição indispensável à democracia. Como consequência, a cidadania passa a depender, para o seu exercício, da participação ativa em instituições não-estatais como base essencial à participação em instituições políticas formais (OUTHWAITE & BOTTOMORE, 1996).

Nas produções recentes ressaltam-se os tributos e os atributos da sociedade civil, tais como ‘autonomia’ e ‘densidade’, capazes de limitar o poder do Estado. A sociedade civil aparece como esfera que contém amplo espectro de grupos de interesse, o que tornaria possível o controle do Estado pela sociedade. A ‘densidade’ da sociedade civil é certamente importante, mas obscurece o fato de que existem diferenças de poder e de interesses entre as partes constituintes da sociedade civil.

Uma sociedade civil ‘vibrante’ e ‘autônoma’ é usualmente entendida em termos de seu pluralismo (número, tamanho e variedade) de interesses que são organizados; pela orientação democrática (os valores cívicos) e pela participação política (uso ativo dos direitos civis e deveres bem como pela formação de novas lideranças). A tônica na esfera associativa da sociedade civil passa a defini-la como *“esfera intermediária entre o estado e a família povoado por organizações que são separadas do estado, gozam autonomia em relação ao estado e são formadas voluntariamente por membros da sociedade para proteger ou estender seus interesses ou valores”* (WHITE, 1994, p.32-3).

Torna-se crescente, nas produções recentes, a preocupação em definir a sociedade civil em termos das características que têm relação com a qualidade e o desempenho da democracia. Essa inquietação surge no cenário das novas democracias, quando o problema passa a ser o de sua consolidação em contexto de inúmeros problemas sociais (DIAMOND et al., 1989; BIEKART, 2004).

Em pesquisa sobre dez casos de transição democrática na América Latina, Diamond et al. (1989) encontram forte relação entre autonomia da sociedade civil – entendida como capacidade de formar associações – e vitalidade da democracia. As

conclusões desse estudo fortalecem a idéia de que a presença de uma sociedade civil plural, autônoma e organizada é condição para o Estado democrático. Por outro lado, permanece o dissenso em torno da idéia de que a partir do Estado democrático é torna-se possível a constituição de uma sociedade civil autônoma e plural.

2.2 Participação: consenso e controvérsia

A participação é tema central para a democracia, uma vez que, por definição, é o sistema político no qual as pessoas, através da participação, podem exercer certo controle sobre seus líderes. A extensão em que essa participação é considerada desejável ou necessária mantém-se como alvo de debates e controvérsias e é o que define diferentes perspectivas sobre a democracia.

Os teóricos clássicos ou tradicionais da democracia vêem as instituições e os indivíduos como inter-relacionados, considerando que a participação em pequenas esferas teria efeito educativo no caráter dos indivíduos. Quanto mais participação, mais os indivíduos se tornariam cidadãos públicos e mais equipados estariam para participar nas esferas nacionais por meio do voto.

Principal representante dessa teoria, Rousseau¹ é considerado o primeiro teórico a colocar a participação no processo decisório no centro da teoria democrática, criando as bases do que fica conhecido como modelo participativo da democracia (PATEMAN, 1970; COHEN & ARATO, 1992).

Os teóricos modernos ou liberais clamam por maior cientificidade e realismo das formulações sobre democracia em oposição ao ideal democrático, para eles

¹ Entre suas obras destacam-se: *Discurso sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens e Do Contrato Social* (1762).

impraticável, dos clássicos. Concluem que a apatia generalizada e a falta de interesse e de habilidade para participar nos assuntos políticos da maioria dos indivíduos não afetam negativamente o sistema democrático. Ao contrário, a participação em massa daria margem a “*expectativas irrealísticas e potencialmente desruptivas que ameaçam a estabilidade do sistema*” (PATEMAN, 1970, p.11).

O debate entre este modelo, conhecido hoje como modelo elitista, e o modelo participativo da democracia inicia-se quando Schumpeter, em 1942, afirmou que “*o modelo democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem poder para decidir mediante luta competitiva pelo voto do povo*”. Na concepção liberal, tendo por base essa concepção, o papel da participação na democracia reduz-se às eleições regulares e competitivas, tidas como suficientes para tornar as ações dos governantes transparentes aos cidadãos (COHEN & ARATO, 1992).

No contexto das democracias modernas, tornou-se quase um consenso a importância de aprofundar e ampliar a democracia instituindo canais de participação dos cidadãos tais como o referendo, o plebiscito e a gestão participativa das políticas públicas. Porém permanece a controvérsia de até que ponto esses canais de participação são eficazes e suficientes para revitalizar as democracias modernas.

Nas democracias modernas, a lentidão dos governos de países de democratização recente em resolver os problemas da desigualdade social, somado à divulgação de casos de corrupção no uso das verbas públicas, traz à tona a necessidade de ampliação dos canais de participação da população. A partir dos anos de 1990 tem crescido o consenso entre acadêmicos, movimentos sociais, políticos e

agências internacionais financiadoras sobre a importância de incluir a participação da sociedade civil em projetos de desenvolvimento social e na gerência de políticas públicas com base na idéia de que a participação confere legitimidade aos governos, melhora o desempenho das políticas, além coibir o mau uso dos recursos.

Apesar do aparente consenso em torno da relevância da participação da sociedade civil, o significado da participação varia quanto aos meios de efetivá-la e quanto aos seus objetivos de acordo com os interesses dos atores que propagam a sua importância. Se, por um lado, para a visão de cunho mais funcionalista, a participação da sociedade civil emerge como modo de melhorar o desempenho de programas e projetos ao incluir o ponto de vista dos seus beneficiários e dos cidadãos em geral, por outro, permanece a visão da participação como forma de ampliar e de aprofundar a democracia na medida em que o processo participativo educa os cidadãos para a democracia.

Os argumentos a favor da participação podem ser resumidos em três grupos: (1) participação como meio de aumentar a eficiência de programas e projetos, (2) participação como maneira de transformar relações de poder e (3) participação como forma de promover o empoderamento das pessoas (CLEAVER, 1999; HOLMES & SCOONES, 2000; CHAVEZ, 2004).

Nos documentos das agências internacionais, o argumento pelo crescimento da performance governamental está presente com mais ênfase. O Banco Mundial (1996),² por exemplo, inclui, entre as estratégias para promover governança nos

² Agências como o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2002); o Banco do Desenvolvimento Inter-Americano (IADB, 1997) e a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, 1995) publicaram artigos e relatórios com estratégias e recomendações para

países em desenvolvimento, o rearranjo do escopo do Estado através da privatização, da descentralização administrativa e da introdução de mecanismos de participação dentro do aparato estatal, como modo de reduzir os gastos governamentais e, ao mesmo tempo, de aumentar a transparência, a responsividade e o desempenho dos governos (DE WIT, 2000).

A participação da sociedade civil estaria, nessa concepção, dentre os componentes de uma agenda de reformas propostas aos países em desenvolvimento, que consiste basicamente na redução do escopo do Estado por meio da transferência de funções estatais ao setor privado, da descentralização financeira e administrativa para os níveis locais e da criação de mecanismos que promovam a participação popular (BANCO MUNDIAL, 1997).

Na América Latina, tais reformas têm sido implementadas com velocidade e profundidade distintas em cada país. Ainda que, no plano ideológico, a implementação da redução do Estado e das privatizações sejam questões bastante controversas, cria-se um quase consenso quanto à necessidade de descentralizar a gestão das políticas com a implementação de mecanismos de participação da sociedade civil (CHAVEZ, 2004; HICKEY & MOHAN, 2005).

A participação tem sido também uma demanda dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais, principalmente na América Latina. No Brasil, esses movimentos lutaram por muito tempo não apenas para a definição e a garantia de direitos sociais, mas também pelo direito de participar na administração da sociedade. Nesse sentido, a participação é instrumento para transformar estruturas e relações de poder no

promover a participação da sociedade civil na gestão de gastos públicos (SHNEIDER, 1999; CHAVEZ, 2004).

aprimoramento da democracia e para promover a interação entre governos e população com base na confiança (CARVALHO, 1997; AVRITZER & SANTOS, 2002; CHAVEZ, 2004).

A participação como forma de transformar relações de poder tem ênfase na perspectiva do empoderamento (*empowerment*) das pessoas e comunidades, contendo, porém, um sentido de poder mais subjetivo do que o anterior. Esta perspectiva é inspirada na concepção de poder como intersubjetivo e da política como micropolítica (VAITSMAN, 1994).

Assim, os defensores do empoderamento apostam na mudança da subjetividade bem como na do entendimento de como se estabelecem e se dão as relações de dominação. Um dos principais expoentes dessa concepção é o movimento feminista, que defende a participação como processo que visa aumentar a consciência das minorias sobre sua própria condição, de seus direitos e das soluções para superar dificuldades (VAITSMAN, 2002).

A prática da participação ajudaria as pessoas a perceberem a própria capacidade de mudar e de melhorar sua situação de vida. Mais tarde, esta concepção de participação como empoderamento é ampliada para discutir diversos tipos de relações que envolvem desigualdade de poder e de saber, tal como a relação médico/paciente (VALLA, 1999; BERNHART, 1999; ANDRADE & VAITSMAN, 2002; VAITSMAN & ANDRADE, 2005).

Independente dos objetivos e concepções sobre a participação e voltando-se mais para o processo participativo, Sara White (1996) define quatro tipos de participação: a nominal, a instrumental, a representativa e a transformadora. De

acordo com suas funções gerais, a (1) participação nominal seria basicamente uma encenação, não existindo participação de fato; a (2) instrumental seria a participação vista como maneira de alcançar a eficiência de projetos; a (3) representativa serviria para dar voz aos interesses da população e a (4) transformadora seria aquela entendida como empoderamento, o que, em última instância, significaria uma agenda controlada por baixo. De acordo com a classificação ‘participação fraca’ e ‘participação forte’, as duas primeiras formas seriam fracas, pois não implicam grandes transformações, enquanto as duas últimas seriam fortes por seu maior potencial transformador.

Por conseguinte, a participação é processo dinâmico que pode mudar através do tempo, combinando tipos diferentes de participação, com objetivos diferentes, e gerando efeitos, muitas vezes, inesperados. Assim, a participação que, em um primeiro momento, seria uma encenação apenas para legitimar os programas vindos de cima para baixo, poderia, em um segundo momento, transformar-se em representativa, quando os atores comessem a questionar seu papel no espaço participativo.

Deste modo, o aspecto dinâmico do processo participativo lhe confere positividade no sentido de que sempre existe o potencial de que a participação fraca se transmude em forte, não esquecendo, porém, que o contrário também pode acontecer. Embora seja útil, essa classificação não esclarece o papel da participação em diferentes contextos nem o modo como o formato da participação potencializa ou não a participação fraca ou forte (HOLMES & SCOONES, 2000).

Críticas à exaltação do potencial da participação da sociedade civil no governo, que se pensa, em determinado momento, ser capaz de resolver grande número dos problemas advindos da descentralização da esfera pública, somado à análise de práticas concretas de experiências participativas ao redor do mundo, deram lugar a uma visão mais cética acerca do potencial da participação da sociedade civil (COOKE & KOTHARI, 2001; CHAVEZ, 2004). Pela revisão de Chavez (2004) sabe-se que a literatura internacional reporta poucos casos bem sucedidos de participação e um deles é o Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Os aspectos mais críticos da participação recaem especialmente em seu potencial de melhorar a performance dos projetos e no de incluir novos atores. A questão “quem participa?” passa a ser aspecto importante no sentido de que a própria participação exclui, muitas vezes, amplos setores da sociedade civil (CLEAVER, 1999; CORNWALL, 2002; COELHO ET AL, 2002; LAVALLE et al., 2005).

Um segundo aspecto que alimenta a visão mais pessimista sobre a efetiva participação diz respeito às condições necessárias para produzi-la. Tais condições – uma sociedade civil organizada e ativa, implementadores abertos à prática democrática e métodos apropriados para promover a participação em cada contexto e para cada situação – são difíceis de serem encontrados e reproduzidos (CÔRTEZ, 1998; CHAVEZ, 2004; KURUVILLA, 2005).

A primeira dessas condições – uma sociedade civil autônoma e plural – é a mais problemática. No entendimento de uma corrente de estudos não há nada ou existe muito pouco que o governo possa fazer para criar uma sociedade civil mais participativa. A interferência do governo pode inclusive desmobilizar e tornar a

sociedade civil mais apática, ao opor sua lógica burocrática à lógica espontânea e autônoma da esfera da sociedade civil (PUTNAM, 1996; CORNWALL, 2002).

A criação de espaços participativos pelo governo, como forma de produzir um círculo virtuoso de confiança e de boas práticas na gestão, tem originado diversas críticas. Para Cornwall (2002) por serem espaços criados de cima para baixo, a que o autor chama de *invited spaces* (espaços a convite) existe o risco de excessiva burocratização da participação nesses espaços assim como para o risco de deslegitimação de outros espaços participativos espontaneamente criados por dada comunidade.

Outros autores acentuam os problemas práticos da institucionalização de canais participativos dentro do governo, um dos quais a perda de autonomia das organizações da sociedade civil, cujos membros passariam a dedicar mais tempo às tarefas governamentais do que às suas bases. Um segundo problema está ligado à domesticação dos movimentos sociais, os quais, percebendo a lógica de funcionamento do governo por dentro, acabariam por assumir uma posição de defesa do governo em detrimento da posição reivindicativa e de pressão (BIEKART, 1999).

Contra-pondo-se a essa idéia de que os governos pouco ou nada podem fazer em curto e médio prazo para incentivar a participação onde esta não está tradicionalmente presente, Tandler & Freedheim (1994) mostram, em análise sobre o Ceará, que tal conclusão não pode ser generalizada, pois, a partir da inclusão da participação, ao implementar uma política, o governo consegue criar um clima de

confiança, o que dá lugar a um círculo virtuoso através de uma política que gera confiança e mais interesse em participar.³

Porém mesmo dentro dessa perspectiva de que espaços participativos criados de cima para baixo podem gerar um círculo virtuoso de participação, outros problemas são apontados como a dificuldade de relacionar a participação com a performance das políticas. A participação envolve processos mais lentos de debates e de criação de consenso do que a demanda pela obtenção de resultados rápidos nas políticas. Além disso, não foram criados indicadores claros para analisar a qualidade da participação e os seus efeitos, que podem se dar de forma diluída ao longo do tempo (BIEKART, 1999; LABRA, 2002).

Outro aspecto considerado nos estudos sobre participação refere-se à decisão individual de participar, que é influenciada por diversos fatores, tais como o formato da participação e quem está ofertando o espaço. Tal decisão envolve um cálculo dos custos e dos benefícios da participação, ou seja, até que ponto se ganha ou perde por dedicar tempo e esforço em determinado espaço participativo. No caso das entidades da sociedade civil, este cálculo envolve igualmente as perdas e os ganhos da organização (CLEAVER, 1999; SANTOS, 2001; LABRA 2002).

Espaços participativos muito bem desenhados podem não obter resposta satisfatória em termos de qualidade da participação, pois o terreno em que essas instituições são criadas encontram certos hábitos e cultura que podem não ser receptivos à participação.

³ Outros trabalhos que apontam na mesma direção de Tandler (1998) e Tandler & Freedheim (1994) são Evans (1996), Schonwalder (1997) e Akkerman et al (2004).

A perspectiva da participação dentro do governo tem crescido no Brasil, nos últimos anos, como parte do processo de descentralização das políticas e como dotado do potencial de aumentar a performance dos governos, ao mesmo tempo em que poderia promover o ativamento do capital social, da cultura cívica e da organização da sociedade civil. A criação dos Conselhos de Políticas Sociais reflete o consenso em torno dessa idéia.

A descentralização financeira e a administrativa são amplamente adotadas no decorrer das décadas de 1980 e 1990, junto com a criação de mecanismos de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas em nível local. No caso do setor Saúde, a criação de canais de participação da população na gestão das políticas setoriais é estabelecida na legislação específica como uma condicionalidade para o avanço da descentralização dessas políticas (ARRETCHE, 1996, 1999; BOSHI, 1999; SOUZA, 2002).

O principal objetivo da criação de mecanismos para propiciar a participação da sociedade civil na gestão das políticas é o de aumentar a transparência das ações do governo e inibir o mau uso dos recursos. Segundo seus defensores, a descentralização, ao aumentar a proximidade entre população e governo, incrementaria, como consequência, a capacidade de a sociedade civil interferir no curso das políticas e de fiscalizar a aplicação dos recursos fiscais, melhorando o desempenho das políticas, dos programas e do governo como um todo (SOUZA, 2002).

No Brasil, a expressão ‘controle social’ materializa a idéia de que a sociedade civil pode ser um controlador das ações governamentais. O aumento de casos de

ineficiência e ineficácia do setor público na utilização dos recursos públicos e na prestação de serviços à população faz crescer o uso da idéia de controle social no sentido oposto ao que era utilizado anteriormente – como controle da sociedade pelo Estado –, passando a significar o controle do Estado pela sociedade civil (CARVALHO, 1996).

Para que a sociedade civil possa controlar o Estado, ela mesma precisa estar imbuída de determinados atributos e valores. Com a proliferação de estudos analisando a participação nos Conselhos, são resgatados conceitos utilizados para analisar a densidade da sociedade civil e sua relação com o desempenho da democracia, tal como o conceito de capital social, bem como explicações para como o capital social nasce e se sustenta.

2.3 Capital Social – como a participação nasce e se sustenta?

Entre os conceitos utilizados em estudos recentes sobre participação, sociedade civil e desempenho institucional, o conceito de capital social destaca-se pelo debate que suscita. Utilizado em uma gama de publicações sobre temas que vão desde a motivação individual para participar em associações da sociedade civil (RENNÓ, 2003) à influência do capital social no acesso a serviços de cuidado a saúde (HENDRYX et al., 2002), o conceito de capital social suscita diversas críticas. Uma das principais refere-se à inespecificidade e à amplitude do conceito.

Duas publicações de Robert Putnam, *Comunidade e Democracia* (1996) e *Bowling Alone* (2000), desencadeiam intenso debate, ao colocarem a importância do engajamento cívico, em suas diversas formas, para a qualidade da democracia.

Embora não tenha sido o primeiro a utilizar o conceito, é o primeiro a tentar demonstrar a relação entre capital social e desempenho institucional.

Em *Bowling Alone*, Putnam chama a atenção para as mudanças que ocorrem nos tipos de atividade e no grau de envolvimento dos indivíduos norte-americanos em atividades cívicas. O autor conclui que, nos EUA, o desinteresse dos cidadãos pela vida cívica tem aumentado. Outros estudos, no entanto, mostram que essas mudanças não se observam em todos os países e que, quando observada, os impactos também são diferentes entre os países.

De forma resumida, o capital social pode ser entendido como “*padrões de participação cívica e solidariedade social*” (PUTNAM, 1996, p.97) e como “*conexões entre indivíduos – redes sociais - e as normas de reciprocidade e confiabilidade que nascem delas*” (PUTNAM, 2000), contendo a noção de que alguns atributos da sociedade civil exercem efeitos positivos no bom desempenho das instituições e da democracia.

Embora não exista uniformidade em relação às variáveis que compõem o conceito de capital social, os indicadores usualmente utilizados para expressar o capital social são: associativismo (participação em associações e grupos sem fins lucrativos), cultura política (interesse por política, comparecimento às urnas etc.), confiança social (confiança em desconhecidos, nos vizinhos etc.) e confiança política (confiança nos políticos, no parlamento etc.). Esses indicadores são bastante empregados em pesquisas de opinião pública, originando análises tais como as publicadas em coletâneas de estudos comparativos internacionais (GAMBETTA, 1988; NORRIS, 1998a; SUSAN & PUTNAM, 2000).

A teoria do capital social se apóia na noção de redes sociais, em particular nos estudos de Granovetter (1973) e Coleman (1988), refências constantemente citadas nos trabalhos que utilizam o conceito. Esses autores analisam a importância das redes sociais na obtenção de emprego (GRANOVETTER, 1973) e na formação de capital humano (COLEMAN, 1988), mostrando que determinados tipos de redes de relações sociais produzem resultados não intencionais, o que facilita ou dificulta determinadas ações dos indivíduos.

No estudo de Granovetter (1973), as redes com formato estrutural aberto – as que conectam diferentes grupos – facilitam o acesso dos indivíduos a novas informações. Assim, o autor conclui que o acesso a novo emprego é facilitado quando o indivíduo está inserido em uma rede do tipo aberta, ainda que suas ligações sejam do tipo fracas.

Por sua vez, Coleman (1988) defende que a transmissão de capital social através das relações familiares para as novas gerações facilita a produção do capital humano. O autor comenta que as redes do tipo fechadas – em que há número limitado de indivíduos fortemente ligados uns aos outros e que estabelecem contatos intergeracionais – facilitam a produção de normas e de confiança social mediante a proliferação de obrigações recíprocas. Conclui que a reputação, elemento que gera confiança, dificilmente nasce em estrutura de rede do tipo aberta.

Coleman retoma o conceito de capital social, definindo-o pela sua função, no sentido de facilitar certas ações dos atores. Diferente de outras formas de capital (como o físico e o humano), o capital social é inerente à estrutura das relações sociais, embora certas estruturas facilitem a sua formação e outras, a dificultem.

Da maneira como é utilizado por Putnam (1996), o capital social interessante para a democracia constitui-se pelo engajamento cívico, na forma do associativismo, porém a explicação de como o vigor da democracia depende desse tipo de capital social é pouco evidenciada.

Tanto em países de economia estável (GAMBETTA, 1988; NORRIS, 1998a; SUSAN & PUTNAM, 2000) quanto em países em desenvolvimento (DURSTON, 2001; SANTOS, 2001; FLORES & RELLO, 2001; LAGOS, 2003), diversos estudos têm procurado elementos na sociedade civil que expliquem fenômenos como desempenho das instituições políticas, cultura política e cívica, transformações na participação eleitoral etc.

A preocupação, no primeiro caso, é com a queda da participação eleitoral, da confiança nos políticos e nas instituições democráticas. No segundo caso, a questão central é de que maneira se pode criar capital social e promover maior qualidade de vida em contextos de escassez de capital físico e humano.

São várias as críticas ao conceito de capital social no sentido utilizado por Putnam, ou seja, na sua importância para o bom desempenho da democracia e das instituições. No entendimento de Santos (2001), falta diferenciação do conceito, uma vez que não hierarquiza as diferentes variáveis empregadas para medi-lo. O autor chama a atenção para o fato de que os grupos voluntários não podem ser considerados tão importantes quanto os partidos políticos, que seriam bem mais centrais e vitais para democracia do que os grupos de interesses gerais.

Outra crítica refere-se ao fraco poder explicativo do conceito, pois permanecem em aberto as questões relativas a como o capital social é produzido, de

que maneira nasce a confiança social e política, até que ponto o associativismo é vital para a democracia e que tipo de associativismo é mais vital. Alguns pesquisadores encontram em seus estudos que, além de a confiança social ter pouca relação com confiança política, existe pouca ou nenhuma diferença entre as atitudes quanto à política por parte dos cidadãos que participam de associações sem fins lucrativos e as dos que não participam. Desse modo, o capital social na forma de associativismo e de confiança social não teria ligação com o comportamento político dos indivíduos (NEWTON, 1998, 2000; HALL, 2000).

Uma terceira crítica freqüente ao conceito de capital social faz referência ao pressuposto de que os grupos e associações da sociedade civil são sempre voltados para o bem comum. Isso porque grupos e associações da sociedade civil centram-se, muitas vezes, no bem dos próprios membros e não se preocupam com princípios democráticos. Igualmente, mesmo que produzam relações de confiança e reciprocidade entre seus membros, podem dar lugar a externalidades negativas, inclusive na forma de sentimentos de aversão e ódio aos que lhes são externos (DURLAUF, 1999).

A questão que diz respeito ao capital social ser intrínsecamente cívico ou não, não importa para certos autores. Fukuyama (2000) pensa que a sociedade tem leis para prevenir a produção negativa de externalidades e que esse problema não é pertinente apenas ao capital social. O capital físico, por exemplo, poderia incluir armas e capital humano, conformando novas maneiras de torturar. Quando se fala de capital social, estar-se-ia necessariamente fazendo alusão a grupos cívicos voltados à produção de bens comuns na sociedade, assim como quando se fala em capital humano estar-se-ia necessariamente aludindo aos atributos positivos do capital

humano – educação, experiência e conhecimento. Por conseguinte, não se questionaria o fato de o conhecimento poder ser usado também para a destruição (FUKUYAMA, 2000).

Um problema que merece atenção é como surge o capital social. Na opinião de Putnam (1996), as experiências passadas de ação coletiva que teriam trazido resultados positivos para as pessoas, marcariam a cultura de um povo, que passaria a agir julgando que o bem comum é bom. Entretanto, sucessivos fracassos da ação coletiva fariam com as pessoas passassem a agir tendo em mente o próprio benefício, tornando-se natural que outros viessem a agir de idêntica forma. Tal comportamento teria por base o cálculo de que ‘se os outros agem assim, é natural que eu aja assim também’, ou seja, não existiria expectativa de reciprocidade. Ora, a base da confiança social é a expectativa de reciprocidade, ou seja, a de que o bem feito por alguém será recompensado de alguma forma por outra pessoa.

Em países onde a tradição não favorece a criação de redes cívicas, a questão de como o capital social se constitui traz um problema. Na perspectiva de Putnam (1996), os governantes pouco ou nada podem fazer para criar capital social. A maior dificuldade estaria no aspecto histórico, ou seja, o capital social seria resultado de um processo cumulativo de experiências históricas, constituindo herança cultural, que se traduziria na cultura cívica e política de determinada comunidade. Neste sentido, Putnam atribui certa imutabilidade à cultura, cuja sina seria a de se auto-reproduzir indeterminadamente. A possibilidade de mudança, ao menos em curto e médio prazo, é descartada.

Putnam (1996) explica o comportamento dos cidadãos cívicos em termos de escolha racional, ou seja, em termos de cálculo individual e racional. Em uma comunidade cívica, cujos cidadãos, por definição, agem com o objetivo de alcançar bens comuns, a decisão de agir de forma cívica seria racional e não por abnegação, pois existiria confiança nas relações de reciprocidade, ou seja, os atores acreditariam que o bem que fizerem será correspondido de alguma maneira, por alguém, em algum lugar.

Na situação de cidadãos confiantes em que todos agirão pelo bem comum, tornar-se-ia racional agir da mesma forma, criando-se um círculo virtuoso. Assim, em uma comunidade cívica composta por cidadãos dispostos a agir pelo bem comum, respeitosos e confiantes uns nos outros mesmo quando suas opiniões divergem, experiências bem sucedidas e compensadoras de agir pelo bem comum gerariam maior disponibilidade para ações desse tipo (PUTNAM, 1996).

Quanto maior a confiança social generalizada, menos se observaria o que Banfield (1958) define como 'familismo amoral'. Esse conceito se refere à presença de uma cultura baseada mais no interesse do grupo primário e menos no interesse coletivo. No familismo amoral, os atores agem em função do interesse próprio, visando maximizar seus ganhos, quando muito, em favor dos interesses da família nuclear. Em decorrência do cálculo de que todos agirão da mesma forma, surgiria um círculo vicioso, havendo poucos incentivos para ações em favor de um grupo mais amplo.

Cleaver (1999) assinala que a maior parte dos discursos sobre participação assumem que as pessoas, no cálculo dos custos e benefícios relativos ao

envolvimento em processos participativos, concluem certamente que a participação será uma coisa boa para elas, quando, de fato, os benefícios, na maior parte das vezes, surgem a longo prazo, cumulativamente e diluído na comunidade.

O entendimento de por quais motivações as pessoas se engajam na participação envolve aspectos culturais, institucionais e emocionais. Se o processo participatório não traz benefícios imediatos para aquele que nele está engajado, em termos de bem-estar mensurável para a comunidade ou da performance dos programas, quais são as motivações que levam à participação? Respondendo a essa pergunta, Cleaver (1999) comenta que as normas sociais e as motivações psicológicas desempenham papel importante em termos de necessidades individuais de reconhecimento, de respeito ou de propósito.

Se as percepções individuais sobre o quanto é desejável a participação não são muito exploradas na literatura, as razões por trás da não-participação são ainda menos consideradas. Estudos assinalam que variações de idade, gênero e classe estão ligadas à decisão de participar e, em alguns casos, os indivíduos podem achar mais fácil, mais benéfico ou familiar não participar (ADAMS et al., 1997; ZWARTEVEEN and NEUPANE, 1996 apud CLEAVER, 1999).

2.4 Abordagens explicativas do engajamento cívico

O surgimento das novas democracias na América Latina, de um lado, e a preocupação com a queda da participação eleitoral nos países centrais, de outro, trouxeram duas questões para Ciência Política: a primeira, é como criar contextos democráticos sustentáveis e eficazes, ao passo que a segunda, diz respeito a como

fazer com que os cidadãos se interessem por participar da vida cívica e política, ou seja, o que faz o cidadão se interessar pelo bem comum.

Duas correntes teórico-metodológicas analisam o entendimento das relações entre ação coletiva e política e entre instituições e atores sociais, a culturalista e a racionalista (CARVALHO, 2002).

Os estudos culturalistas tendem a perceber a criação e a difusão de uma cultura política pautada pelo civismo, importante aspecto do problema da consolidação democrática. Note-se que as abordagens culturalistas têm como referência contemporânea⁴ o trabalho de Almond e Verba, *The Civic Culture*, escrito no início da década de 1960, no qual a cultura política se refere a uma orientação subjetiva em relação a determinado sistema político (KUSCHNIR & CARNEIRO, 1999).

Já a abordagem racionalista, ancorada nas teorias de escolha racional, se insere na perspectiva neo-institucionalista ou teoria dos jogos, em que se destaca a ação de elites políticas nas situações de incerteza. Nessa abordagem, o destaque é conferido às razões circunstanciais que informam as decisões dos atores políticos em detrimento da importância da interiorização generalizada de valores e normas compatíveis com a experiência democrática, como esclarece Carvalho (2002):

As abordagens racionalistas são, em princípio, uma reação à perspectiva sociológica da cultura política e à sua ênfase em prévios consensos normativos, sublinhando, alternativamente, o componente racional da agência política, por isso entendidas as operações envolvidas na adequação contingente entre objetivos e ações. (CARVALHO, 2002, p.300)

No entanto, Carvalho (2002) sugere que há convergência entre as duas abordagens no tocante às análises sobre a democracia brasileira.

⁴ A *democracia na América* de Tocqueville é apontado como o trabalho pioneiro nesta área.

Os enfoques ancorados na escolha racional revelam mais claramente suas limitações quando se passa do tratamento da “transição pactuada” desde o regime autoritário à democracia e desta à construção de uma ordem democrática estável. A principal dessas limitações estaria em sua incapacidade de lidar satisfatoriamente com “*a continuidade de instituições, comportamentos e atitudes autoritárias na nova situação política*” (MOISÉS, 1995; apud CARVALHO, 2002, p.301). A abordagem da escolha racional tenderia, então, a ser substituída por modelos analíticos que levem em conta tanto a liberdade relativa dos atores políticos quanto os condicionantes supostos pela vertente sociológica da cultura política.

Além da escolha racional, a abordagem institucionalista histórica – dos também seguidores do ‘novo’ institucionalismo – compartilham a preocupação de como as instituições engendram estratégias políticas e influenciam os resultados políticos. Em suas análises, os institucionalistas tomam em conta as regras ou arranjos institucionais que modelam e medeiam as lutas políticas.

A diferença entre essas abordagens reside basicamente no modo como concebem os interesses e as escolhas dos atores. Para os estudiosos da escolha racional, as instituições são importantes como contextos estratégicos e impõem determinados constrangimentos e incentivos à conduta dos indivíduos racionais que desejam maximizar seus ganhos. Quando as regras (instituições) mudam, as escolhas dos atores também se modificam, já que essas regras estruturam as escolhas que possibilitam maximizar os ganhos individuais.

Por sua vez, os institucionalistas históricos preocupam-se em analisar de que maneira as instituições histórica e socialmente construídas afetam as estratégias, as

metas dos atores, a distribuição do poder entre eles e os resultados das decisões políticas (LABRA, 1999). Nesse sentido, os atores não necessariamente desejam apenas maximizar seus ganhos, mas, moldados pelas próprias instituições, podem agir imbuídos do espírito de buscar ganhos para a coletividade.

Os institucionalistas históricos não vêem problema na idéia de que os atores políticos atuam estrategicamente para alcançar seus fins, mas procuram realizar análises historicamente fundamentadas, que digam o que estão tratando de maximizar e por qual motivo enfatizam certos objetivos e não outros. Assim, tomam a formação de preferências como problema e não como um dado (CARVALHO, 2002). Ou seja, os institucionalistas históricos preferem não tomar como dado o que os atores pretendem.

As perspectivas neo-institucionalistas procuram superar a ênfase individualista da razão instrumental, chamando a atenção para a produção de bens comuns que surgem de ambientes institucionais propícios (CARVALHO, 2002). Pesquisas empíricas recentes têm enfatizado a eficácia de determinados formatos institucionais na conformação de um tipo específico de ator, cujo comportamento racional contempla a produção de bens coletivos e inclusivos (BOSCHI, 1999; ABERS, 2000).

Em geral, os institucionalistas históricos trabalham com uma definição de instituição que inclui tanto as organizações formais quanto as regras informais e os procedimentos que estruturam a conduta. A definição de instituição de Hall & Taylor (2003) inclui as regras, as práticas e os procedimentos formais que estruturam as relações entre indivíduos na sociedade. Os autores enfatizam a maneira pela qual as

instituições configuram os objetivos que os atores perseguem e estruturam as relações de poder entre eles, privilegiando alguns e colocando outros em desvantagem.

A definição de instituição de North (apud THELEN & STEINMO, 1994) se refere aos constrangimentos formais – “regras”; ou informais – “convenções e códigos de conduta” desenhados para modelar a ação humana. Essas definições apontam para uma controvérsia na literatura, o qual consiste em onde traçar a linha entre o que é ou não instituição. Porém, em geral, os institucionalistas estão interessados em todo o espectro de instituições estatais e sociais que moldam a forma como os atores políticos definem seus interesses e que estruturam suas relações de poder com outros grupos (LABRA, 1999).

Por seu turno, Levi (apud LABRA, 1999, p.7) entende que as instituições *“...estruturam as escolhas estratégicas dos atores de forma a produzir resultados equilibrados, isto é, resultados que ninguém tem incentivo para alterar. São consideradas instituições políticas quando o Estado impõe as regras. Nas instituições sociais, o cumprimento da regra se faz por meio da aprovação e a omissão”*. Desse modo, nas instituições sociais, as regras seriam mais informais e não tão nítidas, ainda que não menos imperativas.

Embora a teoria política continue privilegiando o enfoque institucional, a demanda por um conhecimento mais amplo acerca da qualidade da democracia vem à tona com a entrada da chamada “terceira onda da democracia”. Torna-se importante definir condições complementares às definidas como essenciais para a democracia representativa moderna (DAHL, 1996).

Assim, a abordagem sociológica da democracia tem buscado a “cultura” entre tais condicionantes, a partir do entendimento da sociedade e da natureza do processo político como expressões de uma comunidade de valores e de padrões ético-culturais, os quais constituem uma base comum a partir da qual os atores podem agir de forma automática e irrefletida (CARVALHO, 2002).

Diversos autores apontam para o revival contemporâneo do tema da cultura política, marcado sobretudo pela emergência de análises comparativas das dinâmicas culturais presentes nos processos de legitimação dos regimes democráticos, principalmente em contextos periféricos (KUSCHNIR & CARNEIRO, 1999; CARVALHO, 2002; FUKS et al., 2003).

A variável cultural tem sido utilizada também em contextos locais, em particular no que diz respeito à distribuição desigual de cultura cívica e política e a seus impactos nos resultados políticos. O estudo de Fuks et al. (2003) sobre a cultura política de conselheiros municipais de Curitiba mostra que, além dos conselheiros constituírem uma elite em termos de recursos de cultura política em relação à população em geral, este recurso é distribuído de forma desigual mesmo dentro dos Conselhos. Os autores concluem, entre outras coisas, que a experiência nos Conselhos produz impacto positivo sobre a cultura política dos conselheiros, ainda que tenha sido percebida de forma diferenciada pelos conselheiros dos diferentes segmentos (governo, setor privado, profissionais e entidades).

Transpondo essas questões para compreender o engajamento cívico, a decisão de participar envolve o cálculo de que os ganhos serão maiores do que os custos envolvidos na participação.

Além do problema do ‘carona’ explicitado por Olson (1999), no qual o indivíduo se abstém de agir em prol do coletivo já que, de qualquer modo, será contemplado caso o benefício seja conquistado pelo grupo, o processo de participação é demorado, e os resultados podem não ser visíveis. Pelo exposto, o papel da cultura determina, em grande parte, a formação de um ator cívico, pois é através de longos processos históricos que se percebem os resultados da participação.

CAPÍTULO 3. SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

Nos estudos sobre a sociedade civil brasileira, dois aspectos são continuamente sublinhados: as marcas deixadas pela herança histórica na cultura cívica e política dos brasileiros e os efeitos das desigualdades sociais no custo da ação coletiva. Algumas características da sociedade civil brasileira são detectadas pelo *Latinobarómetro* – pesquisa de opinião pública que mede opiniões, atitudes e valores em dezoito países da América Latina desde 1995.

Os dados do *Latinobarómetro* referentes ao ano de 2005 revelam que o apoio à democracia está bem abaixo do nível verificado há nove anos não só no Brasil, mas em vários países da América Latina. Por essa pesquisa, apenas 37% dos brasileiros ouvidos concordam com a afirmação "*a democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo*" contra 50% de concordância dos pesquisados diante da mesma afirmação em 1996 (FOLHA ON LINE, 2005).

Para Lagos (2003), esses resultados devem ser examinados com cuidado. Analisando dados do *Latinobarometro* até 2002, o autor observa aumento das respostas "*Não importa*" e "*Não sabe/Não responde*", o que interpreta mais como desinteresse da população com a política vigente do que como maior apoio a um suposto regime autoritário, que se originaria da decepção da população com os governos democráticos, incapazes de resolver os problemas sociais.

Apesar de as pesquisas de opinião pública detectarem valores não democráticos na sociedade brasileira, Santos (2001) defende que há um crescente e intenso aumento do associativismo no Brasil durante as últimas décadas. O número de organizações voluntárias não-governamentais, de sindicatos de profissionais e de associações sem fins lucrativos, bem como do pessoal delas ocupado, teria crescido continuamente nos últimos anos, levando-o a concluir que “(...) o país vem desenvolvendo, antes que retraindo, os vínculos de *solidariedade social*” (SANTOS, 2001, p.245).

Dados mais recentes do IBGE (2002) reiteram esse incremento. Comparado aos dados sobre associativismo de 1996, a pesquisa constata aumento de 157% no número de Associações sem Fins Lucrativos no período. Segundo a pesquisa, em 2002, o país contava com 276 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos.

O estudo de Landin (1998) sobre o Movimento da Ação pela Cidadania Contra a Fome e a Miséria mostra que este mobiliza diferentes estratos sociais da sociedade civil, inspirados por valores como solidariedade e igualdade de direitos. Tais exemplos evidenciarão que a sociedade civil brasileira não se encontra apática, porém que o potencial de participação e mobilização coletiva não se distribui igualmente na sociedade, refletindo o padrão de desigualdade socioeconômico.

Para a população mais carente, no entendimento de Santos (2001), o custo do fracasso da ação coletiva mais organizada representa o risco de perder o pouco que ainda tem e passar a uma posição pior do que a anterior (SANTOS, 2001).

Outra ordem de limitações ao desenvolvimento da ação coletiva imposta pelas desigualdades socioeconômicas é mais subjetiva. Segundo Reis (2000), as disparidades nas condições de vida produzem diferenças nas orientações cognitivas, as quais dificultam que

sentimentos de pertencimento e de identidade se solidifiquem. Se, por um lado, os muito destituídos buscam proteção paternalista, pois não entendem a coisa pública como direito e sim como favor, por outro, as elites não se vêem como parte responsável pelo processo nem como integrando uma coletividade, cabendo ao Estado, portanto, a total responsabilidade por resolver o problema da pobreza.

Essa vertente de pesquisa é enriquecida com a contribuição de Vaitsman (2002), para quem a cultura brasileira se caracterizaria pelos dilemas entre tradicional/moderno, universalismo/particularismo e individualismo/hierarquia na relação da sociedade civil com o Estado, considerando que nem tudo o que herdamos do passado é negativo para a democracia e que esses dilemas expressariam tanto potencialidades quanto limitações tanto à ampliação do acesso da população ao mercado e aos serviços públicos quanto à qualidade dos espaços de gestão participativa. A autora comenta também que as novas institucionalidades introduzidas pela Constituição Federal de 1988 estariam procurando reforçar uma lógica universalista – que fortaleceria a igualdade – em detrimento de uma lógica particularista – que tornaria mais fortes as diferenças e as relações pessoais.

Assim, a criação dos Conselhos e da gestão participativa no setor público representariam um movimento na direção da lógica universalista, enquanto que, ao reforçarem localmente a concepção de que os serviços constituem direitos que cumpre ao poder público atender, os espaços participativos se inseririam em uma lógica particularista – ou seja, aquela em que as noções de “participação” e de “direitos” esbarram nas de “favor” e “pedidos”, que se estabelecem nas trocas políticas entre representantes do poder público e das associações de moradores como mostra o estudo de Bezerra (2001) sobre a experiência do Orçamento Participativo em Niterói no final da década de 1990.

Desse modo, a capacidade de mobilização da sociedade civil brasileira se retrairia ou se expandiria de acordo com as possibilidades de diálogo com o Estado. Para exemplificar tem-se que, durante os períodos de regime militar, a sociedade civil se mobiliza de forma autônoma e ‘de costas’ para o Estado. Por sua vez, na transição para a democracia, os setores mais organizados da sociedade civil passam a dialogar com o Estado e a pressionar pelo reconhecimento de suas demandas por mais participação. Por conseguinte, a Constituição Federal Brasileira de 1988 é, em grande parte, fruto dessa mobilização, tendo consolidado uma série de inovações ao introduzir processos participativos na gestão de políticas públicas (CARVALHO, 1995).

3.1 Percurso de organização da sociedade civil brasileira

No Brasil, análises histórico-culturais têm mostrado que a herança do longo período escravista e do patrimonialismo oriundos do passado colonial apresenta consequências para a consolidação da democracia, determinando certo modo de conceber a política, o Estado e a coisa pública. Essa cultura política estaria presente nos códigos e valores – isto é, nas instituições informais –, atualizando-se nas relações que se estabelecem no interior das instituições formais (COUTO, 2000).

De qualquer modo, no que concerne à formação de uma comunidade cívica, a história não traz muitos motivos para otimismo. Carvalho (2001) comenta que são poucas as manifestações cívicas dignas de nota no Brasil Império, do mesmo modo que as inúmeras interrupções do processo eleitoral amplo e universal impossibilitariam a formação de uma consciência cívica mais sólida na sociedade civil brasileira. Para esse autor, a ausência de guerras de âmbito nacional, como as que aconteceram nos países da Europa, contribuiria para tornar ainda mais lenta a formação de uma identidade nacional forte.

Reforça essa apatia, o modo de constituição da cidadania no Brasil, com ênfase nos direitos sociais, havendo períodos de perda dos direitos civis e políticos e sem lutas populares importantes, o que contribui para que os direitos sociais sejam vistos como uma concessão pela maioria da população. Forma-se, assim, uma cultura marcada pelo paternalismo na relação da sociedade com o Estado e pela falta de transparência na relação do Estado com a sociedade. Digno de nota é o lendário personagem Jeca Tatu, criado por Monteiro Lobato em 1916, pois conteria as características da maior parte da população brasileira ao se mostrar resignado, obediente, indiferente e obedecendo o comando de meia dúzia de manda-chuvas (MEDEIROS, 2004).

Para alguns autores, a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil moderno teria se dado a partir de meados da década de 1970, tendo como eixo a oposição ao regime militar. Ainda que os anos de 1950 e o início da década de 1960 tenham sido marcados por intensa mobilização social com base, principalmente, no movimento sindical, nos movimentos de trabalhadores rurais, tais como as Ligas Camponesas, e na ampla reivindicação por “Reformas de Base” de cunho democrático, popular e nacionalista, a implantação da ditadura, em 1964, instaura pesada repressão, que destrói os espaços públicos e de cidadania até então construídos (AVRITZER, 1993; CARVALHO, 1998).

Os anos de 1970, no Brasil, são de profundas mudanças econômicas e políticas, que provocam a emergência vigorosa de novas demandas sociais. Esse período, assinalado pela censura à imprensa e pela cassação de direitos políticos, também o é por espaços de resistência e de enfrentamento, como o movimento estudantil e o de grupos que optam pela luta armada. Em contexto da ausência de canais legítimos de interlocução ocorre o nascimento gradual de um terreno organizativo autônomo com relação ao Estado, emergindo

movimentos sociais urbanos captadores de novas e crescentes demandas sociais. Assim, os movimentos de bairro, a 'Igreja Popular', o movimento feminista, os Centros de Assessoria aos Movimentos Populares e outros caracterizar-se-iam por certo antiinstitucionalismo e por serem mais centrados na sociedade civil (CARVALHO, 1998).

A luta unificada contra o autoritarismo, que reúne os mais diversos setores sociais – movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais, universidades, Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição etc. –, contribui decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, que deixa marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema. Somente com a volta das instituições democráticas formais básicas – eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa etc. –, a heterogenia da sociedade civil fica mais evidente, expressando-se nos diferentes projetos políticos que se definem no decorrer do processo de construção democrática. Na medida em que os governos democráticos não avançam com a resolução dos problemas de exclusão e de desigualdade social, como esperado, e diante do agravamento desses problemas cresce a idéia de que é preciso aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade (DAGNINO, 2002).

Os espaços participativos criados ao longo dos anos de 1990, tais como os Conselhos, são consequências dessa visão. A gestão participativa das políticas públicas exprime o novo tipo de relacionamento entre Estado e sociedade civil. O antagonismo, o confronto e a oposição declarados, que caracterizam tais relações no período da resistência contra a ditadura, perdem espaço substancial para uma postura de negociação, que aposta na possibilidade de atuação conjunta sob o mote “*participação da sociedade civil*” (DAGNINO, 2002).

3.1.1 Década de 1980 e os ‘novos movimentos sociais’

Enquanto os anos de 1970 se caracterizam pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares autônoma ao Estado, os anos de 1980 assinalam a articulação dessas organizações com entidades representativas de tais movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção do Partido dos Trabalhadores, em 1980, e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983. Nesse momento, nasce a concepção de que os trabalhadores precisam fazer política partidária para garantir, ‘na lei’, as conquistas obtidas mediante as lutas reivindicativas.

Os anos de 1980 mostram a emergência dos chamados ‘novos movimentos sociais’, que se distinguem pela demanda por mais participação, não só na redefinição dos direitos como também na gestão da sociedade. Crescem os partidos de oposição, fortalecem-se os sindicatos e as entidades de classe e, em 1984, o país mobiliza-se na campanha Diretas Já, em que há a união de amplos setores da sociedade pelas eleições diretas para a Presidência da República. Entretanto, a Emenda Dante de Oliveira, pelas eleições diretas, é derrotada na Câmara dos Deputados em 25 de abril e a eleição indireta é que assinala o fim da ditadura militar, mas o processo de redemocratização se completa em 1988, no governo José Sarney, com a promulgação da nova Constituição.

Entre os atores políticos fortalece-se uma concepção de Estado pluralista – aquele que deve funcionar a partir do reconhecimento da diversidade de interesses sociais presentes na sociedade. Desse modo, as políticas públicas passam a ser concebidas como o fruto do processo de disputa e de pactuação entre grupos de interesse existentes em seu interior. Isso significa a inclusão de mecanismos de representação da sociedade no arcabouço jurídico institucional, de modo a tornar visível e legítima a diversidade de interesses e projetos.

A Constituição de 1988, chamada a “Constituição Cidadã” prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta, como o plebiscito, o referendo (Constituição Federal - Cap. IV art.14), a iniciativa popular de lei (Cap. III art. 61), os Conselhos e outros canais de participação popular.

A luta pela Reforma Sanitária, aliando a ação dos profissionais de saúde aos emergentes movimentos populares e sindicais na área da saúde, resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde. Igualmente, a luta pela Reforma Urbana consagra a função social da propriedade e da cidade em capítulo inédito, que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.

Embora a reforma não tenha consolidado um sistema articulado de Conselhos, institui diversos espaços de co-gestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais. Por meio de novas leis, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), as políticas voltadas para os segmentos mais vulneráveis da população, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e pelo clientelismo, são redefinidas de modo a firmar direitos mais universais, submetendo-se ao controle social exercido por movimentos sociais e por entidades profissionais.

Além dos Conselhos setoriais – da Criança, Tutelar, da Saúde, da Educação, da Assistência Social – destacam-se os Orçamentos Participativos (OP), experiências que resgatam os processos de debate do orçamento municipal provocados por movimentos sociais e que passam a ser implementados junto ao compromisso com programas democráticos e populares. A primeira e mais conhecida experiência de OP é a de Porto Alegre, posta em prática em administrações sob a liderança do PT (AVRITZER, 2002). De acordo com dados

recentes do IBGE, 4010 dos 5564 municípios brasileiros, ou seja, 72%, tem implementada a Gestão Orçamentária participativa. No Estado do Rio de Janeiro 61 municípios (entre o total de 92 municípios) implementaram mecanismos de participação na gestão do orçamento municipal (IBGE, 2006).

Se os anos de 1980 são marcados pelos avanços em relação à consolidação de direitos sociais universais, a década de 1990 o é pelo efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais. Apesar da sensível redução das desigualdades sociais e econômicas no Brasil observada entre 1980 e 2000 (RIBEIRO, 2006), esta não foi suficiente para conter os problemas advindos dos ajustes estruturais das políticas neoliberais. Menos notórias são as suas conseqüências sobre a capacidade de mobilização e de organização das políticas da sociedade civil, em especial as dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica.

No entender de Dagnino (2002), a crescente importância das organizações não-governamentais (ONGs) nessa década pode ser analisada dentro da perspectiva dos efeitos das políticas neoliberais.

3.1.2 Movimentos sociais na década de 1990

Pelo exposto, o início da década de 1980 é marcado pela emergência dos chamados “novos movimentos sociais”. Entretanto, a perda de referenciais causada pelo fracasso do socialismo nos países do Leste Europeu e o avanço das idéias e políticas neoliberais, bem como a crise dos movimentos sindicais no início dos anos de 1990, contribuíram para novo refluxo das mobilizações sociais. Nessa mesma década torna-se visível o início de uma mudança de perfil dos movimentos sociais, em que a maior demanda gira em torno de questões identitárias, como as de gênero, etnia e ecologia (CARVALHO, 1998).

A possibilidade de a sociedade civil participar na proposição, na negociação e na gestão de políticas públicas consolidadas nos anos de 1980 traz a necessidade de capacitação técnica e política das lideranças, para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão conquistados. Cresce a importância das ONGs, as quais se mantêm, durante as décadas anteriores, nos discretos papéis de apoio aos movimentos ou no de agentes de educação popular, porém passam a definir-se como atores com papel específico e independente na construção democrática. Tal mudança tem gerado a opinião de que os anos de 1990 são ‘a década das ONGs’ (LANDIN, 1999).

Apesar da compreensão de que as práticas participativas convergem para aquelas nas quais há co-gestão entre Estado e sociedade, como os Orçamentos Participativos e os Conselhos Gestores, é preciso apontar outras formas de participação e de associação, que não se voltam para a co-gestão, mas cuja influência incide sobre as políticas públicas. Dentre estas destacam-se o Movimento dos Sem Terra (MST), a Pastoral da Criança e os fóruns de iniciativa civil, como, por exemplo, a campanha Ação pela Cidadania contra a Fome e a Miséria. São ações que influíram na agenda pública, reforçando o debate de questões como a Reforma Agrária, o combate à mortalidade infantil, a segurança pública e a segurança alimentar.

Destacam-se, neste sentido, os movimentos feministas, de negros, de gays, lésbicas e travestis, dos povos indígenas, dos portadores de deficiência e dos ecologistas como explicitamente voltados a mudanças culturais na sociedade, pois visam à construção de uma cultura de tolerância e de respeito ao diferente, em pensamento multicultural que dá visibilidade a padrões culturais minoritários. Essas são formas de participação que trazem temas inovadores à agenda pública.

A idéia de ‘refluxo’ dos movimentos sociais é bastante empregada para caracterizar os anos de 1990, referindo-se à menor visibilidade nas ruas e na mídia, ao lado de certo ‘recolhimento’ desses movimentos e atores, que passam a ocupar espaços de gestão participativa e a estudar, capacitando-se para seu novo papel propositivo e negociador, como também à sensação de certa queda no ânimo, no entusiasmo e na cultura participativa que caracteriza as duas décadas anteriores.

3.2 Conselhos de políticas sociais: saúde, educação e assistência social

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, prevê a instituição de canais de participação popular na gestão de políticas sociais, os Conselhos, cuja função geral é efetivar a gestão participativa das políticas públicas, avaliando a situação da política setorial, propondo diretrizes, bem como apreciando e aprovando a proposta orçamentária. Os Conselhos atuam nas três esferas de governo e Distrito Federal, tendo na Conferência Nacional, precedida de fóruns estaduais e municipais, a instância deliberativa máxima.

O setor saúde é pioneiro na criação e na implementação de canais participativos nos três níveis de governo. A lei referente ao setor designa a criação de fóruns colegiados e permanentes de gestão participativa das políticas de saúde, os Conselhos, como pré-requisito para a descentralização das políticas de saúde para o nível municipal.

O pioneirismo do setor saúde deve-se ao histórico de mobilização dos movimentos sociais do setor. Durante a década de 1980, o Movimento pela Reforma Sanitária é um dos que clamam por maior transparência e participação tanto na definição das políticas setoriais quanto na decisão sobre a aplicação dos recursos. Esse movimento unifica setores progressistas da sociedade na 8ª Conferência Nacional de Saúde, contribuindo para a

institucionalização de uma estrutura participativa no setor que serve de modelo para outros, tais como Educação e Assistência Social.

Os Conselhos são criados para promover a gestão participativa das políticas públicas e constituem fóruns setoriais permanentes – pois funcionam regularmente através de reuniões periódicas, em geral uma vez por mês, podendo-se convocar reuniões extraordinárias – e colegiados, porque sua composição deve ser paritária, ou seja, proporcional entre representantes do governo e da sociedade civil.

A democratização das instâncias decisórias, possibilitando e fomentando a participação da sociedade na formulação, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, tem sido apontada como mecanismo que tem o potencial de enfraquecer as práticas clientelistas e de assegurar a aplicação mais justa e eficaz dos recursos públicos. Além de aproximar a sociedade civil de instâncias governamentais, viabilizando que a realidade e as demandas locais sejam consideradas, a introdução da gestão participativa constitui uma tentativa de criar nova cultura com a introdução de valores e idéias inovadores.

Durante os anos de 1990, os Conselhos gestores de políticas sociais generalizam-se em diversos setores e por todo o território nacional tanto de forma compulsória, como no caso da saúde, da educação,⁵ da assistência social e do trabalho, nos quais o repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais vincula-se à existência de Conselhos, mas também de forma não compulsória, como no caso de outros tipos de Conselhos. Na Tabela 1 expõe-se o número de Conselhos municipais em treze áreas ou setores do governo, com base em dados de 1999, 2001, 2004 e 2005.

⁵ No caso da Educação, o Conselho Municipal não é obrigatório, o que será examinado adiante.

Tabela 1
Número de Conselhos Municipais por setor – 1999, 2001 e 2005

| Setor | 1999 | 2001 | 2005 |
|---------------------------|-------------|-------------|--------------------|
| Saúde | 5.425 | 5.426 | 5.541 ⁶ |
| Assistência Social | 5.036 | 5.178 | 4.497 |
| Educação | 5.010 | 4.072 | 2.520 |
| Criança/Adolescente | 3.948 | 4.306 | 5.201 |
| Conselho Tutelar | - | 4.058* | 4.857 |
| Portador de Deficiência | - | - | 528 |
| Segurança Alimentar | - | - | 2.372 |
| Trabalho/Emprego | 1.669 | 1.886 | - |
| Meio Ambiente | 1.176 | 1.615 | 2.039 |
| Turismo | 858 | 1.226 | - |
| Habitação | 439 | 628 | 979 |
| Transporte | 228 | 270 | - |
| Políticas Urbanas | 188 | 334 | 731 |
| Desenvolvimento Econômico | - | 924 | - |
| Cultura | - | 734 | 1.169 |
| Orçamento | - | 271 | 4.010 |
| Outros | - | 1.346 | - |

Total de municípios brasileiros: 5.564.

Fontes: IBGE 2002/2005*/2006; MEC 2004/2005.

O número de Conselhos aumentou para todos os setores no período, exceto o número de Conselhos Municipais de Educação (CME), que teve o seu número reduzido. Os dados sobre o CME mais atuais do Sicme (MEC, 2005), são com base nos 3.381 municípios que efetuaram o cadastrado. Mesmo tratando-se de uma amostra, o próprio Sicme afirma que houve um descredenciamento de CME. A explicação dada pelos IBGE (2001) é que como para o setor existem dois Conselhos obrigatórios por lei – o Conselho do Fundef e o Conselho de Alimentação Escolar –, os município tem optado por não criar o CME para evitar sobreposição de funções (IBGE, 2001). Outra explicação para o desativamento de CME é a falta de qualificação técnica dos profissionais (MEC, 2005).

Os Conselhos Municipais integram a gestão dos programas setoriais, fiscalizando a implementação de políticas decididas em outras esferas, aprovando o Plano Municipal do respectivo setor, deliberando sobre a utilização de parcela dos recursos e acompanhando a sua

aplicação, bem como acompanhando os rumos da política pública. Nestes, a sociedade civil exerce o controle social, participando das prestações de contas que o governo faz no que concerne ao uso dos recursos dos contribuintes. Afora isso, os representantes da sociedade civil nos Conselhos expressam as demandas e opiniões da população, fazendo com que os serviços públicos atendam melhor às necessidades da população (SOUZA, 2002).

Na prática, a realização do potencial dos Conselhos depende de configurações locais, políticas e econômicas específicas, pelo que a vitalidade dos movimentos sociais, a história e características do setor, as relações inter-governamentais, entre outros fatores, influenciam em seu desempenho (CORTES, 1998; DRAIBE, 1998).

Comparando-se os Conselhos de educação, saúde e assistência social em relação à função e à composição, encontram-se semelhanças: sua composição é tripartite – setor público, privado e sociedade civil – e paritária – a representação de cada segmento obedece a determinada proporcionalidade, visando ao equilíbrio dos poderes entre eles. As Secretarias devem propiciar todas as condições para que os Conselhos funcionem, tais como espaço físico para as reuniões, telefone, fax etc., porém não podem interferir nas decisões tomadas pelos conselheiros. Nesse sentido é que os Conselhos são autônomos ao governo, pois detêm a faculdade de deliberar, indo inclusive contra as resoluções governamentais, embora isso não signifique que o governo tenha a obrigação de acatar todas as decisões dos Conselhos.

Os Conselhos exercem funções consultivas e fiscalizatórias e, conforme o caso, podem exercer também funções deliberativas. No exercício de seu papel consultivo, os Conselhos devem propor e opinar sobre assuntos relativos ao tema em que trabalham: saúde, educação

⁶ A pesquisa *Perfil dos Conselhos de Saúde do Brasil*, da Escola Nacional de Saúde Pública, divulgou que já estavam implementados conselhos de saúde em 5.559 dos 5.560 municípios do país e que no único município que ainda não tinha, o Conselho estava sendo criado (Moreira et al, 2006).

etc., enquanto no papel fiscalizatório, acompanham a aplicação dos recursos para que não haja desvios ou má aplicação.

Em algumas áreas, a legislação impõe a obrigatoriedade de existência do Conselho para que o município receba recursos, os quais, em certos casos, constituem fundos destinados à aplicação em política específica. As funções deliberativas constituem o maior desafio dos conselheiros, pois representam a possibilidade de a população participar mais efetivamente das discussões e decisões sobre as políticas, dentro dos limites estabelecidos por lei. Em certos casos, essa função deliberativa está presente na legislação federal, como no caso dos Conselhos de Saúde, Assistência Social e de Direitos da Criança e Adolescente.

Não há um único modelo de Conselho, pois podem diferir quanto à composição, à forma de seleção de seus membros, às suas competências, entre outros. Os Conselhos podem ser classificados em três tipos, (1) aqueles de programas e serviços, que são vinculados a programas governamentais específicos, tais como os de distribuição de alimentos, de merenda escolar e de aleitamento, ou a unidades prestadoras de serviços, tais como os Conselhos de unidades hospitalares; (2) os temáticos, que cobrem temas específicos, como, por exemplo, a defesa de direitos dos idosos, das mulheres, dos portadores de deficiência etc.; e os (3) setoriais, que estão voltados para a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas presentes nas três esferas da federação (União, Estados e Municípios).

O terceiro grupo de Conselhos é o mais difundido, porque, em muitos casos, os Estados e Municípios precisam tê-los para receber recursos da política setorial, como na saúde e na assistência social. O segundo tipo de Conselhos está igualmente bastante difundido, em especial os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Este último, além de atuar na

defesa de direitos, discute e acompanha a implementação de políticas específicas para a população.

Todos os Conselhos têm em comum o fato de serem permanentes, formais (suas regras de funcionamento estão definidas na legislação de criação e em regimento interno) e exercerem competências relacionadas à formulação, à implementação e à fiscalização de políticas públicas. A participação nos Conselhos é voluntária e qualquer pessoa pode tomar parte nas reuniões acompanhando, opinando e discutindo os temas em pauta, porém, para ter direito a voto nas deliberações internas dos Conselhos é necessário passar por um processo de escolha para se tornar conselheiro.

Há várias formas para a seleção dos representantes e diferentes mecanismos de escolha de acordo com o segmento a ser representado. Da parte da sociedade civil, o conselheiro deve fazer parte, em geral, de uma organização voluntária da sociedade civil, tais como associações comunitárias, entidades filantrópicas, movimentos sociais e entidades religiosas. A organização deve ser indicada ou indicar-se para participar do Conselho, passando, em segunda etapa, por eleição em fórum específico (comumente, nas Conferências Municipais Setoriais). A terceira etapa é a indicação de um conselheiro da associação através de processo democrático interno. O mandato dos conselheiros é, quase sempre, de dois anos, podendo ser renovado uma vez.

Em seguida destacam-se especificidades dos Conselhos de saúde, assistência social e educação.

I. Conselho de Saúde

A participação da população na gestão do SUS é estabelecida pela Lei nº8.142/90, em que se determinam as Conferências e os Conselhos de Saúde como espaços colegiados, onde a

população, através de representantes, pode opinar, definir, acompanhar e fiscalizar as ações de saúde nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Convocada pelo Conselho Nacional de Saúde a cada quatro anos, pelo menos, a Conferência Nacional de Saúde (CNS) reúne representantes do governo, dos profissionais de saúde, dos prestadores de serviços e dos usuários para “*avaliar a situação da saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde*” nos municípios, nos estados e no país. A CNS é precedida por Conferências Municipais e Estaduais, em que são escolhidos os representantes para a nacional.

A VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, é emblemática, pois reúne amplos setores da sociedade e movimentos sociais na elaboração do documento que serve de base às formulações das Leis referentes à saúde na Constituição Federal de 1988. Pela Lei, os Conselhos de Saúde atuam “... *na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros...*” (BRASIL, 1990).

Dentre as funções específicas dos Conselhos destacam-se duas: devem estabelecer diretrizes para a elaboração dos Planos de Saúde (municipais, estaduais e nacionais) e aprovar critérios e valores para remuneração de serviços. O aumento do repasse de recursos da saúde para os municípios é vinculado à existência do Conselho de Saúde, o que explica a existência hoje, pelo Cadastro Nacional de Conselhos, de 5.091 Conselhos em, praticamente, todos os 5.560 municípios do Brasil.⁷

⁷ A pesquisa *Perfil dos Conselhos de Saúde do Brasil*, da Escola Nacional de Saúde Pública, divulga, no final de 2004, que já havia Conselhos de saúde em 5.559 dos 5.560 municípios do país, enquanto um estava sendo criado no único município faltante.

A Resolução nº333/20038 do Conselho Nacional de Saúde estabeleceu que a composição dos Conselhos deve ser: 50% de entidades de usuários; 25% de entidades de trabalhadores de saúde e 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados e sem fins lucrativos. Desta forma, conferiu-se peso considerável aos usuários, diferente dos Conselhos dos outros setores aqui estudados. A representação dos usuários se efetiva através de entidades tais como associações de portadores de patologias e deficiências, associações de moradores, sindicatos e movimentos de mulheres.

As entidades são eleitas entre seus pares nas Conferências Municipais e indicam os conselheiros de acordo com o regimento interno da sua organização. De acordo com a Resolução nº333/03, o presidente do Conselho pode ser qualquer membro componente do Conselho, contanto que seja eleito em Reunião Plenária. Na saúde, o presidente do Conselho Municipal era o secretário municipal de saúde. Embora essa norma possa ser modificada no regimento interno, o que a Resolução 333 fez posteriormente, o peso político conferido ao secretário municipal de saúde ainda é considerável nos Conselhos Municipais, uma vez que a maioria ainda tem o Secretário como presidente.

II. Conselho de Assistência Social

A participação na gestão das políticas de assistência social é regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 –, que cria os Conselhos de Assistência Social de caráter permanente e com composição paritária entre governo e sociedade civil, incluindo-se nesta os representantes dos usuários ou de

⁸ Disponível em http://Conselho.saude.gov.br/deliberacoes/reso_03.htm

organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor.⁹

O presidente do Conselho de Assistência Social é eleito entre os membros titulares do Conselho e, da mesma forma que o Conselho de Saúde, o artigo 30 da LOAS define que “*é condição para os repasses aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, dos recursos que trata esta lei, a efetiva instituição de um Conselho de Assistência Social*”. O Art. 9º destaca que é função dos Conselhos Municipais fiscalizarem as entidades e organizações de assistência social, que dependem, para seu funcionamento, de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social. A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado como entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A implementação de novos programas sociais, tais como o Programa Bolsa-Família e o Programa Fome Zero, demanda a criação de novos Conselhos vinculados às Secretarias Municipais de Assistência Social. Estes podem ser divididos em dois tipos, os de defesa de direitos e os de programas. Têm-se assim, além do Conselho de Assistência Social, os Conselhos de Defesa dos Direitos: da Mulher, do Idoso, da Criança e do Adolescente, dos Portadores de Necessidades Especiais, dos Negros e outras minorias. Para programas políticos, têm-se os Conselhos do Bolsa Família, da Segurança Alimentar e, mais recente, o Conselho Anti-Drogas.

⁹ Usuários + entidades + profissionais = 50% e governo= 50%.

III. Conselho de Educação

A Constituição Federal de 1988 determina que o município deve atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Existe, no entanto, a possibilidade de que o município opte por integrar o sistema estadual de ensino. Neste sentido, embora seja incentivada a criação de Conselhos Municipais de Educação, nenhuma lei a torna obrigatória. Porém, para o município receber recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do programa de Merenda/Alimentação Escolar, é exigida a formação do Conselho do FUNDEF e do Conselho de Alimentação Escolar, através de Leis Municipais.

Assim, a atual Lei de Diretrizes e Bases não contém dispositivos acerca da criação e das funções do Conselho Municipal de Educação (CME), apenas mencionado na Lei 9.424/96 que legisla sobre o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, para o qual é obrigatório a criação de um Conselho voltado ao acompanhamento e ao controle de gastos dos recursos desse Fundo. A composição do Conselho do FUNDEF deve ser de, no mínimo, quatro membros: um representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; um representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental; um representante dos pais de alunos; e um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

No caso de estar implementado, o Conselho Municipal de Educação deve atuar na definição da política educacional local, dar diretrizes para o plano de construções escolares, acompanhar gastos dos recursos da educação, avaliar o atendimento escolar oferecido e possibilitar fóruns para a manifestação de pais, professores e demais interessados na situação da educação do município, ouvindo suas reivindicações. A composição do Conselho Municipal é definida em Lei Municipal.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2002) encontra Conselhos de Educação em 73% dos municípios brasileiros. No tocante à paridade, a pesquisa identifica o seu não cumprimento em 6,4 % dos Conselhos de Assistência Social e em 6,3 % dos Conselhos de Saúde. Nos Conselhos de Educação, não há paridade em 11% dos Conselhos.

3.2.2 Conselhos: o que já foi estudado?

A criação de Conselhos de diversos tipos nos municípios brasileiros tem produzido uma diversidade de experiências, as quais vêm sendo analisadas em trabalhos acadêmicos. Percebe-se, nestes, uma renovação pelo interesse em temas da cultura política, da cultura cívica e do capital social como categorias que se relacionam com o maior ou o menor sucesso das experiências de gestão participativa.

Os estudos focalizam aspectos da organização dos Conselhos, como o cumprimento das diretrizes da legislação em relação à composição, à paridade e à proporcionalidade (BRAVO, 2001); à qualidade da participação (CORREIA, 2000; WENDHAUSEN & CAPONI, 2002); aos efeitos da participação na organização da sociedade civil (PESSOTO et al., 2001), na cultura cívica e política dos conselheiros (FUKS et al., 2003) e na formação do capital social (LABRA & FIGUEIREDO, 2002).

O caráter processual dessas experiências é igualmente ressaltado nos estudos e, ainda que não estabeleçam conexões diretas entre a atuação dos Conselhos e a melhoria da performance do governo, observam-se avanços em termos de transparência das políticas (CORREIA, 2000).

Por sua vez, os estudos chamam a atenção não só para os limites da efetiva participação da sociedade civil em decidir sobre as políticas públicas, mas também para o

perigo de os movimentos sociais perderem o potencial crítico em relação às ações do governo (LABRA, 2002).

As conclusões de Sato et al. (2003) ressaltam que as grandes linhas das políticas sociais têm sido fruto de decisões centralizadas e que a participação social nas esferas mais altas de decisão ficou relegada a plano secundário.

Embora Labra (2002) tenha inferido o incremento do capital social dos conselheiros representantes da sociedade civil com base em estudos de caso em oito estados da Federação, mostra-se pessimista quanto à ‘qualidade’ da participação desses representantes. Com exceção de Porto Alegre, a população em geral ignora a existência e os objetivos dos Conselhos, enquanto as associações locais não se interessam em nomear novos representantes. Não raro, as autoridades boicotam a participação e cooptam as lideranças locais mediante troca de favores e benesses. Em decorrência disso, os conselheiros representantes da sociedade civil acabam por reproduzir justamente o que deveriam evitar: as relações de trocas clientelistas.

Para que se tenha uma participação efetiva nos Conselhos, Cortes (2002) identifica pelo menos duas pré-condições essenciais: uma sociedade civil ativa e organizada e gestores abertos à participação. Além destas, a desigualdade de poder e de acesso à informação entre os representantes do governo e da sociedade civil dificulta a participação mais dinâmica. Um estudo sobre a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil conclui que o silêncio desses representantes durante a maioria das reuniões é reflexo da desigualdade de poder (WENDHAUSEN & CAPONI, 2002).

A obrigatoriedade de constituir o Conselho leva a participação a reboque – ou seja, a pessoa é levada a participar sem ter consciência do seu papel como conselheiro. Essa participação fraca, que é quase uma encenação, como definiu White (1996), ocorre sem

debates nem discussões e, em alguns casos, os conselheiros, em razão de não terem muita consciência do seu papel, ‘assinam embaixo’ das deliberações de forma mecânica, apenas para cumprir protocolo (BEZERRA, 1999; LABRA, 2002; FUKS et al., 2003).

A representatividade dos conselheiros da sociedade civil é fator que contribui para uma participação mais consistente. A ausência de contato entre os representantes e os representados, a restrita base participativa das entidades e a falta de divulgação são problemas reportados por comprometerem a capacidade de os conselheiros representarem a comunidade nos Conselhos (LABRA & FIGUEIREDO, 2002).

Todavia, há estudos que mostram o aproveitamento benéfico da experiência participativa por parte do conselheiros, que teriam ampliado a sua cultura política e cívica e gerado um círculo virtuoso de formação de capital social (BEZERRA, 1999; LABRA, 2002; FUKS et al., 2003).

Quando a participação nos Conselhos é bem sucedida, os conselheiros passam a ter mais confiança nos gestores e nas políticas, o que gera mais vontade de participar e de aprender, dando origem ao círculo virtuoso de formação de capital social. No entanto, esse capital social gerado ficaria limitado aos participantes dos Conselhos, não sendo facilmente compartilhado com a sociedade em virtude, muitas vezes, dos problemas de representatividade assinalados anteriormente (LABRA & FIGUEIREDO, 2002).

Essa limitação quanto à multiplicação do capital social gerado pela participação nos Conselhos, põe em cheque o potencial do Conselho no tocante a criar nova cultura em locais nos quais é pouca a tradição participativa. Onde já existe alguma participação e organização da sociedade civil, a participação nos Conselhos pode potencializar a cultura cívica,

incentivando inclusive a criação de novas associações e espaços participativos (PESSOTO et al., 2001; FUKS et al., 2003).

Por tudo isso, a definição de ‘quem participa’ tem ganhado maior relevância nos estudos sobre Conselhos. Estudos sobre o perfil dos conselheiros evidencia que determinados grupos – jovens, mulheres, idosos, negros - ficam ‘fora’ dos Conselhos (LAVALLE, 2005).

Pelas próprias características do setor, a política de assistência social volta-se para um público mais vulnerável e com menor poder de vocalizar demandas. Perissinotto (2002, p.12) sublinha que o engajamento no debate político não faz parte da tradição das entidades de assistência social: *“ao contrário, são entidades que tendem a se afastar de discussões declaradamente políticas e partidárias e que procuram concentrar-se essencialmente nas suas atividades de caridade”*.

Além do desenho institucional dos Conselhos, as características do setor, tais como mobilização social e público alvo, influenciam a caracterização dos Conselhos. A área da saúde é marcada por intensa mobilização de grupos sociais que disputam recursos e programas, o que pode ser exemplificado pelas organizações de pacientes renais crônicos, de saúde mental, de cardiopatas, de hansenianos, de HIV positivos além dos portadores de deficiência etc., que participam dessas arenas.

As limitações encontradas no funcionamento dos Conselhos têm gerado certo pessimismo quanto à viabilidade e à permanência desse formato participativo, embora estudos apontem que há ganho importante, para os que participam, em termos de conhecimento sobre direitos e sobre política, assim como à expressão de demandas da população em relação ao setor. Mesmo que não seja pleno o entendimento da execução orçamentária, a prestação de contas ao Conselho tem melhorado a transparência da gestão das políticas (CORREIA, 2000).

Outra crítica em relação aos Conselhos diz respeito à burocratização da participação, já que a agenda é muitas vezes definida de cima para baixo, sem tempo hábil para que os conselheiros avaliem melhor os temas sujeitos à deliberação. No caso dos Conselhos Municipais de Assistência Social, por exemplo, a função de dar concessão/renovação do atestado de funcionamento das entidades de assistência social se sobrepõe a outras funções. Desse modo, o debate sobre a política municipal de assistência social acaba por ficar em segundo plano (PERISSINOTTO, 2002).

É consensual que o formato Conselho significa novo mecanismo de parceria entre governo e sociedade, porém os estudos têm apontado limitações, quando se trata da qualidade da participação da sociedade civil nos Conselhos. O ‘custo’ esperado desse modelo de democracia participativa, que seria um processo de negociações e de consensos, não se está efetivando. Os estudos indicam, como razões para a ausência de debate, a desigualdade de poder e a distribuição desigual de recursos entre setores governamentais e representantes da sociedade civil, a predominância de tarefas burocráticas em relação ao debate de questões da comunidade e da discussão sobre a política e a limitada base representativa dos conselheiros (CÔRTEZ, 1998; PESSOTO et al., 2001; LABRA & FIGUEIREDO, 2002; WENDHAUSEN & CAPONI, 2002; FUCKS et al., 2003; PERISSINOTTO, 2002).

Também se verifica a realização de potenciais benefícios da participação nos Conselhos, como, por exemplo, o aumento da consciência cívica e política dos conselheiros, o incentivo à criação de novas associações e espaços participativos e o aumento da transparência na gestão das políticas (CORREIA, 2000; PESSOTO et al., 2001; LABRA & FIGUEIREDO, 2002; FUCKS et al., 2003).

Os Conselhos, então, tanto têm sido alvo de críticas como depositários de antigas esperanças de maior abertura e democratização no que concerne às decisões governamentais, permanecendo salutar o acompanhamento dessas experiências em curso a fim de compreender o que têm trazido de novo para a cidade e até onde a participação pode ir.

CAPÍTULO 4. METODOLOGIA

Esta pesquisa se utiliza da perspectiva qualitativa de Estudo de Caso. Na opinião de Tellis (1997), o estudo de caso não é metodologia, mas a escolha de um objeto a ser estudado, uma vez que, quanto ao método, o estudo de caso pode ser qualitativo, quantitativo ou a combinação dos dois. Porém, para Stake (1995), o estudo de caso se define como uma metodologia por natureza, qualitativa.

Nesta pesquisa, entende-se o estudo de caso como abordagem que oferece possibilidades de análises em uma perspectiva múltipla, ou seja, que considera não apenas a voz e a perspectiva dos atores, mas, do mesmo modo, a perspectiva dos grupos e atores relevantes assim como a interação entre eles (TELLIS, 1997). As questões do estudo de caso são, em sua maioria, questões de “como” e “por que” (YIN, 1994).

Yin (1994) identifica cinco componentes do desenho de pesquisa que são importantes para o estudo de caso: (1) as perguntas que o estudo pretende responder, (2) suas proposições/hipóteses, (3) as unidades de análise, (4) a lógica que liga as informações/dados às proposições/hipóteses e (5) os critérios de interpretação dos dados.

Na presente pesquisa, são três as unidades de análise: os conselheiros, as entidades e os Conselhos. Uma quarta unidade de análise surge da interação entre os conselheiros, as

entidades e os Conselhos. O potencial do estudo de caso é justamente essa: fazer análises que considerem também a interação entre os atores e os grupos.

Para a análise dos dados, Yin (1994) sugere criar uma estratégia analítica que conduza o pesquisador às conclusões. São duas as estratégias que podem ser utilizadas: (1) analisar as evidências com base nas proposições teóricas do estudo, (2) desenvolver uma descrição do caso que servirá de base para organizar o estudo. A primeira modalidade de análise é o *pattern-matching* – o que pode ser traduzido como ‘padrões de correspondência’ –, expressão que se define como um tipo de lógica que compara o padrão empírico com outro previsto; quando esses padrões coincidem, a validade interna é garantida.

Se o estudo de caso tiver finalidades explicativas, os padrões devem estar relacionados com as variáveis dependentes ou independentes. O uso de explicações rivais como *pattern-matching* é recomendado quando há variáveis independentes envolvidas. Neste caso, a análise requer o desenvolvimento de proposições teóricas rivais, mas a preocupação geral continua sendo o quanto o padrão encontrado atinge aquele previsto (CAMPBELL, 1975; YIN, 1994).

O *pattern-matching* foi descrito por Campbell (1975) como técnica para ligar os dados/informações às proposições, delimitando qual (is) informação (ões) responderá (ão) a cada pergunta da pesquisa. Em muitos casos, é preciso a combinação de diversas informações para que determinado fenômeno possa ser relacionado a uma proposição teórica.

Críticas a esta metodologia convergem para o problema da validade em razão da possível influência da subjetividade do investigador na interpretação dos dados. Yin (1994) propõe três formas para lidar com o problema da validade: (a) usar múltiplas fontes de evidência; (b) estabelecer uma cadeia de evidências; (c) fazer relatório preliminar, a ser

revisado pelos informantes-chave. A generalização dos resultados para além do caso imediato – validade externa – no Estudo de Caso é feita através de generalização analítica.

Para Yin (1994), quatro princípios devem dirigir o pesquisador durante as análises: (a) mostrar que estas abrangeram todas as evidências relevantes; (b) nelas incluir todas as interpretações rivais; (c) enfatizar o aspecto mais significativo do estudo de caso; e (d) usar os conhecimentos prévios do pesquisador para complementar as análises.

A fim de enfatizar o aspecto mais significativo do estudo, esta pesquisa realizou vários movimentos de ‘ida e volta’, desde os dados para a teoria, que podem ser resumidos da seguinte forma: o marco teórico e a revisão de literatura forneceram os elementos para delimitar as hipóteses de pesquisa; a partir destas, as perguntas que pudessem confirmá-las ou negá-las foram formuladas; a seguir, com as informações obtidas, voltou-se às perguntas e às hipóteses para verificar o que foi possível coletar das entrevistas e dos demais materiais que responderiam às questões.

As entrevistas foram categorizadas com base em sucessivas leituras através do programa Ethnograph V5, porém as categorias de análise principais – aquelas que responderiam as perguntas da pesquisa – foram escolhidas ao longo do processo de ida e volta da teoria para as entrevistas, já descrito. Considerou-se que uma categoria poderia corresponder a mais de uma pergunta, do mesmo modo que uma pergunta poderia se referir a mais de uma hipótese. Igualmente se tomou em conta que, por meio das hipóteses, o pesquisador dialoga com a teoria. Foi no percurso teoria – definição de hipóteses – perguntas – categorias – perguntas – hipóteses – teoria que se realizou o *pattern-matching* descrito na literatura sobre metodologia de estudo de caso.

Mediante associações analíticas, o *pattern-matching* possibilita ao pesquisador que utiliza o Estudo de Caso, levantar dados empíricos capazes de dialogar com a produção mais ampla. Nesse trajeto se procura acrescentar novos aspectos, a partir do local e do estudo em profundidade, que passam despercebidos quando as categorias são definidas previamente. Por conseguinte, há maior abertura para o que o campo vai fornecer no tipo de pesquisa aqui desenvolvida.

4.1 Objetivo

O objetivo do presente estudo é compreender e analisar a dinâmica de participação da sociedade civil nos Conselhos de políticas sociais em uma cidade de pequeno porte. Por dinâmica de participação da sociedade civil compreendem-se a relação entre os fatores que levam à participação, o caráter dessa participação e seus efeitos, ou seja, com o quê essa participação contribui.

O caráter da participação – para evitar o termo ‘qualidade da participação’ expressão ainda controversa – compreende, neste contexto, aspectos como a presença dos Conselheiros nas reuniões, a possibilidade de os conselheiros expressarem as demandas da comunidade e a expressão de opiniões mesmo que contrárias às dos demais segmentos do Conselho. Nos termos de White (1996), se essa participação é forte ou fraca, se é mais uma encenação ou se existe representação de fato.

Como foi visto na parte teórica, são vários os fatores que podem contribuir para promover o tipo de participação que se cria nos Conselhos. A presença de uma sociedade civil ativa e organizada, gestores abertos à participação e os métodos e objetivos do espaço participativo criado, estão entre os principais fatores encontrados na literatura (CORTES, 1998; CORNWALL, 2002).

Neste estudo, procurou-se analisar com mais acuidade aspectos referentes às organizações da sociedade civil que contribuem com a qualidade da participação dos representantes da sociedade civil, que é entendida neste estudo, e em outros, ainda que de forma incompleta e simplificada, como sendo a capacidade que os conselheiros têm de vocalizar as demandas da população e de tomarem posições dentro dos Conselhos (WENDHAUSEN 2002; PERISSINOTO et al., 2003).

Para definir quais aspectos da dinâmica das organizações da sociedade civil seriam analisados, foram formuladas questões de estudo a partir de algumas proposições teóricas e hipóteses explicitadas a seguir.

4.2 Hipóteses

Na revisão de literatura foi visto que as implicações da heterogeneidade das organizações da sociedade civil para a participação, embora seja consensual em termos teóricos, foi pouco considerada nos estudos empíricos. O mesmo se dá com a relação entre a participação nos Conselhos e o desempenho das políticas. Na verdade, a idéia de que a participação nos Conselhos tem o potencial de melhorar o desempenho das políticas é bem difundida e aceita, porém são muitos os obstáculos para que essa relação seja verificada empiricamente.

A expectativa em relação ao potencial dos espaços participativos criados em nível local é que estes produzam efeitos positivos no desempenho das políticas e na organização da sociedade civil. No entanto, a literatura tem reportado dificuldades em relacionar participação com desempenho das políticas, pois o resultado da participação é processo de longo prazo, cujos efeitos são pouco visíveis e mensuráveis (BIEKART, 2002).

Este estudo procura analisar a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil no que trazem de novidades e de contribuições para a gestão das políticas, para a melhoria dos serviços e do atendimento à população. É esperado também que a participação contribua para o fortalecimento da sociedade civil através do fomento de uma cultura mais cívica, que alimente um ciclo positivo de formação de capital social. A percepção de que a participação individual traz bens coletivos para a cidade, possibilita criar uma cultura mais participativa e de interesse pelo bem comum, reforçando as redes cívicas e incentivando a organização da sociedade civil.

Diferente das contribuições para o desempenho, as contribuições da participação nos Conselhos para o fortalecimento da sociedade civil já foram bastante estudadas por meio dos conceitos de capital social e de cultura cívica e política. Este trabalho procura verificar os efeitos da participação nos Conselhos através de outro conceito, a categoria de de redes cívicas.

Levantadas essas lacunas na literatura, foram definidas três hipóteses para guiar o estudo:

1) A primeira, é que o formato institucional dos Conselhos – setoriais e criados de cima para baixo - gera ao mesmo tempo custos e incentivos para a participação dos representantes da sociedade civil.

2) A segunda, é que a qualidade da participação dos conselheiros representantes da sociedade civil se determina por elementos da dinâmica das organizações a que são filiados, tais como a natureza e os objetivos de cada organização, as formas de se relacionar com a comunidade e a relação da entidade com o poder público.

3) A terceira hipótese, que se desdobra em duas, é que a participação da sociedade civil nos Conselhos, a despeito das inúmeras limitações apontadas pela literatura, tem o potencial de:

a) contribuir para a transparência e a responsividade das políticas;

b) fortalecer a sociedade civil, por meio do reforço de redes cívicas.

Para discutir as hipóteses, foram definidas questões ligadas a cada hipótese. Essas questões e as respectivas hipóteses estão expostas no quadro abaixo:

Quadro Analítico I. hipóteses de trabalho e questões de estudo

| Hipóteses | Questões |
|--|--|
| 1. O formato institucional dos Conselhos gera ao mesmo tempo custos e incentivos para a participação de representantes da sociedade civil. | <ul style="list-style-type: none"> - Como e por que o conselheiro entra para o Conselho? - Por que o líder comunitário participa de determinado Conselho e não de outro? |
| 2. A qualidade da participação dos conselheiros representantes da sociedade civil é determinada por elementos da própria dinâmica das suas entidades em sua (1) interação com a comunidade e (2) interação com o poder público local. | <ul style="list-style-type: none"> - Como o líder comunitário capta os problemas e demandas da população? - Que problemas são identificados? -Esses problemas são levados aos Conselhos? |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Qual o grau de autonomia da entidade em relação ao poder público local? - Os conselheiros questionam, discutem e se posicionam nas reuniões dos Conselhos? |
| 3. A participação da sociedade civil nos Conselhos, a despeito de suas limitações, tem o potencial de (1) contribuir para o aumento da transparência das ações dos gestores e da responsividade das políticas e programas e de (2) fortalecer a sociedade civil por meio de redes cívicas. | <ul style="list-style-type: none"> - Como a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil contribuem para a melhoria da gestão, dos serviços e para o atendimento da população? - Que tipo de redes são ativadas ou reforçadas na participação nos Conselhos? Estas são redes cívicas que propiciam a formação de capital social? |

4.3. O município estudado

A pesquisa foi desenvolvida no município de Piráí, que se situa na Região do Médio Paraíba, Estado do Rio de Janeiro, à margem da Rodovia Presidente Dutra, a 84km da capital do Estado. Com população de 24.021 habitantes, distribuídos em área de 521 km² (IBGE, 2005), Piráí está entre os quinze municípios fluminenses, de um total de noventa e dois, que conta com população acima de 20 mil e abaixo de 30 mil habitantes. Esse município possui quatro (4) distritos: Piráí, sede do município, Vila Monumento, Arrozal e Santanésia.

No ano de 1997, Piráí retomou seu crescimento econômico a partir da elaboração do Programa de Desenvolvimento Local de Piráí, que buscava aproveitar o potencial da localização estratégica de Piráí – à beira de uma das principais rodovias interestaduais do Sudeste, a Rodovia Presidente Dutra – para atrair novas indústrias para o município, que, até então, tinha duas empresas, a Light e uma fábrica de papel (SILVA, 2002).

Na Educação, desde 2002, Piráí tem se aproximado dos 100% de crianças no ensino básico e tem conseguido melhorar a taxa de alfabetização.

Tabela 2
Indicadores Educacionais 2002, 2004 e 2005 – Piráí

| Indicador | 2002 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Taxa de Escolaridade (crianças de 7 a 14 anos na escola) | 97,73% | 97,00% | 98,00% |
| Taxa de Alfabetização (pessoas com 15 anos ou mais alfabetizadas) | 91,63% | 92,93% | 94,05% |

Fonte: Sistema de Informação sobre Atenção Básica em Saúde (SIAB, 2005).

No ano de 2005, Piráí investiu 25% de recursos próprios em saúde, mais do que o percentual de 15% exigido pela Emenda Constitucional 29 (EC-29, 2000), que define percentuais mínimos de recursos para as ações e serviços de saúde, vinculados à arrecadação

de impostos e às transferências constitucionais. Da receita total do orçamento da saúde de 2005, 70% foi de transferência do tesouro municipal, como mostra o quadro abaixo:

Tabela3
Resumo do orçamento da Saúde de 2005

| Receita | Valor | Porcentagem* |
|--|---------------|---------------------|
| (+) Saldo líquido do exercício anterior 2004 | 1.707.357,18 | 10% |
| (+) SUS / FNS | 3.183.643,97 | 20% |
| (+) Transferência Tesouro Municipal | 11.103.035,16 | 70% |
| (=)Total | 15.994.036,31 | 100% |

Fonte: Apresentação do VI Seminário de Avaliação de Serviços de Saúde de Pirai, 2006.

*Valores arredondados

O município conta com rede básica, um hospital conveniado – Hospital Flávio Leal, com 52 leitos –, 12 Postos de Saúde com equipe de PSF (Seminário de Avaliação do Serviços de Saúde – Construindo a Integralidade no SUS, 2005 referente a 2005), totalizando 63 leitos para Clínicas Médica, Cirúrgica, Pediátrica, Obstétrica, Psiquiátrica. Em 2004 ganhou o Título de Hospital Amigo da Criança e o Prêmio Bibi Voguel.

Para os procedimentos de alta complexidade, Pirai referencia os pacientes para o Rio de Janeiro, Petrópolis e Volta Redonda, ao passo que os de média complexidade, para Barra do Pirai, Barra Mansa, Niterói, Volta Redonda e Rio de Janeiro.¹⁰

Houve grande investimento na promoção do aleitamento materno exclusivo nos últimos anos.\

¹⁰ Disponível em <http://www.saude.rj.gov.br/gestor/regmedpa.shtml> Informe ao Gestor. Acessado em fevereiro de 2007.

Tabela 4
Cobertura de Aleitamento Exclusivo da População de 0 a 6 meses - 2000 a 2005

| Ano | 1998 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| % | 13,6% | 20% | 39,3% | 58,75% | 58,04% |

Fonte: Apresentação do VI Seminário de Avaliação de Serviços de Saúde de Pirai, 2006.

O Programa Bolsa Família é gerido pela Secretaria de Saúde.

Tabela 5
Cobertura do Programa Bolsa Família – 2004, 2005, 2006 – Pirai

| Famílias beneficiadas | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------------|-------------|-------------------|
| N | 387 | 776 | 1.111 |
| Famílias Atendidas abaixo da linha de pobreza | - | - | IPEA- 2004 |
| % | - | - | 95,50 |

Fontes: Coordenação do Bolsa Família de Pirai, 2006 (referente a 2004/2005); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

No Seminário de Avaliação dos Serviços de Saúde de Pirai, realizado em 2005, os Conselhos foram pauta de discussão em duas propostas: a primeira, apresentada pela equipe de Vigilância Sanitária para melhorar a atenção à saúde materno-infantil, foi a de haver maior participação da Secretaria Municipal de Saúde no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; a segunda, consistiu em envolver mais o Conselho Gestor e as Associações Moradores nas atividades de promoção à saúde dos distritos e re-implantar os Conselhos Gestores de Unidades dos Distritos de Cacaria e Caiçaras (Seminário de Avaliação da Rede Assistencial do SUS- Pirai, 2006).

4.4 Trabalho de Campo

As entrevistas consistiram no principal material de análise deste trabalho. Além das entrevistas, o exame de documentos, as observações de campo e as conversas informais

possibilitaram e complementaram as análises. O trabalho de campo foi realizado em cinco etapas:

1. Visita as Secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação para apresentar a pesquisa, obter informações e levantar a documentação sobre os Conselhos – atas, regimentos internos e lei municipal de criação dos Conselhos.
2. Conversa com os gestores e/ou algum funcionário indicado para obter informações sobre os Conselhos, tais como ano de criação, frequência de reuniões, local e horário das reuniões, regimento interno e composição atual. Esses dados permitiram obter uma noção geral da atividade e das condições de funcionamento dos Conselhos.
3. Identificação e localização de potenciais entrevistados
4. Convite, explicação da pesquisa e realização da entrevista.
5. Entrevistas aos gestores para obter informações mais específicas sobre o Conselho: elementos da história do Conselho, opiniões sobre o Conselho, situação da política setorial no município etc. Quando não foi possível entrevistar o gestor, foi entrevistado um funcionário indicado.

A identificação dos entrevistados foi feita através do método de *snow ball* ou bola de neve, no qual os potenciais entrevistados são identificados pela rede de contatos criada com os primeiros entrevistados. Estes foram indicados através das secretarias. Considerou-se suficiente o número de entrevistas quando se observou esgotamento e repetição dos temas nas entrevistas.

Em roteiro de entrevista semi-estruturado de formato predominantemente aberto, as perguntas foram desenhadas de modo a responder às questões do estudo. Uma primeira versão desse roteiro foi testada em uma entrevista com quatro (2) conselheiros distritais de saúde e dois (2) conselheiros de assistência social do município do Rio de Janeiro. Depois de procedidos os ajustes temáticos e de linguagem, chegou-se a uma versão final do roteiro.

São cinco (5) os temas gerais tratados no roteiro (formato integral em anexo):

- I. **Informações gerais sobre o conselheiro:** idade, escolaridade, trabalho.
- II. **Ativismo social e político:** experiências prévias com associações sem fins lucrativos, organização (ões) de que participa atualmente; tempo em que participa nessas organizações, interesse por política, confiança em grupos e instituições, grau de envolvimento com a atividade comunitária.
- III. **Atividade como conselheiro:** há quanto tempo é conselheiro; como foi escolhido para o cargo; qual associação representa no Conselho; opiniões sobre o Conselho e sobre o papel do conselheiro representante da sociedade civil; problemas e dificuldades para exercer esse papel, avanços com a participação.
- IV. **Organização que representa no(s) Conselho(s):** ano de criação da organização, frequência de reuniões, cargo que ocupa; há quanto tempo está na associação e neste cargo; objetivos da organização, público-alvo, número de componentes/associados, ações desenvolvidas, avanços e problemas, atuação como líder comunitário.
- V. **Contatos:** rede de contatos do entrevistado a partir da atuação como conselheiro e a partir da atuação como líder comunitário. Total de seis (6) contatos. Frequência de encontros e objetivos dos últimos contatos que teve com cada pessoa citada. A pergunta foi feita da seguinte maneira:

1. Cite três pessoas com as quais você teve mais contato nos últimos três (3) meses dentro do Conselho que participa.
2. Com que frequência você se encontra com cada uma das três pessoas citadas?
3. Cite os principais objetivos do último encontro que você teve com cada uma dessas pessoas?

As mesmas perguntas foram feitas para os principais contatos do entrevistado como líder comunitário.

Os relatos das experiências, opiniões e percepções dos conselheiros e gestores sobre os Conselhos foram a aposta desta pesquisa, no sentido de que é a partir da percepção dos indivíduos que se pode obter a riqueza e a novidade dessas experiências.

4.4.1 Dificuldades do trabalho de campo

Durante o trabalho de campo foram encontradas dificuldades que limitaram alguns aspectos da pesquisa. Em relação ao método, a limitação foi em relação a forma de identificação dos potenciais entrevistados. O critério inicial de escolha da forma de identificação, era desvinculá-la das secretarias. A percepção de que a pesquisa poderia estar vindo ‘de dentro’ da secretaria poderia inibir respostas mais críticas sobre os Conselhos. Procurou-se manter então, uma independência na forma de seleção dos entrevistados.

Foi feito um primeiro contato com as secretarias e, através deste, foram identificados os primeiros potenciais entrevistados. A partir daí, os entrevistados subsequentes foram identificados através da rede de contatos dos primeiros entrevistados. Este tipo de seleção pode ter introduzido um viés na pesquisa, já que obedeceu aos critérios da pessoa que indicou,

com a qual tem mais simpatia etc. Isso pode ter prejudicado a identificação de pessoas com opiniões contrárias às do entrevistado.

Procurou-se minimizar essa distorção mediante a entrevista de pessoas de variados grupos, o que não eliminou completamente o viés, já que o tempo da pesquisa não permitiu prolongar a identificação de mais atores na cidade, ficando restrita a determinados grupos. Não se pode dizer que os grupos que esta pesquisa identificou representam todos os grupos da cidade. Algum grupo com opinião diferente das dos entrevistado pode ter ficado fora da pesquisa.

Outro problema encontrado no trabalho de campo, foi a dificuldade para ter acesso a documentos sobre os Conselhos nas secretarias, com exceção da Secretaria de Saúde, onde o acesso ao documentos foi bastante facilitada. Somada a este dificuldade, no caso da Secretaria de Assistência Social, o acesso à gestora também não foi possível. Embora tenha havido bastante disponibilidade de outro funcionário para a entrevista, a visão da gestora se fazia importante neste caso.

Essas dificuldades resultaram em acesso diferenciado às informações referentes a cada secretaria e, conseqüentemente, as análises sobre o Conselho de Saúde se sobressaíram. Além da relevância que este Conselho efetivamente tem para a dinâmica de participação da sociedade civil na cidade, se destacou também pela abertura da secretaria para a pesquisa.

4.4.2 Considerações Éticas

Foi importante para a pesquisa, que o município fosse identificado por tratar-se de caso exemplar. Sendo um município pequeno e por serem líderes comunitários, as pessoas entrevistadas são bastante conhecidas na cidade, o que dificulta o anonimato. Entretanto, os

entrevistados foram informados de que seu nome seria preservado na versão final da pesquisa e nos artigos que fossem futuramente publicados, mas que a organização seria revelada.

Antes das entrevistas era lido um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo), para ser assinado em duas vias, pelo pesquisador e pelo entrevistado, permanecendo uma cópia com cada um. O Termo contém informações gerais sobre a pesquisa e deixa claro a não-obrigatoriedade da participação, além da possibilidade de o entrevistado se recusar a responder quaisquer perguntas e de desistir da entrevista em qualquer momento.

4.5 Perfil dos entrevistados

O principal material de análise da pesquisa foi o das entrevistas realizadas junto a quinze (15) líderes comunitários, conselheiros representantes da sociedade civil nos Conselhos. São apresentadas aqui as características dos entrevistados no que concerne à faixa etária, raça, sexo, ocupação e escolaridade desse grupo. Embora tais características não representem as do conjunto de todos os conselheiros de Piraí, mostram as de alguns dos principais conselheiros e líderes comunitários de diferentes entidades que atuam na cidade.

- Foram entrevistados 9 homens e 6 mulheres.
- Em relação à idade, todos os entrevistados tinham mais do que 30 anos e a maioria tinha entre 41 e 50 anos.

Quadro III. Faixa etária dos entrevistados segundo sexo

| | | Faixa etária | | | Total |
|-------|--------|--------------------|--------------------|------------------|-------|
| | | Entre 30 e 40 anos | Entre 41 e 50 anos | Acima de 50 anos | |
| Sexo | Mulher | 2 | 2 | 2 | 6 |
| | Homem | - | 7 | 2 | 9 |
| Total | | 2 | 9 | 3 | 15 |

- Dentre os 15 entrevistados, 3 se declararam ‘pardo’ e os demais se declararam ‘branco’.
- Em relação à escolaridade, 10 entrevistados possuem o 2º grau completo e 3 possuem o grau superior completo. Os três entrevistados que possuem o superior completo são do sexo feminino, membros da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) ou da Pastoral da Criança (PC). Os dois entrevistados, que tinham apenas o 1º grau completo, são igualmente do sexo feminino.

Quadro IV. Escolaridade dos entrevistados segundo sexo

| | | Escolaridade | | | Total |
|-------|--------|---------------|--------------|----------|-------|
| | | Primeiro Grau | Segundo Grau | Superior | |
| Sexo | Mulher | 2 | 1 | 3 | 6 |
| | Homem | - | 9 | - | 9 |
| Total | | 2 | 10 | 3 | 15 |

- Em relação à ocupação, 6 entrevistados são funcionários públicos, 3 são assalariados do setor privado, 3 são trabalhadores autônomos e 3 são aposentados.

Quadro V. Ocupação dos entrevistados segundo sexo

| | | Ocupação | | | | Total |
|-------|--------|---------------------|-------------|----------|------------|-------|
| | | Funcionário Público | Assalariado | Autônomo | Aposentado | |
| Sexo | Mulher | 3 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| | Homem | 3 | 2 | 2 | 2 | 9 |
| Total | | 6 | 3 | 3 | 3 | 15 |

- Dos 15 entrevistados, apenas um (1) não participava em mais de um Conselho. Dentre os que participavam em mais de um Conselho, onze (11) entrevistados participavam em três (3) Conselhos e os outros três (3), participavam em quatro (4) Conselhos.

4.6 Os Conselhos de Piraí e as entidades dos entrevistados

Foram identificados quatorze (14) Conselhos em Piraí. O quadro abaixo relaciona a qual Secretaria cada Conselho está ligado. A maioria dos Conselhos foi criada a partir de 2001 e a criação de seis deles é bem recente. Nota-se que para determinado setor e/ou secretaria podem existir vários Conselhos, como é o caso das Secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação. O Conselho de Direitos da Mulher, não estava tendo reuniões no momento da entrevista e o Conselho de Segurança Alimentar foi criado, porém nenhuma reunião havia sido convocada. Isso mostra que, por vezes, há intervalo entre a criação de um Conselho e o início de suas atividades.

Quadro VIII. Conselhos de Piraí – mandatário, ano de criação e situação em julho/agosto de 2005

| Secretaria | Conselhos | Mandatário | Ano de criação | Situação |
|---------------------------|------------------------------|------------|----------------|--------------|
| Saúde | 1. Saúde | Sim | 1991 | Ativo |
| | 2. Gestores de Serviços | Não | 2005 | Ativo |
| Assistência Social | 3. Promoção Social | Sim | 1993 | Ativo |
| | 4. Portadores de deficiência | Sim | 2005 | Ativo |
| | 5. Idosos | Sim | 2000 | Ativo |
| | 6. Criança e adolescente | Sim | 1993 | Ativo |
| | 7. Mulher | Não | 2004 | Sem reuniões |
| | 8. Segurança Alimentar | Sim | 2004 | Sem reuniões |
| | 9. Anti-Drogas | Sim | 2005 | Sem reuniões |
| Educação | 10. Educação | Não | 2001 | Ativo |
| | 11. Fundef | Sim | 2001 | Ativo |
| | 12. Merenda Escolar | Sim | 2001 | Ativo |
| Planejamento | 13. Cidade | Não | 2004 | Ativo |
| | 14. Meio Ambiente | Não | 2004 | Ativo |

As entidades que representam a sociedade civil nos Conselhos de Piraí podem ser classificadas em dois grupos, de acordo com seu tipo de estrutura organizacional: organizações com estrutura “verticalizada” e organizações com estrutura “horizontalizada”.

O quadro a seguir mostra a classificação das entidades adaptada da classificação feita por Lavallo et al. (2005), com base nas seguintes dimensões: público alvo, objetivos, abrangência da atuação, número de entrevistados por entidade, ano de criação da entidade e Conselhos em que a entidade tem assento.

Quadro VI. Perfil geral das organizações entrevistadas

| | Associações de Moradores | FAMP | ONG* | ABM | APAE | Pastoral da Criança | CECOMIP | Rádio Comunitária |
|--|---|--|--|---|---|---|---|---|
| Público alvo | Moradores de um bairro | Associações de Moradores | Meio Ambiente, recursos hídricos | Mulheres | Crianças com necessidades especiais | Gestantes e crianças carentes menores de 6 anos | Idosos | Moradores do distrito |
| Objetivos | Resolver os problemas e conseguir melhorias para o bairro | Assessorar, organizar e representar o conjunto das mas | Proteger o Meio Ambiente, recuperar rios e nascentes | Defender os direitos das mulheres, divulgar informações sobre tais direitos e sobre a saúde da mulher | Prestar atendimento à criança com déficit escolar grave | Desenvolver ações básicas de saúde e nutrição em áreas de pobreza | Realizar bailes, eventos culturais e esportivos voltados para o idoso | Realizar programa de rádio voltado para os ouvintes do distrito |
| Abrangência da atuação | Bairro | Município | Distrito | Município | Município | Município | Município | Distrito |
| Número de entrevistados | 7 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 |
| Ano de criação da entidade | Quadro seguinte | 1999 | 2002 | 2005 | 1987 | 1995 | 1999 | 2001 |
| Conselhos em que a entidade tem assento | Saúde Idoso Assistência Social Criança Deficiência Meio Ambiente Cidade | Saúde Meio Ambiente Cidade | Unidade de Saúde Meio Ambiente | Atualmente, em nenhum: já participou do Conselho da Mulher e no da Cidade | Assistência Social Idoso Criança Deficiência Educação | Criança Educação Idoso Meio Ambiente Saúde Deficiência | Criança Cidade | Assistência Social |

*Organização Rozalense de Recursos Renováveis; **sem fins lucrativos

Quadro VII. Perfil das Associações de Moradores entrevistadas. Pirai

| | AM1 | AM2 | AM3 | AM4 | AM5 | AM6 | AM7 |
|--|-------------|------|------------|--------------------|--------|------------------|--------------|
| Ano de criação | 2001 | 1996 | 2000 | 1983 | 1992 | 1996 | 1991 |
| Conselhos dos quais participa | CS | CC | CS, CC | CC, CONSEA | CMDC A | CMDCA/CPD | CAS |
| Conselhos de que já participou | CM, CC, CMA | - | - | - | - | CS, CAS, CC, CMA | CC |
| Ano em que começou a participar em Conselho | 1999 | 2004 | 2004 | 2004 | 2005 | 1994 | 2001 |
| Membros | 10 | 5 | SI | 14 | SI | 6 | 6 |
| Associados | - | - | - | 50/60 | 30 | - | - |
| Local das reuniões | Residência | CIEP | Residência | Escritório alugado | escola | residência | Clube social |

A tipologia proposta utiliza três critérios para dividir as organizações: o tipo de atividade desenvolvida, o público-alvo e os objetivos da entidade. As organizações que participaram da pesquisa, foram classificadas segundo cinco tipos: (1) Associações, (2) Coordenação, (3) ONG e (4) Prestadoras de serviços sem fins lucrativos e (5) Outras.

As associações trabalham para uma ‘comunidade imaginária’, territorialmente definida. As de coordenação representam interesses de um conjunto de associações que trabalham com determinado tema. As ONGs de *advocacy* trabalham na transformação de problemas sociais em temas públicos e realizam campanhas em torno desses temas para influenciar o comportamento do setor público ou privado. Finalmente, as organizações voluntárias de prestação de serviços, trabalham com a provisão ao público, o que pode ser entendido como caridade ou como parte de uma estratégia de empoderamento.

A Pastoral da Criança está presente, especialmente, nas periferias das grandes cidades e nos bolsões de pobreza e miséria dos pequenos e médios municípios brasileiros tanto no meio urbano e rural quanto em áreas indígenas.

CAPÍTULO 5. A SOCIEDADE CIVIL EM PIRAÍ

As organizações dos conselheiros entrevistados (chamadas também de entidades) estão inseridas em diversos Conselhos da cidade. Neste capítulo, foi descrito, com base nos relatos das entrevistas, um breve percurso das organizações da sociedade civil de Piraí, delimitando seus principais marcos. O percurso da sociedade civil se desenvolve na relação – ou na ausência de relação - com o governo local e é reflexo de acontecimentos nacionais.

Com o advento dos Conselhos é reforçada uma forma de interação mais próxima e constante entre sociedade civil e governo, como parte da gestão das políticas públicas. A descrição do percurso da sociedade civil de Piraí visa mostrar em quê momento desse percurso os Conselhos se inserem.

O formato institucional dos Conselhos – que significa o que todos os Conselhos têm em comum, ou seja, serem setoriais e implementados por Lei municipal – cria determinados incentivos para a participação. As entidades da sociedade civil acessam os Conselhos através de convite da Secretaria ou por concorrência nas respectivas Conferências. No segundo item deste capítulo é visto as implicações das diferentes formas de entrar nos Conselhos e as implicações do formato institucional dos Conselhos para a gestão das políticas.

A resposta a pergunta de como os líderes comunitários chegam aos Conselhos, lida com uma questão apontada pela literatura de que a participação criada de cima para baixo (*top-down*) gera uma participação ritualizada, apenas para legitimar decisões já tomadas.

5.1 Três marcos da mobilização da sociedade civil de Piraí

Foram identificados, nas entrevistas, três marcos na história da mobilização da sociedade civil em Piraí, relativos a mudanças na relação das entidades da sociedade civil com o poder público. O marco inicial se deu por volta de 1986, com a fundação da primeira organização com trabalho voluntário de Piraí, o Centro Kardesista Oásis no Caminho. O segundo, durante os anos de 1990, se deu com três eventos quase concomitantes: a chegada da Pastoral da Criança, a atuação de um líder comunitário que organizou as Associações de Moradores no município e a atuação das Secretarias de Promoção Social e de Saúde na organização da sociedade civil de Piraí.

O terceiro e mais recente marco, que se inicia no fim dos anos de 1990, é o da proliferação de novas organizações com finalidades as mais diversas. São exemplos de organizações que fazem parte dessa nova fase: a primeira organização, que se auto-identifica como ONG de Arrozal, a Associação dos Comunicadores de Arrozal, ligada à Rádio Comunitária, e o Centro Comunitário da Melhor Idade de Piraí (CECOMIP).

A partir da primeira organização sem fins lucrativos de Piraí, o Centro Espírita Kardesista Oásis no Caminho, organizou-se um grupo que atuou voluntariamente durante um período de dois anos em bairro pobre do centro da cidade. A fala seguinte relata como se davam essas ações:

A gente subia o morro no meio da lama e atendia as pessoas (...). Mudou a história daquele bairro. As crianças estavam morrendo com doenças, nós arrumamos as casas das pessoas voluntariamente, pedindo para um, tirando do próprio bolso, né. Fizemos um trabalho assim, que foi a base da estrutura social nesse município em termos de assistência social. Nem a Igreja Católica, que é a forte base social de hoje, nem a Pastoral da Criança que faz um trabalho fantástico aqui, nem a APAE, nada. Existia o Oásis que começou tudo isso. E depois, até por uma questão de concorrência boa, (...) surgiram outros. (Informante 14_FAMP/AM)

No segundo momento, cerca de dez anos depois, a Pastoral da Criança (PC) chegou à cidade, atuando através de trabalho voluntário no combate à desnutrição infantil nas regiões mais pobres do município. A atuação da PC contribuiu para a redução da mortalidade infantil em Piraí, contribuição que, segundo uma entrevistada da PC, é reconhecida no município:

Nós somos um município que tem toda a rede primária com assistência básica. Ali tá ó, uma placa enorme 'Aleitamento materno exclusivo', mas se não fosse o nosso trabalho há dez anos atrás, não tava com essa facilidade toda não, eles mesmo reconhecem isso. (Informante 4_PC)

Em outro momento da entrevista acrescenta:

Agora tem, acho que deve ter dois anos, o município já está com o [Programa] Saúde da Família implantado em todos os postos, mas quem fez o trabalho pioneiro foi a Pastoral da Criança. Quem subiu o morro, ia para o alto lá, era a PC. (Informante 4_PC)

Até a década de 1990, as ações desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil em Piraí, eram voltadas mais para a assistência e havia pouca interação com o governo local. A partir de metade dos anos de 1990, essa interação começou a se intensificar. Apesar de já existirem Associações de Moradores em Piraí desde 1983, sua ação parece não ter tido expressividade até essa década. O primeiro Conselho criado na cidade, em 1991, foi o Conselho de Saúde e analisando sua composição é possível observar que as AMs tinham pouca participação até metade dos anos de 1990.

A partir de três eventos mais ou menos consecutivos, as AMs se organizaram, passaram a ser mais significativas e a ter mais participação no Conselho de Saúde e em

outros que vão sendo criados na cidade. Na ação da Secretaria de Promoção Social, quanto à legalização dos documentos, entre os anos de 1995 e 1996, sobressai a atuação de um líder comunitário, que toma a frente da criação da Federação de AMs e o advento dos Conselhos municipais, marcando o período de crescimento das AMs.

Esse líder comunitário tornou-se referência para todas as Associações de Moradores da cidade. Suas ações constituem o marco de um tipo de atuação da sociedade civil que dá um tom mais politizado à cidade:

Ele foi em cima, lutou. Ele esteve dez anos à frente da Federação [das Associações de Moradores] e nesses dez anos, ele assim, largou a vida toda, porque ele queria optar pela luta comunitária. É uma lenda viva, um cara que sempre falou o que sente e o que pensa, que tomou posições. (...) quebrou todas as pedras do caminho, prá gente poder sentar na areia macia. Ele sim, pegou uma fase difícil. (Informante 14_FAMP/AM)

A criação do Conselho de Saúde, em 1991 iniciou a formação de uma cultura de participação, nesse setor, no município. O Conselho de Saúde passou a ser veículo para os representantes da sociedade civil pressionarem pela garantia do direito universal à saúde, assegurado pela Constituição Federal de 1988. O relato da gestora de saúde mostra o papel do Conselho de Saúde na motivação da organização da sociedade civil:

A partir de 1991 é instituído o Conselho de Saúde, aí o Conselho de Saúde ele ficou sozinho, eu acho que até 1996. Os outros Conselhos começam a surgir a partir de 1997. Aí, estruturam outros Conselhos e as Associações de Moradores e aí começa, né, a gente começa. Tanto é que a composição do Conselho era assim, de Associação de Moradores era mínima. Fazia parte do Conselho Lions, Rotary, Igreja...(...). E quando foi na gestão de 1997 a 2000, aí (se) estruturou a Secretaria de Ação Social no município. Essa Secretaria teve papel importante, porque uma das ações dela foi organizar, acho que trinta e duas Associação de Moradores dentro do município. Organizar mesmo, pessoa jurídica, né, estruturar, ensinar, ajudar como montar, ajudar eles a organizarem, a fazer os processos de eleição e tudo. Aí daí deu um 'bum'. As Associação de Moradores tomaram conta porque, na realidade, hoje a grande composição do Conselho é de Associação de Moradores. Tem Associação de Moradores em tudo quanto é canto do município. (Informante 19_Gestor)

No percurso das organizações da sociedade civil de Pirai, chama a atenção a recente criação de novas associações com graus de organização e de objetivos diferentes

das que existiam até então. A CECOMIP se formou em 1999, como clube de serviços voltado para o público da Terceira Idade. A primeira entidade que se auto-intituiu como ONG em Pirai, foi criada em 2002, sob o nome de Organização Rozalense de Recursos Renováveis, dedicada a questões do Meio Ambiente. A criação da Associação dos Comunicadores de Arrozal é outro exemplo. Já a Rádio Comunitária existe desde 2001, mas a formação da Associação dos Comunicadores de Arrozal se deu em 2005.

É plausível pensar que a criação de novos Conselhos tenha, de certa forma, pressionado para a formação de novas Associações ou de algumas delas. Essas associações lidam com temas emergentes, que só mais recentemente entraram na agenda governamental, como as do meio ambiente e do idoso. A municipalização das políticas traz, para os movimentos sociais, o desafio de capilarizar suas ações, como faz a representante da União Brasileira de Mulheres (UBM) em Pirai. De forma ainda incipiente, essa líder comunitária procura trazer à agenda a questão dos direitos das Mulheres. Se, em nível nacional, o debate já está bastante avançado com redes nacionais de mulheres, de ONGs atuantes em todas as capitais, essas questões parecem ter menor repercussão nas cidades menores.

O percurso das organizações da sociedade civil de Pirai desde aquelas de cunho mais assistencialista e separadas do Estado para o desenvolvimento de outras com ações mais politizadas e mais próximas do governo, acompanha, em pequena escala, um movimento que se deu em âmbito nacional.

Como foi visto no Capítulo 3 deste trabalho, as Ongs que antes atuavam de costas para o Estado, foram cada vez mais fazendo parte da máquina pública, seja complementando as ações do governo, seja pressionando por políticas mais justas e eficazes. Assim, a profissionalização das Ongs atende essa nova forma de relação entre

sociedade civil e Estado, mais ‘por dentro’ e em parceria do que ‘por fora’ e em oposição ao governo.

Na história nacional recente, a sociedade civil de Pirai emerge no marco da redemocratização. A Constituição de 1988 ampliou e garantiu direitos políticos e sociais que, no campo das políticas públicas, se expressaram na universalização das políticas de saúde e educação. A ação dos movimentos sociais passou então a se dar mais na direção da garantia desses direitos.

Com a descentralização e a criação dos Conselhos municipais, a partir da década de 1990, abriu-se a possibilidade de incorporar amplos setores da sociedade na gestão das políticas sociais locais, cujo direito ao acesso da população é garantido na Lei. A necessidade de garantir esse acesso, principalmente das crianças, mulheres e idosos aos direitos sociais, motivou a criação de Conselhos voltados para a defesa de direitos (Conselho da Mulher, Conselho do Idoso, etc.).

Porém, a proliferação de Conselhos levanta questões relativas à capacidade das organizações da sociedade civil em ocupar, com qualidade, esses espaços, a sustentabilidade da participação e a efetividade da atuação dos Conselhos. No item seguinte essas questões são analisadas partindo-se do pressuposto de que o formato institucional dos Conselhos – setorial e criado de cima para baixo - contém potencialidades e limitações em termos de criar uma participação de qualidade.

5.3 Os líderes comunitários e os Conselhos: razões para a participação

Este item lida com duas questões: como os membros das diversas organizações da sociedade civil de Pirai chegam aos Conselhos e porque permanecem – ou não

permanecem – nesses Conselhos. A hipótese aqui é que os Conselhos, apesar de inicialmente serem espaços de participação a convite, com o tempo as pessoas perceberiam os benefícios e a importância da participação e procurariam espontaneamente os Conselhos, gerando uma concorrência positiva entre as organizações pelo acento nos Conselhos.

Ganhar a concorrência na Conferência ou ser convidado para ocupar um assento no Conselho não garante que a participação terá continuidade. Existem casos de Conselhos em que a composição é formada porém consecutivas faltas dos participantes impossibilitam seu funcionamento. Coloca-se então a questão: o que garante a continuidade da participação? Essa continuidade depende de que os participantes percebam ganhos com a participação que compensem os custos – tempo dedicado, envolvimento com os problemas do setor, etc.

Desta forma, partindo do pressuposto de que a participação envolve determinados custos e benefícios e que formatos institucionais para promover a participação podem interferir na relação custo/ benefício da participação, verificou-se que ganhos os conselheiros têm com a participação.

5.3.2 Como os líderes comunitários se tornam conselheiros?

Os conselheiros chegam aos Conselhos através de duas formas: por convite/ indicação da Secretaria correspondente ao Conselho ou através de eleições entre as entidades durante a Conferência Municipal do setor. A participação nos Conselhos é voluntária e não remunerada, porém, como alguns Conselhos são demandados por Lei Federal como condição para a recepção de recursos, a participação acaba por ter um caráter quase que de obrigatoriedade.

As Leis municipais que criam cada Conselho e seus respectivos Regimentos Internos, determinam a composição geral dos Conselhos. Algumas entidades têm assento permanente nos Conselhos devido a afinidade da entidade com o tema; por exemplo, a APAE trabalha com crianças deficientes, devendo indicar um titular e um suplente para as reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Conselho de Portadores de Deficiência (CPD) e do Conselho de Educação (CE).

Quando existe mais de uma entidade dentro do tipo de entidade definida no Regimento Interno – por exemplo, representante de associação de moradores -, as respectivas entidades concorrem pela vaga na Conferência Municipal através de eleição entre as entidades presentes na Conferência. Este caso é mais interessante em termos de representatividade da entidade do que o primeiro, visto que além da entidade ter que justificar perante seus pares, a sua permanência ou entrada no Conselho, concorrem as entidades que estiverem interessadas pela participação.

Tendo sido escolhida entre os pares ou indicada pela Secretaria, a entidade indica o membro a ocupar a vaga do Conselho, segundo critérios definidos internamente. Os critérios que apareceram nas falas foram ‘disponibilidade de tempo’, e ‘não ter outra pessoa’:

Porque ninguém queria, entende [participar do CMDCA]. Aí, como eu ia ficar mais livre, já estou há mais tempo aqui; então, eu assumi, porque não tinha quem assumisse. (Informante 4_APAE)

Outra fala reforça a anterior de que as entidades têm problemas em encontrar pessoas que se disponham a participar:

É tão difícil você conseguir representante que queira participar. Eu fiquei dentro da [outra entidade] 4 (quatro) anos, eu participava de quase todos os Conselhos, porque é muito difícil você ter alguém disponível para você indicar pessoas que gostem. (Informante 6_APAE)

Um efeito da dificuldade para encontrar pessoas para ocupar todas as vagas do Conselho é pegar a pessoa ‘a laço’ – ou a pessoa entrar de pára-quadras, como se diz, sem saber do que se trata. Uma entrevistada disse ter entrado no Conselho sem saber de que se tratava: “*Porque, na verdade, a gente entrou assim, de gaiato, entrou até sem saber direito o que era que eu estava fazendo*” (Informante 13_RC).

Outras razões para os conselheiros entrarem nos Conselhos, foram ‘querer participar’ e ‘ajudar a sociedade’. Mas de modo geral, foi visto que não há um critério interno bem definido nessas entidades para a escolha de pessoas para serem conselheiros. Isso indica que a participação nos Conselhos ocorre, em muitos dos casos, como uma resposta a uma demanda externa, ou seja, cria-se o Conselho e indica-se pessoas para participarem, configurando-se assim, como um espaço a convite, nos termos em que definiu Cornwall (2002).

O risco do espaço a convite é burocratizar a participação e deslegitimar espaços participativos já criados pela sociedade civil. Por outro lado, os Conselhos tem criado uma cultura de participação e isso é visto na forma de alguns deles entrarem para os Conselhos. Os relatos de três (3) dentre os quinze (15) entrevistados indicam que eles começaram a participar como ouvintes, interessando-se primeiro pelo Conselho através de outros conselheiros:

Quando eu comecei, foi a convite de colegas de outras AMs (...) conheci alguns colegas que já estavam no Conselho antes. Quando eu comecei pela Associação, eles me convidaram para participar. Eu comecei a freqüentar as reuniões para saber como funcionava. (Informante 23_AM)

Dois outros representantes, também membros de AMS, foram convidados por outros membros de AMS e participaram durante algum tempo como ouvintes ou suplentes antes de concorrerem à vaga. Nesse sentido, surge entre as entidades, um interesse mais espontâneo quanto à participação nos Conselhos, indicando que, se não para todas mas pelo menos para algumas entidades, a participação nos Conselhos tem se revelado como algo positivo.

A participação nos Conselhos tem se colocado quase como uma exigência – devido aos Conselhos serem criados por lei - que se faz sentir de diferentes formas pelas entidades. Entidades como a APAE e a Pastoral da Criança (PC) são potenciais participantes de diferentes Conselhos – Conselho de Educação, Conselho de Portador de Deficiência, Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente, Conselho de Saúde e, no caso da PC também o Conselho da Mulher. Além desses Conselhos com temas afins, essas entidades têm participação no Conselho do Idoso e no do Meio Ambiente. A ‘demanda’ por participação faz com que as mesmas pessoas estejam em diversos Conselhos:

Muitas vezes, são só aquelas mesmas pessoas, você encontra as mesmas pessoas em todos os Conselhos. Companheiros de Conselhos, no caso. Você passa por um, por outro, por outro, encontra as mesmas pessoas. (Informante 4_PC)

Mesmo nos relatos das AMS, que formam, em seu conjunto, a entidade com maior número de membros, apareceu, embora menos do que nas outras entidades, sobrecarga dos membros quanto à demanda por participação. Apesar de serem muitas as AMS, existe dificuldade das AMS para ampliar a quantidade de seus membros, o que faz com que os conselheiros permaneçam nos Conselhos por diversas gestões consecutivas. O mandato nos Conselhos é de dois (2) anos, porém, os conselheiros se

revezam entre titular e suplente, gerando certa permanência do conselheiro, que ora entra como titular, ora como suplente.

Isso não significa que não haja renovação de participantes dentro dos Conselhos esta, porém, é reduzida. A dificuldade de renovação reflete um dilema dos Conselhos apontado pela literatura: a necessidade de renovar os participantes *versus* desperdiçar conselheiros experientes que contribuem com as políticas. Isso porque os conselheiros, ao começarem a ganhar alguma experiência, têm seu mandato terminado. Segundo a Secretária de Saúde, conselheiros iniciantes têm que começar do zero *“Há cada dois anos muda 50% do Conselho, é como se você tivesse reiniciando quase toda a formação desses conselheiros” (Informante 19_Gestor)*.

Em Pirai, novas organizações vem entrando em cena, tais como Rádio, a CECOMIP que é Clube de Serviços, a novíssima ONG de Arrozal, que adentram nos Conselhos sem receberem qualificação e, às vezes, até sem compreenderem o que fazem ali. Isso quando os membros são diferentes, já que, é bastante frequente a múltipla filiação como no caso do membro da ONG de Arrozal que também é de Associação de Moradores e já ter experiência prévia de participação em Conselhos. De qualquer modo, essas novas organizações quebram uma certa exclusividade da participação das AM/APAE/PC nos Conselhos.

Como foi visto, o convite da Secretaria e a concorrência entre as entidades garantem a composição dos Conselhos porém não explicam o porquê da continuidade da participação. Houve relato sobre Conselhos que tiveram sua composição formada e ainda assim, não houve participação. Perguntou-se aos entrevistados então, porque eles participam dos Conselhos, o que será discutido no item seguinte.

5.3.3 Razões para a participação

Perguntou-se aos entrevistados o motivo de eles continuarem a participar do Conselho. O aceite do convite por parte do líder comunitário nem sempre redundava em continuidade da participação. Os entrevistados falaram sobre Conselhos que não funcionam apesar de existirem no papel, como o Conselho da Mulher:

[Na Conferência de Promoção Social] forma-se o novo Conselho da Mulher, as associações se inscrevem e votam em quem vai ser, quem vai ganhar. Ganhou, aí vai para uma reunião de posse que todo mundo aparece prá ver quem vai ser presidente, quem vai ser delegado, quem vai ser tesoureiro, quem vai ser secretário e vai definir o Conselho. Aí vai, vai algumas vezes e depois, começa a dar umas faltas, vai faltando... Então, tem algumas reuniões e depois sempre não tem quorum, não pode ser resolvido nada. (Informante 16_AM)

O Conselho da Mulher não é obrigatório por Lei Federal, o que talvez explique, em parte, a desmobilização em torno do tema. Nos Conselhos de Políticas Sociais, a questão da obrigatoriedade determina a participação, porém nada disso explica porque a pessoa tem maior interesse em um Conselho e menos interesse em outro, por exemplo. A força do convite da Secretaria não garante por si só a participação, existem outros elementos. A sustentabilidade dos Conselhos depende de que haja algum ganho do líder comunitário em participar.

A ‘vontade’ de participar – *“Eu tenho uma coisa em mim que parece que eu tenho um senso de justiça. Eu não gosto de ver as coisas erradas”*. (Informante 1_AM) – ganha mais contorno no item seguinte. As seguintes razões foram apontadas para a continuidade da participação: aquisição de conhecimentos e acesso a informações, possibilidade de contribuir para a política referente ao Conselho, possibilidade de resolver os problemas e representar os interesses da população, busca por reconhecimento pessoal e motivações políticas.

a) Aquisição de conhecimentos e acesso a informações

Um motivo citado para participar nos Conselhos é a busca por conhecimento sobre a política e o acesso a informações. Para essas pessoas, é importante estar ‘por dentro’ do que está acontecendo na cidade:

No Conselho da Cidade eu queria saber o que estava acontecendo, o que poderia vir assim, de melhor prá cidade. É isso, por isso que eu entrei no Conselho da Cidade (...). É bom você ir que você fica sabendo de algumas coisas, o quê que veio, o quê que não veio, o quê que entrou na cidade. (...) Por que se não... você não fica sabendo de nada. (Informante12_UBM)

O aprendizado que ocorre dentro dos Conselhos torna o conselheiro mais informado acerca da política e da alocação de recursos. Esse tipo de informação acrescenta em termos de cultura cívica dos conselheiros, que aprendem mais sobre os seus direitos e como defendê-los, mas também são informações de interesse das entidades, principalmente as de serviço que procuram projetos em que possam concorrer pela verba.

No caso das AMs ficou mais nítido o ganho em termos de informações. As atividades do Conselho ampliam o acesso do conselheiro a informação e a dados que lhes eram inacessíveis anteriormente:

Eu estudei bastante saúde, dados de saúde, tive a chance de ir a Seminários, de ir a Congressos, de viajar pela saúde fazendo apresentação pela saúde. (...) Ter acesso a informações que eu não tinha. A minha idéia inicial era essa. (Informante14_FAMP/AM)

A seguinte fala também ilustra esse aspecto da informação:

Aceitei o convite porque (...) eu fiquei querendo me enturmar porque o SUS era programa novo também. E eu quis me inteirar sobre o SUS. (Informante17_ONG)

b) Possibilidade de contribuir para a política referente ao Conselho e de ajudar a resolver os problemas da população

Outra razão apontada pelos conselheiros para participarem nos Conselhos, é a possibilidade de poderem contribuir para a política no município, uma vez que acreditam nesse potencial do Conselho. Na fala seguinte, o conselheiro ressalta o poder que os conselheiros têm de influir na definição da alocação das verbas:

Através dos Conselhos (...) a gente realmente tem condições de votar e dizer prá onde vai as verbas, aonde tem que ser aplicado o dinheiro, aonde precisa de mais coisas para os bairros mais pobres do nosso município. (Informante 23_AM)

Existe assim a expectativa de que participar nos Conselhos possibilita contribuir para a melhoria da política voltada ao grupo com o qual o conselheiro trabalha:

[Resolvi ser conselheiro] devido ao envolvimento com a Pastoral né, é aquilo, quando você se envolve com a criança e você vê os problemas aí você já tenta no caso, através do Conselho, poder estar ali dentro e traçar, ajudar a traçar, ou pelo menos dar algumas idéias ou tentar colocar algumas idéias, relativas a política de atendimento, à política de desenvolvimento do município. (Informante 4_PC)

Também há a expectativa de contribuir para a melhoria da política como usuário, contribuindo com sua própria visão de usuário:

Eu tinha muita preocupação de conhecer a saúde por dentro, porque eu via os defeitos de fora. E eu queria conhecer por dentro. Eu acho o seguinte, eu acho muito cômodo você ver defeitos e não fazer nada para mudá-los. (Informante 14_FAMP/AM)

Os conselheiros, ao contribuírem com sua visão como usuário, ressaltam a importância do seu papel de representarem a comunidade nos Conselhos:

[Quis ser conselheiro porque] eu acho que é a maneira de estar fazendo a comunidade se representar e defender os seus interesses, partindo desse princípio, defender os interesse da comunidade de modo geral. (Informante7_AM)

A atuação nos Conselhos é vista como extensão do trabalho da entidade e tem, como acréscimo, ser espaço para representar os interesses do grupo com o qual a entidade trabalha:

Eu acho importante [o trabalho de conselheiro] porque nós, que estamos em defesa de determinadas causas, no caso, dos portadores de deficiência, nós temos que estar dentro dos Conselhos para poder estar lutando pelo direito dos nossos alunos e contribuindo também para plena execução dos trabalhos. (Informante 8_APAE)

O Conselho se configura então, como um espaço de afirmação de direitos e de defesa desses direitos. Existe também, um aspecto de “inclusão”, o reconhecimento de se tornar uma pessoa com mais voz.

Porém a participação é considerada válida quando são percebidos resultados efetivos. Os conselheiros participam de forma efetiva, de Conselhos de setores que conseguem dar respostas aos problemas da população. Para os líderes comunitários, os Conselhos são um canal efetivo de comunicação entre população e governo, pressionando para que as demandas da população sejam respondidas:

(...) um pouco de organização te estimula, né? Você, quando começa a bater, bater e não conseguir nada aí é complicado. Mas a gente quando vê um pouco de organização você reivindica, você é atendido, você tem o respaldo, começa a ter uma resposta né, então isso te estimula a trabalhar um pouco. (Informante 16_AM)

c) Busca por reconhecimento pessoal

A visão de que os Conselhos são canais de comunicação entre população e governo, e que os conselheiros têm o papel de fazer essa mediação, liga-se a outro motivo para o interesse em participar. Ser conselheiros acrescenta status e reconhecimento pessoal aos membros das entidades, sejam eles das organizações de serviço ou de associações. Este reconhecimento acontece tanto internamente ao Conselho – entre os parceiros de Conselhos, profissionais do setor, gestor:

Você tem que gostar daquilo que você tá fazendo. Entrar por entrar não adianta não. Eu acho que são as pessoas mais sérias que tão querendo mesmo. Quem quer ali, é bem falado. (Informante 16_AM)

como externamente, em relação à comunidade:

Alguns até desconhecem, mas outros reconhecem que aquilo ali tem sido útil. Eu tenho tido boa aceitação na sociedade devido ao meu trabalho que eu faço no Conselho. (Informante 17_ONG)

Não comparecer a três reuniões consecutivas nos Conselhos, leva a perda da vaga o tem impacto sobre a reputação das pessoas. É como ficar malvisto entre as entidades. A obediência às normas de funcionamento do Conselho é um fator de credibilidade dos conselheiros no Conselhos.

Outro motivo citado mostra que o reconhecimento do distrito pelo centro é questão importante para esta conselheira

Eu me sinto até mais à vontade com as pessoas, porque existia uma separação Pirai/Arrozal, sabe, tipo um distanciamento (...), e hoje eu me sinto feliz porque quando eu chego à Pirai eles sabem que eu sou de Arrozal, que eu sou da Rádio que eu sou do Conselho. (Informante 13_RC)

Isso reforça a idéia de que as pessoas participam dos Conselhos ligados às políticas que têm melhor desempenho, ou seja, que têm mais visibilidade na cidade, já que, para o conselheiro ter sucesso na sua atuação, é importante que a política em si tenha bom desempenho e que dê resposta aos problemas da população. O desânimo com o Conselho acontece quando não se percebe resposta às idéias e propostas levadas. Nestes casos, o Conselho fica só no papel, sem função:

Então nós, na última reunião do Conselho da Mulher ela foi votada até a presidente do Conselho, sabe. Então, eu acho também que ela até também desistiu porque você vai com várias idéias, várias propostas, mas você não é aceito. Então aí, fica nisso. (Informante 12_UBM)

d) Por motivos políticos

Um último motivo para participar citado foi a possibilidade de que atuar como conselheiro ajude a alavancar uma futura candidatura política. Quando perguntado sobre o por quê da concorrência para as eleições de determinado Conselho, uma vez que há dificuldade de encontrar pessoas que queriam participar:

Alguns querem experimentar a sua capacidade eleitoreira para ser um candidato amanhã a vereador. (...) Querem ter o seu pé de coelho para saberem qual a possibilidade dele se eleger como vereador, de ele ser candidato a vereador e trazer, pelo menos assim, uma impressão para os políticos da redondeza que ele tem um cacife de voto entendeu? (Informante17_ONG)

O interesse pelo Conselho como ‘trampolim’ – outro entrevistado utilizou este termo – para se lançar na atividade política, apareceu de fato em outras falas, sempre se referindo ao ‘outro’ e com sentido negativo. Isso revela, junto à baixa confiança que os entrevistados declararam ter nos políticos, que a atividade política tradicional é vista como algo relacionado a interesse escuso, o que pode mostrar, do ponto de vista teórico, a desvinculação da sociedade civil da sociedade política. Se, antes, a participação era vista como forma de tomar o poder estatal, hoje é vista como forma alternativa de exercer influência por fora da política formal.

O poder e status que é conferido ao conselheiro e ao líder comunitário não são suficientes, em raras exceções, para quebrar a barreira que separa o status econômico da atividade política eleitoral. O relato de um líder comunitário revela que, mesmo com todo o poder de influência que tem no bairro e com sua contínua atuação como conselheiro, não conseguiu impulsionar sua candidatura a cargos políticos. Por sua vez, não é bem visto pelos conselheiros entrevistados que se utilize a participação nos Conselhos e na atividade comunitária como via de acesso para a atividade política eleitoral. É como se fossem coisas antagônicas.

f) Não participação

Para compreender as razões da participação, foram destacadas as falas que relataram razões para a não participação nos Conselhos seja do próprio respondente, seja da comunidade em geral. A falta de quorum que acontece em alguns Conselhos foi a mais apontada como motivo para desistir de participar. Já os motivos apontados para a

falta de quorum são disponibilidade de tempo e dificuldade de conciliar os horários das reuniões dos Conselhos com as atividades cotidianas:

O quê que a gente viu ao longo desse ano? O CI e o CPD praticamente não funcionaram. Por culpa de quem? Por culpa de nós mesmos e da própria entidade, né, não só a nossa entidade da Pastoral e das outras também que nunca dava quorum. Eles marcavam para um horário que (...) chegar aqui era impossível, inviável. (Informante 4_PC)

Junto com o problema de horário, a ausência dos segmentos dos representantes governamentais na reunião gera o esvaziamento do Conselho:

Você vê que o grande problema hoje em Piraí é a questão de você formar um Conselho, achar que o Conselho é brincadeira, ganhar uma vaga e depois não estar nas reuniões. A gente pode perceber que no CI passado, foram poucas as reuniões que davam quorum. Chegava lá”,Ah, cadê a parte governamental?”, não veio”, Cadê a parte das entidades?”. Então, quer dizer, ficou aquilo sem função. Então aquilo desanimou a gente até mesmo de concorrer, de pedir voto no dia da Conferência pro CI. (Informante 3_CECOMIP)

A atuação da parte governamental na organização dos Conselhos não só participando, mas garantindo que as regras sejam cumpridas, é fator que influi na continuidade da participação. Questionada sobre o motivo de considerar o Conselho de Saúde como o que melhor funciona, uma entrevistada respondeu:

Nos outros Conselhos você vai, não vai, não tem punição nenhuma. Aí fica essa coisa abandonada. Lá na saúde é assim, você vai, a convocação é por telegrama, você tem uns dias de antecedência para poder se manifestar. Se você não puder ir você liga, comunica que você não vai poder ir e você tem o seu suplente para você mandar. Então, se nenhum dos dois puder ir, aí liga para avisar. E é cobrado, se você não for às reuniões, três faltas, põe outra pessoa no lugar, você perde a cadeira. É uma coisa que tem que ser rígido. (Informante 16_AM)

A sobrecarga dos líderes comunitários e a dificuldade em ampliar a base de participação, aparecem novamente como motivo para o desânimo com a participação:

Eu acho que a grande dificuldade é porque são sempre as mesmas pessoas. Então não existe assim, não é despertada na comunidade essa participação. A comunidade ainda não descobriu qual é o papel dela dentro do Conselho, então ela não vai. Então é sempre” Ai, mais uma reunião!”. Então, ninguém quer ir, você tá entendendo? Então, acabam sendo sempre as mesmas pessoas para irem para os mesmos lugares. Só que já são pessoas que tem cinco mil... no meu caso, tem 'n'

atividades (...) você encontra as mesmas pessoas em todos os Conselhos, companheiros de Conselhos, no caso. Você passa por um, por outro, por outro, encontra as mesmas pessoas. (Informante 4_PC)

Dentre os entrevistados, as mulheres relataram dificuldades específicas na possibilidade de participar:

Essa semana eu não fui na reunião do Conselho porque [minha filha] não tinha com quem ficar em casa. Não tinha quem ficasse com ela em casa, eu moro longe. (Informante 16_AM)

O papel de cuidadora que a mulher desempenha em casa a coloca menos disponível: “(...)eu tive problemas com meu pai e eu saí de tudo...eu não tinha mais tempo” (Informante 12_UBM).

Essas questões provavelmente contribuíram para o não funcionamento do Conselho da Mulher no qual a participação não estava sendo vista como compensadora pelos conselheiros.

Considerações

Neste item foram analisadas as formas de acesso dos conselheiros ao Conselho e as razões da participação. Na forma de acesso ao Conselho, foram identificadas três formas: por convite da Secretaria (predominante), por influência de outros conselheiros despertando o interesse próprio e a reboque. As entidades são selecionadas por trabalharem com temas afins ao Conselho.

Não foi encontrado critério interno da entidade para seleção do conselheiro. A disponibilidade de tempo e a vontade de participar determinam quem vai ser indicado para o Conselho. Acabam sendo poucas as pessoas disponíveis para a participação, havendo sobrecarga da demanda de participação sobre os líderes comunitários. Existe, portanto, pouca renovação de conselheiros nos Conselhos.

De qualquer maneira, o convite e a indicação não explicam de maneira suficiente a decisão individual de permanecer no Conselho. Os conselheiros ganham, basicamente, em conhecimento (acesso a informações, participação em congressos etc.) e em reputação (reconhecimento do seu trabalho e da entidade). Isso revela que não necessariamente as pessoas participam dos setores que identificam como sendo os mais problemáticos da cidade. O raciocínio esperto (racional) que está por trás da decisão de participar é mais: *‘eu vou participar dos Conselhos dos setores que melhor funcionam porque assim minha atuação como líder comunitário ganha maior visibilidade e eu tenho chance de conseguir mais coisas para a minha comunidade, bairro, entidade’*, do que *‘eu vou participar deste Conselho porque acho que este setor está deficitário e quero pressionar para que os governantes dêem mais atenção a esta área’*.

As pessoas tendem a participar dos Conselhos ligados às políticas que têm maior capacidade de responder às demandas da população; desta forma, os setores mais problemáticos ou com políticas incipientes não atraem o interesse dos líderes comunitários. Os líderes comunitários e membros de entidades sem fins lucrativos podem até preencher a vaga em determinado Conselho, mas a participação é descontínua quando a participação não traz nenhum resultado.

O desenho participativo dos Conselhos gera, então, um círculo virtuoso, no qual o bom desempenho dá lugar à participação e esta contribui para o desempenho. Por outro lado, a participação por si só, não interrompe o ciclo vicioso que se estabelece com uma política incipiente. Neste caso, a participação acaba fazendo parte desse ciclo vicioso, já que a população não se interessa em participar de setores com baixa capacidade resolutiva.

Se o conjunto dos fatores acima não contribui diretamente para restringir a qualidade da participação, sem dúvida restringe o potencial de contribuir para uma gestão mais efetiva da cidade, levando em conta os problemas em uma perspectiva intersetorial. Os Conselhos não são mecanismos que contribuem para desenvolver políticas municipais incipientes. Esta depende, em grande parte, da pressão da sociedade civil, ‘por fora’ do governo e de outros fatores.

Neste ponto, confirma-se a teoria do capital social de que a organização autônoma da sociedade civil – entendida como independente do governo – é importante para pressionar por melhor desempenho do governo e das políticas públicas. A participação no formato do Conselho - criado por lei - induz à participação da sociedade civil incentivando a formação de um tipo de capital social, porém um capital social que não prescinde de outras formas de mobilização – mais autônomas - da sociedade civil.

CAPÍTULO 6. A DINÂMICA DE ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DA PARTICIPAÇÃO DOS LÍDERES COMUNITÁRIOS NOS CONSELHOS DE PIRAI

Neste capítulo, a análise volta-se para a dinâmica de atuação das entidades que participam nos Conselhos de Pirai bem como para os fatores que influem nessa participação. A segunda hipótese da pesquisa (descrita na página 64), diz que a qualidade da participação dos representantes da sociedade civil é determinada por elementos da dinâmica das organizações a que são filiados, tais como pela sua forma de interação com a comunidade e com o poder público.

A relação das entidades com a comunidade é vista em termos de abertura das reuniões, divulgação das entidades e atuação do líder comunitário na identificação de problemas. A interação com o poder público local é vista em termos do grau de dependência ou de autonomia. Esses dois aspectos da dinâmica das entidades estão associados à qualidade da participação nos Conselhos.

6.1 Relação das entidades com a comunidade

Este item problematiza duas questões: como a entidade se relaciona com a comunidade e como identifica seus problemas.

A representação da sociedade civil nos Conselhos através de organizações de interesse público e sem fins lucrativos, é que os membros dessas organizações –

chamadas pelos conselheiros de entidades – conhecem bem a comunidade/ população com a qual lidam. A abertura das entidades para a comunidade é definida como forma de inclusão de seus membros assim como abertura das reuniões à participação da comunidade e à divulgação da entidade para a comunidade. Procurou-se verificar se as diferentes formas de interação com a comunidade das entidades redundam em diferenças na qualidade da participação dos conselheiros.

Outro pressuposto da representação da sociedade civil nos Conselhos, é que o conselheiro, sendo membro de um grupo, representa os interesses desse grupo e presta contas a ele, diferente do cidadão isolado. Desta forma o conselheiro faz a ‘ponte’ entre representantes do governo, dos profissionais e do setor privado (quando é o caso) e a comunidade, levando os problemas da população e discutindo com a sua organização, os temas debatidos nos Conselhos.

Verificou-se que todas as entidades entrevistadas realizam reuniões com frequência mensal. No caso das Associações de Moradores (AMs), da Organização Não Governamental (ONG) e da União Brasileira de Mulheres (UBM), as reuniões são abertas à participação da comunidade, ressalvando-se, porém, que a última não estava realizando reuniões no momento da pesquisa, pois suas atividades estavam suspensas. Entretanto, os relatos indicam que a participação de pessoas externas à associação, embora possa ser desejada, raramente acontece:

A reunião é aberta para quem quiser ir. [Mas] não há frequência de estranhos não. Porém, a gente sente falta da participação da comunidade porque seria ideal (...) para a comunidade sentir o efeito que pretende essa ONG. (Informante 17_ONG)

Um dos motivos indicados para o não comparecimento de pessoas da comunidade às reuniões foi a falta de interesse em participar da associação, a participação ficando restrita a pedidos e reclamações:

Todo mundo sabe que tem AM, quando tem algum problema eles correm lá em casa para pedir alguma coisa. (Informante 16_AM)

Importa registrar que o fato de as reuniões serem realizadas na residência de algum membro foi apontado como limite para a participação de mais pessoas nas reuniões:

Nós não temos sede, talvez seja isso que faz a pessoa não se sentir a vontade de aparecer. (Informante 17_ONG)

Outro fator que influi no não comparecimento de pessoas da comunidade é a divulgação das reuniões. Existe alguma divulgação das AMs, porém esta não é sistemática. Em contrapartida, algumas associações se preocupam mais com a divulgação:

A gente faz ofício prá comunidade avisando, por exemplo, de data de reuniões, bota em lugares públicos, (...) e aí a gente vai nos locais de serviço, supermercado, padaria e põe aviso para que a população tenha acesso ao que está acontecendo. (Informante 23_AM)

Outra fala mostra idêntico método de divulgação:

A gente divulga, quando faz alguma solicitação ou alguma solicitação é atendida a gente tira uma cópia do ofício e coloca em locais públicos. (Informante 7_AM)

Todavia, nem todas as AMS têm a preocupação em divulgar. Um dos entrevistados revela, inclusive, que prefere não divulgar muito a AM

Não há uma divulgação sistemática dos trabalhos da Associação, até porque, a gente foge (...) às vezes as pessoas divulgam mais do que falam e o que eu quero fazer é não divulgar (...) até porque a gente não vincula a AM a outros, a pleitear outros cargos, igual já aconteceu. (Informante 7_AM)

O jornal local é veículo de divulgação dos problemas dos bairros, porém a Federação das Associações de Moradores (FAM) tem projetos para divulgar mais as associações através de jornal próprio, ampliando a que já é feita no jornal local:

O jornal aqui na cidade nos dá apoio em termos de divulgação de matéria (...) tem uma parte 'Preto no Branco', aí eles divulgam os problemas do bairro, da comunidade. (...) Eu tou criando agora o jornal da Federação, é o jornal que vai possibilitar a todas as AMs fazerem a divulgação (...) mostrar para a comunidade o que está sendo feito. (Informante 14_FAMP/AM)

Fica evidente igualmente que as entidades têm dificuldade de reunir os próprios membros da diretoria e, até mesmo, de compor essa diretoria:

Eu, como membro da Rádio, eu fui convidada [pela AM], aí eu fui numa reunião e eu até briguei que na hora eles me colocaram como segunda secretária, que o cargo tava vago, aí eles pediram para eu preencher esse espaço. (Informante 13_ACA)

As reuniões das demais entidades são fechadas para pessoas externas e são mais voltadas para a discussão de temas técnicos e administrativos. É o caso da APAE, que é uma entidade cujo corpo de profissionais é de especialistas na área de atendimento a crianças portadoras de deficiência e atraso escolar grave, pelo que não precisa divulgar seu trabalho na comunidade, a não ser àqueles que nela têm interesse específico. Por sua vez, a Pastoral da Criança (PC) também dispõe de uma equipe técnica que organiza e coordena as atividades, porém abrange um grupo de voluntários que atua na comunidade. Essas são entidades cuja natureza e objetivos são diferentes.

Entretanto, as entidades de serviços têm percebido cada vez mais a necessidade de 'se abrir' para a sociedade, de modo a dar visibilidade a suas ações e ganhar maior legitimidade:

A APAE, há cerca de quatro anos, abriu as portas para a comunidade, tá, em gestões anteriores [a instituição] era muito fechada, as pessoas não tinham acesso à APAE. Então, a partir do momento que nós abrimos a APAE, deixamos que as pessoas conheçam, abrimos as contas da APAE em termos de balanço, deu-se mais credibilidade e trouxe mais recursos para a instituição, trouxe mais parceiros para a instituição. (Informante 8_APAE)

Neste caso, a interação da entidade com a comunidade tem lugar através da participação da APAE em eventos públicos da cidade:

Hoje, há uma abertura muito grande (...) desfile escolar a gente participa, quadrilha na praça. Aqui, a gente faz atividade também, festa junina que teve aqui no aniversário da APAE (...) teve a participação do pessoal da comunidade. A gente sempre faz convite, manda convite para todo mundo. Tá aberto ao público aqui. (Informante 6_APAE)

Essa necessidade de ‘mostrar mais a cara’ para a comunidade também é sentida pelos membros da PC:

Então, nós vamos fazer isso, nós vamos divulgar aos quatro ventos tudo o que a gente fizer. Por isso que eu falo, a gente é pato, põe o ovo e fica quieto. (Informante 4_PC)

Outra fala indicativa de que, se a PC anteriormente não se preocupava tanto com a questão da divulgação em nível local, hoje a assume como aspecto importante, inclusive devido aos projetos desenvolvidos em parceria com a prefeitura, os quais exigem maior transparência por parte da entidade:

Em termos nacionais ela divulga e aqui na comunidade nós tentamos divulgar através de jornal, alguma coisa assim. (...) A parceria que nós fizemos com a Prefeitura agora, ela vai gerar relatórios e nós pretendemos colocar isso à disposição da população através de jornais. (Informante 5_PC)

Em relação à forma de escolha dos seus membros, as AMs realizam eleições nos bairros para a escolha do presidente, diferente de todas as outras entidades, cuja natureza é outra:

Eu acho que ONG não é a mesma coisa que AM, (...) porque AM é eleito por um grupo de pessoas, por um bairro, enquanto a ONG, você junta eu, você e mais três e monta uma ONG.(...) Num bairro pequeno, o percentual de votantes se torna mais da metade dos votantes do bairro. (Informante 14_FAMP/AM).

No processo de interação das entidades com o poder público, mediante inclusive os Conselhos, em que se cobra maior transparência das ações do governo, as entidades passam a se preocupar mais com a visibilidade e a transparência de suas ações perante à sociedade. Desse modo, a democratização e o processo participativo podem melhorar a sociedade civil, não ficando apenas por conta do Estado. Tal aspecto marca um

diferencial das AMs, em termos de representatividade, no tocante às outras entidades. Contudo, examinando-se a competitividade das eleições, vê-se que é praticamente inexistente, uma vez que, em geral, a candidatura única é homologada:

Para você ter uma idéia, foi chapa única, não teve nem uma oposição. Houve uma homologação da chapa. (Informante 14_FAMP/AM)

Pelo exposto confirma-se que a relação com a comunidade é um aspecto que se refere à representatividade das entidades, a que difere de acordo com a natureza e os objetivos de cada entidade. As reuniões mesmo quando abertas, não são uma forma sistemática de discussão dos problemas da comunidade, ao passo que a participação da população se dá de forma não sistemática, apenas em momentos pontuais.

A natureza e o objetivo de cada entidade definem suas diferenças em termos de abertura para a comunidade e de legitimidade, as AMs destacam-se pela existência de eleições nos bairros para a escolha de seus membros. Mesmo que as eleições não sejam competitivas, a participação dos moradores lhes confere legitimidade maior que nos outros casos. Potencialmente, então, as AMs são as mais abertas à comunidade, contudo as associações enfrentam problemas de falta de interesse da comunidade, dificuldades de formar uma equipe, falta de quorum nas reuniões e a não divulgação das reuniões.

Com base nos relatos pode-se concluir que a reunião que acontece mensalmente nas entidades não é o método mais usual de interação com a comunidade. No caso do líder comunitário essa interação se efetiva no dia a dia, através da ampla rede de contatos do líder comunitário. No caso das entidades de serviços, a interação se dá também através dessas redes porém de forma mais focalizada, no seu público-alvo.

A seguir será examinada a forma como os líderes comunitários atuam, ou seja, como reconhecem e encaminham os problemas da população.

6.1.2 Atuação do líder comunitário: identificando problemas e encaminhando soluções

Durante as entrevistas, os líderes comunitários e os representantes das ONGs relataram os seguintes problemas identificados na cidade e na comunidade:

Quadro IX. Problemas identificados pelos entrevistados

| Entidade que representa | Problema identificado |
|--------------------------------|---|
| AM | 1. Falta de transporte público nos bairros |
| AM | 2. Calçamento de rua inadequado |
| AM | 3. Falta de sinalização nas ruas |
| AM | 4. Cobranças excessivas nas contas de água |
| AM | 5. Utilização sem controle de infectabilidade de água de mina |
| AM | 6. Poluição de rios e nascentes |
| ONG | 7. Saneamento |
| ONG | 8. Queimadas |
| AM | 9. Lixo na rua |
| AM | 10. Ratos |
| AM | 11. Pobreza/fome |
| AM | 12. Fila dupla no Pronto Socorro |
| AM | 13. Sumiço de resultados de exames |
| AM | 14. Remédio com prazo de validade vencida |
| UBM | 15. Ausência de Delegacia da Mulher |
| PC | 16. Utilização de drogas ilegais por crianças |
| PC | 17. Interpretação inadequada do Estatuto da Criança |
| AM | 18. Ampliação do acesso ao ônibus escolar |
| AM | 19. Falta de área de lazer |
| AM | 20. Falta de apoio a esportes específicos |

Ao se examinar essa lista, tem-se a atenção despertada, de imediato, para a diversidade dos problemas identificados, que dizem respeito praticamente a todos os setores de políticas públicas e, muitos deles, a mais de um setor. Igualmente, dentre os vinte problemas ou temas levantados, quatro são relativos ao meio ambiente, em especial no que concerne à água, que se associa a problemas de saúde. Além disso, os membros de AMs foram os que identificaram maior variedade de problemas, até por não estarem voltados para um único tema.

Os líderes comunitários membros de AMs são referência nos bairros, procurados para resolver todos os tipos de problemas, que chegam até eles, principalmente, na forma de pedidos dos moradores:

A gente faz um trabalho social no bairro, então a gente lida com idoso, com criança, o pessoal chega 'Meu pai tá passando mal', você tem um carro, você traz, é uma hora da madrugada, é meia noite. (Informante 1_ AM)

Chama a atenção a informalidade da atuação do líder comunitário:

A pessoa vai lá em casa e fala o quê que tá precisando, (...). Vou andando na rua, vou falando, 'Alguém tem um problema?'. (Informante 16 - AM).

O contato entre os membros das AMs também é fonte de identificação de problemas.

E eu comecei a receber pedidos de pessoas daqui, de outros bairros, de colegas de associações, 'Fulano, você não consegue uma cestinha para eu dar para um amigo meu que tá desempregado?'. (Informante 23 - AM)

Na fala acima está presente a importância do conhecimento pessoal como forma de acesso ao líder comunitário, ou seja, fazer parte da rede de contatos do líder comunitário é a principal forma de acesso a ele. Os líderes comunitários são solicitados eventualmente por políticos da região a opinarem para ajudar na tomada de decisão ou na resolução de problemas:

Uma vez, eles queriam botar o asfalto em cima dos paralelepípedos aqui de Arrozal, aí o (antigo) vice-prefeito (me perguntou): 'Fulano, o quê você acha de botar o asfalto aí em cima do paralelepípedo, você que é um cara que tem certa liderança'? (Informante 17_ONG)

Técnicos dos serviços públicos também os procuram para fazer parceria na resolução de algum problema setorial:

Por exemplo, tava dando problema de rato na cidade, aí a chefe da Vigilância Sanitária, (...) falou pra mim: 'Dá uma força aí, marca uma reunião com a Associação de Moradores de tal lugar'. (Informante 1_ONG).

Os problemas são identificados com base na experiência própria, já que os líderes comunitários moram nos bairros e os vivenciam:

A gente paga uma taxa preestabelecida que é dez vezes mais do que o consumo (de água). (...) acho que totalmente equivocado essa maneira de cobrar. (Informante 7_AM)

Outro exemplo de fala nesse sentido:

Aqui nós temos um problema seriíssimo: nós não temos esgoto, aqui tem, mas lá não tem. Então, à noite, você sobe o morro e você sente o cheiro de fossa. (Informante 17_ONG)

A atuação como conselheiro faz com que, na sua atuação como líder comunitário, fique mais atento aos problemas do setor. A própria comunidade, conhecendo a atuação do líder comunitário como conselheiros, levam problemas relativos aos Conselhos. Isso acontece com frequência com os conselheiros de saúde, que vão aos serviços e acabam sendo referência da população para fazer queixas e levar seus problemas:

Porque a gente da Associação (...) mas eu faço parte do Conselho de Saúde, então, qualquer problema que tenha ali eu levo para lá também, entendeu, como conselheiro. (...) Se tem algum problema, algum exame, um médico qualquer que tá precisando, tudo isso a gente leva para o Conselho. (Informante 16_AM)

Os líderes comunitários encaminham os problemas de diversas formas. O Quadro seguinte relaciona as formas de identificação dos problemas, o encaminhamento dado a cada problema (quando foi possível obter essa informação) e a situação do problema em termos da sua resolução.

Quadro – Formas de identificação, encaminhamento e situação atual dos problemas identificados

| PROBLEMA | COMO IDENTIFICOU | COMO ENCAMINHOU | SITUAÇÃO |
|--|--|---|--|
| Falta de transporte público | Contato com outras AM | Mobilização individual na mídia | Solucionado pelo governo |
| Calçamento de rua inadequado | Político pediu opinião sobre o tema | - | A comunidade prefere deixar o paralelepípedo |
| Falta de sinalização | Experiência no bairro | Mobilização das AMs com petições – Conselho da Cidade | Solucionado pelo governo |
| Valor alto de conta de água | Experiência pessoal | Estudando para entrar com ação | Estudando para entrar com ação |
| Utilização sem controle de água de mina | Experiência no bairro | Estudando forma de encaminhar | Estudando forma de encaminhar |
| Esgoto, mau cheiro | Experiência pessoal | Organizando petição | Organizando petição |
| Poluição de rios e nascentes | Experiência no bairro | Busca de parcerias | Não conseguiu parcerias |
| Queimadas | Experiência no bairro | Ação individual | Problema considerado sem solução pelo setor |
| Lixo na rua | Vivência pessoal | Ação individual: comunica ao setor e conscientiza a população | Tem resposta quando reclama |
| Rato | Vigilância Sanitária alertou para o problema | Parceria Vigilância Sanitária e AMs | Sendo solucionado |
| Fila dupla no Posto de Saúde | Visitas às unidades | Ação individual – CS | - |
| Sumiço de exames | Reclamação de usuário | Ação individual: questionamento ao responsável do setor | Obteve resposta satisfatória |
| Remédio com prazo de validade vencida | Reclamação de usuário | Conversou diretamente com funcionários responsável | Obteve resposta satisfatória |
| Ausência de Delegacia da Mulher | Experiência pessoal | Conselho de Mulher | Nenhuma ação relatada |
| Pobreza/ fome | Outras AMs | Proposta da AM de projeto em parceria com governo | - |
| Utilização de drogas ilegais por crianças | Observação pessoal | CMDCA | Nenhuma ação relatada |
| Interpretação inadequada do Estatuto da Criança | Observação pessoal | CMDCA | Nenhuma ação relatada |
| Acesso ao ônibus escolar | Experiência no bairro | Entrando com petição | Não foi solucionado |
| Falta de área de lazer | Observação pessoal | Reclamou individualmente | Nenhuma ação relatada |
| Falta de apoio ao esporte | Experiência pessoal | Reclamou individualmente | Nenhuma ação relatada |

Dentre os vinte problemas apontados, cinco foram resolvidos ou uma solução já estava sendo desenvolvida pelo setor governamental: ‘falta de transporte público nos bairros’, ‘falta de sinalização’, ‘sumiço de resultados de exames’, ‘remédio com prazo de validade vencida’ (resolvidos) e ‘rato’ (sendo resolvido). Outros cinco problemas estavam sendo peticionados pelos líderes comunitários de diversas maneiras, como em relação a ‘mau cheiro causado por esgotos’, ‘acesso ao ônibus escolar’ e ‘cobrança excessiva da conta água’, para os quais foram organizadas petições, enquanto os outros problemas, ‘lixo’ e ‘falta de área de lazer’, estavam sendo resolvidos por ações individuais ou ação direta. Quanto à ‘pobreza/fome’, uma AM estava desenvolvendo um projeto, visando parceria com o governo municipal, de modo a organizar ações assistenciais nos bairros.

A questão ambiental – que se traduz nos problemas ‘queimada’ e ‘recuperação de rios e nascentes’ – foi a que recebeu menos atenção do poder público. No tocante às queimadas, a resposta obtida pelo líder comunitário foi de que este era ‘um problema sem solução’. Por esse motivo, o entrevistado passou a atuar individualmente – quando se depara com alguém fazendo queimada, tenta impedir seja pedindo para parar, seja por meio de conversa, esclarecimento.

No que se refere à recuperação de rios e nascentes, foco da ONG entrevistada, a ação dessa ONG estava apenas iniciando e não havia ainda conseguido parcerias locais com setor privado ou público para resolver o problema. Além disso, havia competição – em lugar de colaboração – entre a ONG e a AM na tentativa de pressionar ou encontrar soluções para o problema.

Outra situação interessante refere-se ao ‘calçamento inadequado’, que foi reconhecido pelo entrevistado como um problema, mas não pela comunidade:

Mas infelizmente o pessoal daqui não quer [botar asfalto]. O pessoal daqui acha que tem que preservar [o paralelepípedo] que isso é um troço da Antigüidade. (Informante 17_ONG)

Esse relato indica que o líder comunitário está atento às opiniões das pessoas, mesmo que não concorde com elas.

Como foi dito, dentre as formas de encaminhar os problemas estão as petições e ações individuais diretas. Entretanto, as ações mais organizadas, do tipo ação pública e ato público, não são descartadas:

Aqui, não sei se por ser um município pequeno, a gente consegue resolver essas coisas sem partir pra isso. Mas se for preciso, a gente sempre fala isso, [faz] uma assinatura e entra na Promotoria com uma ação pública contra certas coisas, a gente faz sem problema nenhum. (Informante 1_AM)

A ação mais informal acontece, por exemplo, no questionamento individual a um servidor público sobre determinado problema:

Você vê que eu tive a coragem de falar com a pessoa ligada ao MA aqui sobre as queimadas; ele falou que isso aí é um troço que não tem jeito. Como é que não tem jeito de você evitar uma pessoa botar fogo num lugar? (Informante 17_ONG)

Todavia, a ação não é levada adiante de forma mais organizada. Como forma de ação individual, os líderes comunitários utilizam a mídia para pressionar pela resolução de problemas:

Não tinha ônibus, eu fiz uma entrevista para a televisão que me gerou quase um linchamento na cidade (...) ao vivo da praça. Aí, no final da história, aquilo virou uma guerra. (Informante 14_FAMP/AM)

As reuniões criam um espaço em potencial para maior participação, porém não constituem uma forma de contato das entidades com a comunidade. Mesmo nos casos das AMs e da ONG, em que as reuniões são abertas, não há – e se existe, é rara – participação de ‘gente de fora’.

Os relatos indicam que não há divulgação sistemática das reuniões e das atividades das AMs. Nas entidades de serviço, as reuniões são fechadas, porém essas entidades estão buscando dar maior visibilidade à instituição, o que é um avanço em termos da relação com a comunidade.

Os membros de AMs são os que identificam a maior diversidade de problemas na cidade e nos bairros, e a forma de captação desses problemas se dá por conversas na rua, pela experiência própria e através de demandas de funcionários da prefeitura. O método mais usado para encaminhar os problemas é a petição ou a conversa direta com prefeito, vice-prefeito ou gestores. A ação individual por meio da mídia ou da conversa direta com funcionário ou secretário do setor relacionado ao problema também são métodos utilizados. No caso da Saúde, a ação como conselheiro facilita o acesso aos serviços e aos funcionários na solução de problemas.

A APAE e a Pastoral têm uma coordenação central que determina como e quais ações vão desenvolver. Por serem organizações mais estruturadas, as demandas que reconhecem são definidas pelo objetivo e pelo tipo de atuação. A Pastoral se diferencia da APAE por estar mais em contato com a comunidade por intermédio dos ‘líderes comunitários’ – voluntários que vão às casas das pessoas fazer a pesagem das crianças – tendo mais possibilidades de identificar problemas nas comunidades.

São duas as implicações desse conjunto de achados para se refletir sobre a participação nos Conselhos. A primeira é que, não havendo participação da comunidade nas reuniões das entidades, cujas relações com a comunidade se restringem a poucos eventos, além de as questões dos Conselhos não serem levadas ao conhecimento da população para serem discutidas, a base sobre a qual se assenta a participação da

sociedade civil nos Conselhos – aproximar a população do governo para construir uma gestão mais democrática – fica bem restrita.

A segunda implicação é que, embora os líderes comunitários identifiquem uma gama de problemas, os problemas endereçados aos Conselhos são relativos ao setor que o Conselho está vinculado, ou seja, este formato de participação setorial reproduz a fragmentação setorial das políticas e os Conselhos não servem como fóruns integradores e intersetoriais, pelo menos a partir da experiência dos conselheiros que representam a sociedade civil. Problemas emergentes na cidade, que os líderes comunitários têm potencialmente condições de identificar, não são levados ao conhecimento dos gestores, ao menos através dos Conselhos.

Apesar de se verificar diferenças na relação das entidades com a comunidade, devido às diferentes naturezas e objetivos das entidades, não é isso o que afeta a qualidade da participação dos conselheiros. Embora as reuniões não sejam o espaço sistemático de interação com a comunidade – mesmo nos casos em que as reuniões são abertas –, os líderes comunitários interagem com a comunidade no dia a dia, nas relações informais cotidianas. É desta forma que eles identificam uma diversidade de problemas.

No entanto, nem todos os problemas são levados aos Conselhos, o que nos leva a concluir que os Conselhos não são se configuram em espaços de interação entre população e governo no sentido do potencial que essa interação tem. Os líderes comunitários, embora tenham uma atuação mais ampla do que os membros de organizações de serviços, também selecionam os problemas de acordo com o setor a que o Conselho está ligado. Os problemas da comunidade acabam por serem setorializados de forma que determinadas questões ficam fora do âmbito deste ou daquele Conselho.

Nesse sentido, confirma-se a teoria de que os espaços a convite levam a uma ritualização da participação. Essa ritualização que pode ter aspectos positivos – como organizar e incentivar a participação como foi visto no capítulo anterior – mas que em termos de serem espaços de discussão dos problemas da comunidade, restringe um dos potenciais dos Conselhos de promover uma maior interação entre governo e população.

6.2 Relação das entidades com o poder público

A relação entre governo e sociedade civil é de desigualdade de poder e de saber, desigualdade esta que se dilui no estabelecimento de relações mais horizontais dentro do Conselho. Porém essa desigualdade não deixa de existir, principalmente quando se pensa em acesso desigual às informações, à situação de usuário dos serviços públicos e à dependência das entidades quanto aos recursos governamentais, sejam financeiros ou políticos.

Este item é norteado pela indagação da existência ou não de alguma relação entre essas diferentes formas de interação e posições mais ou menos autônoma dos conselheiros nos Conselhos, supondo que, quanto maior o grau de dependência da entidade, menor é a autonomia do conselheiro para tomar posições contrárias à esfera governamental. Do ponto de vista teórico, as análises aqui apresentadas pretendem contribuir para entender as novas formas de interação entre sociedade civil e Estado e seus efeitos para ambas as esferas.

A partir das entrevistas, definimos três tipos de interação entidade/prefeitura: de parceria, de influência e de dependência. A relação de ‘parceria’, diz respeito às ações desenvolvidas em conjunto e a relação de ‘influência’, refere-se à influência mútua que uma esfera exerce sobre a outra em termos de posições políticas.

A terceira forma de interação encontrada, ‘dependência’, que indica as relações que envolvem repasse de recursos materiais e humanos da prefeitura para a entidade, é a que potencialmente pode influir mais na restrição da autonomia do conselheiro.

Apesar de terem sido encontrados relatos desses três tipos de interação, viu-se que a relação de parceria e de influência não comprometem a autonomia das posições dos conselheiros. Um exemplo de relação de parceria é quando as AMs são convocadas para auxiliar a desenvolver determinadas ações:

Tava dando problema de rato na cidade, aí a (...) liga pra mim: 'Dá uma força aí, marca uma reunião com a Associação de Moradores de tal lugar'. Ai eu vou lá comunico, chamo as pessoas. (Informante 1_AM)

A fala seguinte mostra que a parceria pode acontecer de modo bastante direto, sem muita burocracia. Esse tipo de interação é facilitado em municípios pequenos, onde geralmente as pessoas se conhecem e a confiança é estabelecida mais facilmente:

É Semana da Aids, a gente pega as enfermeiras, dentro do nosso baile a gente coloca um teatro sobre Aids. Dia das Mães, teatro das mães. Conscientização do 'Não ao fumo, não ao álcool'(...) a gente faz o teatro dentro. Constante [a parceria] principalmente na saúde. É vacinação antigripe, é caminhadas. (...) O lugar sendo pequeno tem essa vantagem, né, você chega lá [na unidade de saúde], 'Ah, nós queremos fazer um teatro', 'Ah, que bom, vamos lá'. Não tem muito aquelas formalidades: manda um ofício, vem aqui.... O que é bom, né? (Informante3_CECOMIP)

Na interação em que se exerce influência, há constante troca de idéias, de opiniões e de aconselhamento entre alguns líderes comunitários e membros do governo. No seguinte relato aparece a influência que determinado funcionário da prefeitura tem sobre as opiniões e posições do conselheiro:

Ele [atual funcionário do governo 1] foi uma pessoa que influenciou muito também as minhas diretrizes, decisões de políticas de vida, né (...) influenciou muito o meu trabalho social. (...) a gente sempre procura ele para consultar as posições a tomar diante de uma situação ou outra. (Informante 14_FAMP/AM)

A terceira forma de interação encontrada, 'dependência', por ser a que potencialmente pode influir mais na restrição da autonomia do conselheiro, será examinada mais detidamente.

As entidades de serviços (APAE e Pastoral da Criança) são as que têm mais claramente uma relação de dependência com o governo no que concerne a recursos financeiros, recursos humanos e estruturais (espaço físico). Pode-se dizer que estas entidades são ‘braços’ executores da prefeitura, contando relativa autonomia na forma de executar suas ações, porém dependentes quanto à infra-estrutura e demais recursos.

No caso da APAE, a prefeitura de Pirai montou o Laboratório de Informática e atuou na capacitação dos professores para a utilização do novo recurso. A APAE é receptora de recursos financeiros e humanos da prefeitura:

Nós temos uma participação muito grande da prefeitura. São os funcionários da prefeitura trabalhando com a gente, temos um convênio que é repasse mensal também que a gente supera muitas dificuldades com o dinheiro que vem da prefeitura. (Informante 6_APAE)

Embora a prefeitura seja o principal doador de recursos financeiros para a APAE, a entidade dispõe de múltiplas fontes de recursos, o que relativiza sua dependência da prefeitura:

(...) mesmo com toda a ajuda falta alguma coisa prá gente. Então a gente vai em busca de outros recursos, né, inclusive com deputado federal de Volta Redonda. (...) Temos um convênio com o Governo do Estado, mas esse além de não ser uma grande coisa, também há muita falha no repasse e do governo federal vem muito pouco. (...) A gente trabalhou em cima do projeto da Petrobrás [e] da Fome Zero para ver se APAE é contemplada aí com alguma ajuda. (Informante 6_APAE).

No caso da Pastoral da Criança, sua autonomia financeira foi se reduzindo em relação à intensificação da relação com a Prefeitura, nos últimos anos:

No primeiro ano, a gente veio com o dinheiro do Criança Esperança, então a gente pôde pagar a alimentação dos acadêmicos de enfermagem (...), fazíamos o campo de estágio na Pastoral. Então era super interessante né, porque a Pastoral podia financiar a passagem e o almoço deles. [Hoje] a Saúde (...) compra (o suplemento alimentar) pelo Fundo Municipal de Saúde que tem um Programa de Alimentação, compra esse suplemento alimentar, popularmente chamada farinha da Pastoral [e] nós distribuimos. [Junto] damos o nosso sorriso, nossa boa vontade, a nossa informação, isso a gente dá. (Informante 4_PC)

Porém, a prefeitura, assim como no caso da APAE, constitui o maior parceiro:

A gente tem o programa do Agente Jovem, (...) oferecendo para eles um curso de qualificação. É o que eu tenho aqui, é uma oficina de qualificação que a prefeitura botou na minha mão, que eu juntei a Cozinha Alternativa com essa Oficina e ganhei aquela lojinha para vender os produtos feitos aqui. (Informante 4_PC)

As AMs são mais independentes da prefeitura em termos de estrutura física, organizando-se a partir dos recursos individuais de seus componentes, como já visto.

Em uma das falas aparece inclusive, a valorização dessa autonomia,

(...) inclusive a gente batia muito de frente (com funcionário do governo) nos Conselhos. Eu me posiciono, porque eu sempre me posiciono, custe o preço que custar essa posição. É por isso que eu sou independente: não ter vínculo empregatício com Prefeitura, para não ter que ficar prisioneiro dessas minhas posições que eu tomo. (Informante 14_FAMP/AM)

No entanto, as AMs parecem querer a parceria com a prefeitura como meio de obterem mais apoio:

A gente vai entrar com recurso pedindo ao prefeito prá gente poder normalizar isso dentro da comunidade. (...) Que elas (as Associações de Moradores) tenham a sua sede própria, (...) funcionem diariamente. Só que elas não têm recursos hoje, hoje você não pode cobrar nem um real dentro da sua comunidade para a associação. (Informante 23_AM)

A falta de estrutura das AMs mencionada na fala acima sobre a dificuldade de conseguir recursos, se reflete em falta de autonomia, se não nas posições dentro do Conselhos, na atuação dos conselheiros, que ficam mais dependentes da estrutura da Secretaria:

Tem a sala do Conselho lá embaixo (no prédio da SS), então, não pegou. (...) tem o e-mail deles (do Conselho), a máquina deles e tudo. Acabei até trazendo aqui pra cima pelo fato deles não usarem e para elas (secretárias). Eu até fiz isso porque eu sou a presidente do Conselho, então para facilitar os trabalhos. Então os e-mails acabam entrando aqui no gabinete. (Informante19_Gestor)

As AMs buscam ajuda da Secretaria de Assistência Social para regularizar a documentação das associações, como ocorria em passado recente:

(...) antes era a [Secretaria de] Assistência Social que fazia esse tipo de serviço (de legalizar as Associações de Moradores). Porque hoje você gasta mais de 200, 300 reais para legalizar uma associação. (Na SAS) já me informaram que vão voltar a fazer, através do pedido que nós entramos, eles vão tornar a fazer. (Informante 23_AM)

De maneira geral, apesar da dependência das AMs quanto à estrutura física e das organizações de serviços quanto à recursos financeiros, físicos e humanos, a autonomia dos conselheiros depende mais de com se dão as relações dentro dos Conselhos do que da relação com o poder público local. Os conselheiros vêem as relações dentro do Conselho como sendo de igualdade:

Então, eu acho que a importância do conselheiro é essa, é a capacidade que ele tem de sentar de igual para igual com o funcionário do governo e discutir, sendo que a posição é a mesma. (Informante 14_FAMP/AM)

Por conseguinte, assumem posições de enfrentamento:

Eu falo prá ela, 'Olha, tá acontecendo isso e isso, se não tomar uma providência amanhã ou depois de amanhã eu estou entrando com uma documentação na promotoria e vai partir para a justiça'. Pode perguntar disso aí para ela, ela vai me colocar lá em cima. (...) era para ela não gostar de mim porque às vezes eu pego no pé dela, eu brigo feio com ela, bato boca com ela feio. (Informante 1_AM).

Nesse ponto, a postura do gestor frente à participação é determinante na liberdade que os conselheiros encontram para atuar mais ativamente:

A Secretária de Saúde atual, ela teve muita influência também em relação às minhas posições, deu muito apoio, me deu muita autoridade dentro do CS. (...) Mas ela influenciou muito para que eu pudesse, que eu fosse, deu força política para eu poder tomar atitudes, eu fui em cima de hospital, cima dos postos de saúde, fiz funcionar. (Informante 14_FAMP/AM)

O único tipo de dependência dentre as enumeradas acima que parece acarretar em algum comprometimento da autonomia dos conselheiros é a ambigüidade na vinculação de alguns conselheiros. Alguns dos profissionais que estão nas entidades são funcionários ativos ou aposentados da prefeitura, o que os deixa em uma posição de ambivalência dentro dos Conselhos. Em determinadas situações esses conselheiros se

abstêm de tomar posições que comprometam sua relação com os representantes do governo ou das entidades:

Embora eu seja efetivada pela Prefeitura eu fui cedida para a Pastoral da Criança. Então eu entro realmente como participante do poder civil. Eu esqueço que sou enfermeira, eu esqueço que sou efetivada e defendo a Pastoral com unhas e dentes. (...) Quem que eu era? Porque, na verdade, eu trabalhava para o governo e a gente tava brigando não era pelo governo, não, era brigando mesmo enquanto sociedade civil, mas eu fazia parte do governo. Como é que eu ficava nessa situação? (Informante 4_PC)

Apesar da relação de ambivalência na vinculação do conselheiro ser mais freqüente para as entidades de serviços, isso ocorre também com membros de AMs. Alguns líderes comunitários são também funcionários do governo. Além disso, com a criação de novas estruturas municipais, tais como o Conselho Tutelar, que seleciona seus conselheiros por meio de eleição na comunidade, que passam a ter sua atividade remunerada, os líderes comunitários foram absorvidos pelo Conselho Tutelar.

Embora a situação de ambivalência não impeça o conselheiro da sociedade civil de tomar posições autônomas dentro dos Conselhos, esta posição muitas vezes vem acompanhada de um sentimento de mal-estar por parte dos conselheiros.

Considerações

As análises sobre a dinâmica da participação da sociedade civil mostraram que a natureza e os objetivos de cada entidade determinam diferentes inserções nos Conselhos. A participação mais abrangente das Associações de Moradores (AMs) e a participação mais focalizada das entidades de serviços, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e a Pastoral da Criança (PC), possibilita que diferentes interesses estejam representados nos Conselhos.

As relações entre as organizações da sociedade civil e poder público têm colocado novas questões em relação à autonomia da sociedade civil. Neste ponto, colocam-se diferenças substanciais em relação à participação no Conselho de Saúde e nos Conselhos de Assistência Social, especificamente o de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Enquanto no Conselho de Saúde os conselheiros da sociedade civil participem mais como usuários do sistema de saúde, no CMDCA algumas entidades por vezes também concorrem por projetos na área.

No Conselho de Saúde, os conselheiros tendem a questionar mais o gestor e a cobrar por maior transparência e qualidade das políticas implementadas. Conta muito, para a autonomia da participação dos Conselheiros, a postura aberta do gestor e a tradição de participação que o Conselho de Saúde conseguiu imprimir na cidade. Essa tradição se confirma durante a Conferência Municipal de Saúde que, segundo a gestora, é “um acontecimento na cidade, reunindo cerca de 500 pessoas para discutir e acompanhar as políticas de saúde do município”.

O Fórum Municipal de Saúde, organizado pelos conselheiros com o apoio da Secretaria, é também um exemplo de autonomia da participação dos conselheiros de saúde. A gestora comenta sobre essa autonomia:

Lembrei a eles (conselheiros) de de repente estar discutindo pacto de gestão no próximo fórum, entendeu. Não sei se eles vão ouvir, mas eu sugeri (...). Mas fica muito livre para eles, eles que vão decidir o que eles vão fazer. (Informante 19_Gestor)

No caso dos Conselhos de Assistência Social, a autonomia dos conselheiros é menos clara em termos de ações e questionamentos. Em relação ao CMDCA, por exemplo, apareceram mais relatos de embates e disputas entre os representantes da sociedade civil do que entre diferentes segmentos. Vale lembrar que, embora em ambos os Conselhos (de Saúde e de Assistência Social) o presidente seja eleito pelos pares, o

presidente do CMDCA é da sociedade civil, o que coloca a questão da autonomia em outros parâmetros.

Mas de maneira geral, pode-se dizer que tanto no Conselho de Saúde, onde a atuação de conselheiros de AMs imprimem uma dinâmica mais intensa de diálogo com os demais segmentos, quanto nos Conselhos de Assistência Social, onde as entidades disputam recursos, as novas formas de interação entre organizações da sociedade civil e governo fazem com que os conselheiros da sociedade civil procurem contribuir com o governo mais do que criticá-lo ou confrontá-lo, ou seja, a sociedade civil passa a confundir-se com o governo. A ordem do dia da sociedade civil, hoje, em Piraí é mais contribuir e criar consenso do que criticar ou propor mudanças.

A história do Conselho de Saúde é um exemplo nítido também de como o entendimento de quais organizações devem representar a sociedade civil muda conforme mudanças nas relações entre as organizações e o governo. No início, a composição dos representantes da sociedade civil era basicamente de Cubes de Serviços tipo Rotary Clube e Lyons Clube. Com o tempo, entraram as AMs que hoje é o principal representante da sociedade civil este Conselhos.

A APAE, antes representante da sociedade civil, na nova composição do Conselho de Saúde para 2005/2006, passou a fazer parte do segmento de prestadores. Já no Conselho de Assistência Social, representa a sociedade civil, mostrando que o entendimento de quem deve representar a sociedade civil varia.

CAPÍTULO 7. O PAPEL DOS CONSELHOS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O DESEMPENHO DAS POLÍTICAS E FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

A literatura reporta dois principais potenciais da participação da sociedade civil nos Conselhos, o de melhorar o desempenho das políticas sociais e o de fortalecer a sociedade civil. Embora existam dificuldades em se relacionar a participação com mudanças no desempenho das políticas, e por isso mesmo essa relação tenha sido pouco explorada na literatura, a contribuição dos Conselhos para o fortalecimento da sociedade civil já foi bem estudada.

Estudos como os de LABRA (2002) e FUKS (2003) verificaram que os Conselhos contribuem com a criação de capital social e reforçam a cultura cívica. Ao contrário do que afirmam os teóricos do capital social, de que espaços de participação criados pelo governo desestruturam as ações autônomas da sociedade civil, o estudo de Labra (2002) mostra que os Conselhos estimulam o interesse da população nos assuntos da cidade, gerando associativismo e reforçando as redes cívicas, que propiciam a formação de capital social. O primeiro item deste capítulo procura verificar como esses potenciais se realizam nos Conselhos de Saúde e de Assistência Social de Pirai.

O segundo item avalia como as ações dos conselheiros contribuem com a gestão e com o atendimento à população, melhorando o desempenho das políticas.

7.1 Contribuições da participação nos Conselhos para a sociedade civil

Nos capítulos teóricos, foi visto que uma comunidade cívica é aquela formada por cidadãos imbuídos de valores cívicos – pautados por valores democráticos, conhecedores dos seus direitos e deveres e cuja ação pública é pautada mais pelo pensamento no bem comum do que no interesse próprio. Um dos potenciais da participação nos Conselhos seria o de reforçar essa cultura cívica.

O comportamento voltado para o interesse comum é antes uma atitude racional do que somente puro altruísmo e abnegação. Os indivíduos agem pelo bem comum, acreditando que serão recompensados de alguma forma pelas ações de outras pessoas, que também agirão e pensarão da mesma forma. A atitude contrária seria aquela em que cada um pensa apenas no próprio interesse imediato, com base na expectativa de que o outro vai agir da mesma forma. Torna-se então racional que todos ajam egoisticamente.

Este item procura verificar quais valores são reforçados na prática de participação nos Conselhos, bem como se esses valores têm o potencial de gerar um círculo virtuoso de criação de capital social, em que seja racional agir pelo bem comum. As entrevistas aos conselheiros foram guiadas de forma que o entrevistado falasse sobre suas experiências nos Conselhos, quanto ao seu papel como representante da sociedade civil e quais as dificuldades para exercer esse papel.

Foi feita uma pergunta fechada: se o envolvimento com as atividades como líder comunitário aumentou ou diminuiu com a participação nos Conselhos. As perguntas sobre os contatos dos conselheiros, diferenciando os seus contatos como conselheiro e

aqueles como líder comunitário, possibilitaram algumas análises sobre as redes que seriam reforçadas pelos Conselhos.

7.1.1 Valores Cívicos

Em uma comunidade pautada por valores cívicos, os cidadãos têm consciência dos seus direitos e de como defendê-los. Além disso, os cidadãos em uma comunidade cívica são imbuídos de valores democráticos: sabem ouvir e considerar os diferentes pontos de vista sobre determinado tema e são capazes de argumentar e negociar para chegar a um ponto em comum. Um valor importante para que as pessoas consigam dialogar é enxergar a si mesmo como estando em igualdade de condições perante o outro, independente das diferenças socioculturais, uma vez que são todos cidadãos que buscam o bem comum.

Os conselheiros sentem-se em igualdade com os demais representantes dentro do Conselho, condição para que a participação aconteça de fato:

Quando eu entro na reunião do Conselho eu não vejo ninguém acima e nem abaixo de mim, eu vejo em nível comigo. Nem a minha presidente eu não vejo ela em nível superior, porque eu a vejo como presidente do Conselho, (...) mas com igualdade de qualquer raciocínio ali dentro nós temos. (Informante 17_ONG)

A participação nos Conselhos reforça a consciência dos conselheiros acerca dos seus direitos como cidadãos, do mesmo modo que contribui para o conhecimento das formas de influenciar e pressionar, para garantir esses direitos. Desse modo, os conselheiros aprendem nos Conselhos a negociar, a pressionar e a influenciar:

Eu aprendi uma coisa que eu nunca fui na vida, que eu consigo ser maleável, abrir mão, reajustar as minhas idéias com as idéias das pessoas. Isso é uma coisa que o Conselho me trouxe, a liderança comunitária me trouxe, como saber negociar, saber ser político no sentido bom da palavra. (Informante 14_FAMP/AM)

Os conselheiros se sentem mais capacitados e empoderados por adquirirem informações relativas a como funciona a política setorial. Conhecer a política ‘por

dentro' possibilita entender também como e por onde se pode pressionar e influenciar na luta pela garantia de direitos e por melhorias para a população:

Eu, como comunidade, sei como fazer o trâmite para Brasília, como influenciar num Conselho Nacional de Saúde que eu não sabia, tudo isso né, usar a internet para ficar mandando e-mail para o ministro toda a hora, tomar uma atitude. (Informante 14_FAMP/AM)

No relato de uma conselheira 'iniciante', fica mais claro o aprendizado da participação como um processo em que as relações são vistas como mais igualitárias:

Quando eu entrei, eu não sabia nada, o que eles falavam em reunião prá mim eu ficava assim, 'Gente, o quê que eu estou fazendo aqui? Eu não entendo nada!'. Então, com o passar do tempo fui começando a ver que a comunidade pode participar dos Conselhos. Não precisa ter estudo, não precisa ser formado em nada pra estar ajudando. (Informante 13_ACA)

Entretanto, o Conselho é visto por alguns conselheiros não como espaço conquistado através dos movimentos sociais, mas como concedido, o que reforça a idéia paternalista do Estado como provedor, o que, segundo a teoria, limita a formação de capital social:

Então eu acho que é o espaço que o governo deu para a sociedade civil, prá comunidade também estar por dentro do que tá acontecendo. (Informante 13_ACA)

De qualquer modo, o fato de ser conselheiro possibilita o acesso a informações que acrescentam em termos da cultura cívica dos que exercem esse papel. Contudo, para que essa cultura cívica seja transformada em capital social, a informação deve ser compartilhada. Informação e conhecimento, porém, conferem poder e status a quem os detém e, no caso dos conselheiros, isso não é diferente:

Isso aqui é o que pode fazer o SUS, tudo o que você pensar do SUS aqui tem, em resumido. Você tem aqui 'Plano de Saúde para todos os Brasileiros' (...), 'Conheça melhor o SUS' e 'Um direito de todos', eu tenho aqui. Isso é um livro importante, não é qualquer conselheiro que tem isso. Eu tenho isso aqui, porque quem me deu isso aqui, sabe pra quem deu. (Informante 17_ONG)

No relato da gestora de saúde, que acompanha o Conselho de Saúde desde o início – antes como profissional, depois como gestora e presidente do Conselho –, o gestor e os profissionais de saúde desempenham papel importante no processo de construção do Conselho como espaço voltado para o coletivo:

O Conselho, no primeiro momento, era um muro de lamentações, as pessoas começavam a usar para poder atender seus próprios interesses, para passar na frente, para fazer clientelismo. Aí, a gente foi mostrando através do fazer que o Conselho não era isso, que o papel do Conselho não era esse. Hoje, por exemplo, o Conselho já não é muro de lamentações. Traz queixas? Traz queixas, né, eles já trazem queixa assim, mas já vem com proposta com idéias para resolver. (Informante 19_Gestor)

No processo de amadurecimento do Conselho de Saúde, o gestor e os profissionais de saúde tiveram importância fundamental na conscientização dos conselheiros da sociedade civil sobre o seu papel.

7.1.2 Capital Social

Define-se capital social como as relações de reciprocidade que facilitam determinadas ações dos atores. A formação de capital social se refere ao potencial dos Conselhos no sentido de motivar a confiança social e o associativismo. Segundo os teóricos do capital social não há nada que os governos possam fazer para criar capital social. Este se constitui através de processos históricos que conformam uma cultura de confiança e de civismo na qual torna-se racional agir pelo bem comum. A ação do governo teria inclusive um potencial destrutivo dessas redes de confiança tradicionalmente presentes na sociedade civil.

Outros autores discordam dessa teoria e através de estudos empíricos, demonstraram que ações de governos locais em parceria com a sociedade civil criaram uma relação de confiança entre os dois segmentos, gerando capital social e mobilização

em torno do bem comum. Este é o caso do estudo de Tandler & Freedheim (1994) sobre o programa de Agentes Comunitários de Saúde no Estado do Ceará.

Uma preocupação expressa na literatura sobre participação da sociedade civil em espaços criados pelo governo, é que esses espaços deslegitimam espaços criados espontaneamente pela sociedade civil. Embora essa deslegitimação não tenha sido observada no caso de Piraí - como foi visto em capítulos anteriores da tese, a participação motivou a organização da sociedade civil - verificou-se um excesso de demanda por participação em Conselhos.

Colocou-se então, a questão de que essa demanda poderia gerar uma menor dedicação do líder comunitário à atividade comunitária. Foi feita a seguinte pergunta aos entrevistados: o seu envolvimento com atividade comunitária – ou com a sua organização - mudou depois que começou a participar como conselheiro? A tabela seguinte mostra o resultado dessa pergunta.

Quadro X. Mudança no envolvimento comunitário depois que se tornou conselheiro

| | | Envolvimento Comunitário | | | | Total |
|------------------|----------|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------|
| | | Aumentou Muito | Aumentou um pouco | Continuou o mesmo | Diminuiu um pouco | |
| Entidades | AM | 2 | 1 | 2 | | 5 |
| | APAE | 1 | 2 | | | 3 |
| | Pastoral | 1 | 1 | | | 2 |
| | ACA | 1 | | | | 1 |
| | CECOMIP | | | | 1 | 1 |
| | FAMP | | 1 | | | 1 |
| | ONG | 1 | | | | 1 |
| | UBM | | | 1 | | 1 |
| Total | | 6 | 5 | 3 | 1 | 15 |

Obs.: Não houve respostas para a opção de resposta 'diminuiu muito'.

O envolvimento comunitário aumentou para onze dos quinze entrevistados, encontrando-se que, para seis entrevistados, o envolvimento comunitário aumentou muito, enquanto para cinco, aumentou um pouco. Para três dos entrevistados, o envolvimento comunitário continuou o mesmo e destes, para dois – representantes de

associação de moradores – o envolvimento continuou alto. Apenas 1 (um) respondente disse que o envolvimento comunitário diminuiu depois de tornar-se conselheiro, mas este é um caso diferenciado dos demais, pois trabalha também como conselheiro tutelar.

Nesta pesquisa, a maioria do entrevistados já participava em associações voluntárias antes de entrar nos Conselhos. Uma das entrevistas chamou a atenção por mostrar um caso atípico entre os entrevistados. Para este entrevistado, o envolvimento comunitário foi iniciado depois da participação como conselheiro:

Para ser bem sincero com você, eu fui conselheiro antes de ser ligado à liderança comunitária. O meu foi o inverso, eu fui nomeado pelo meu bairro, porque eu participava do Conselho. (Informante 14_FAMP/AM)

Com o advento dos Conselhos na cidade, a atividade voluntária tende cada vez mais a se iniciar de forma consecutiva à participação nos Conselhos. Questionados sobre o interesse pela atividade comunitária depois de começarem a atuar como conselheiros, a maioria respondeu ou que este interesse continuou o mesmo ou que aumentou.

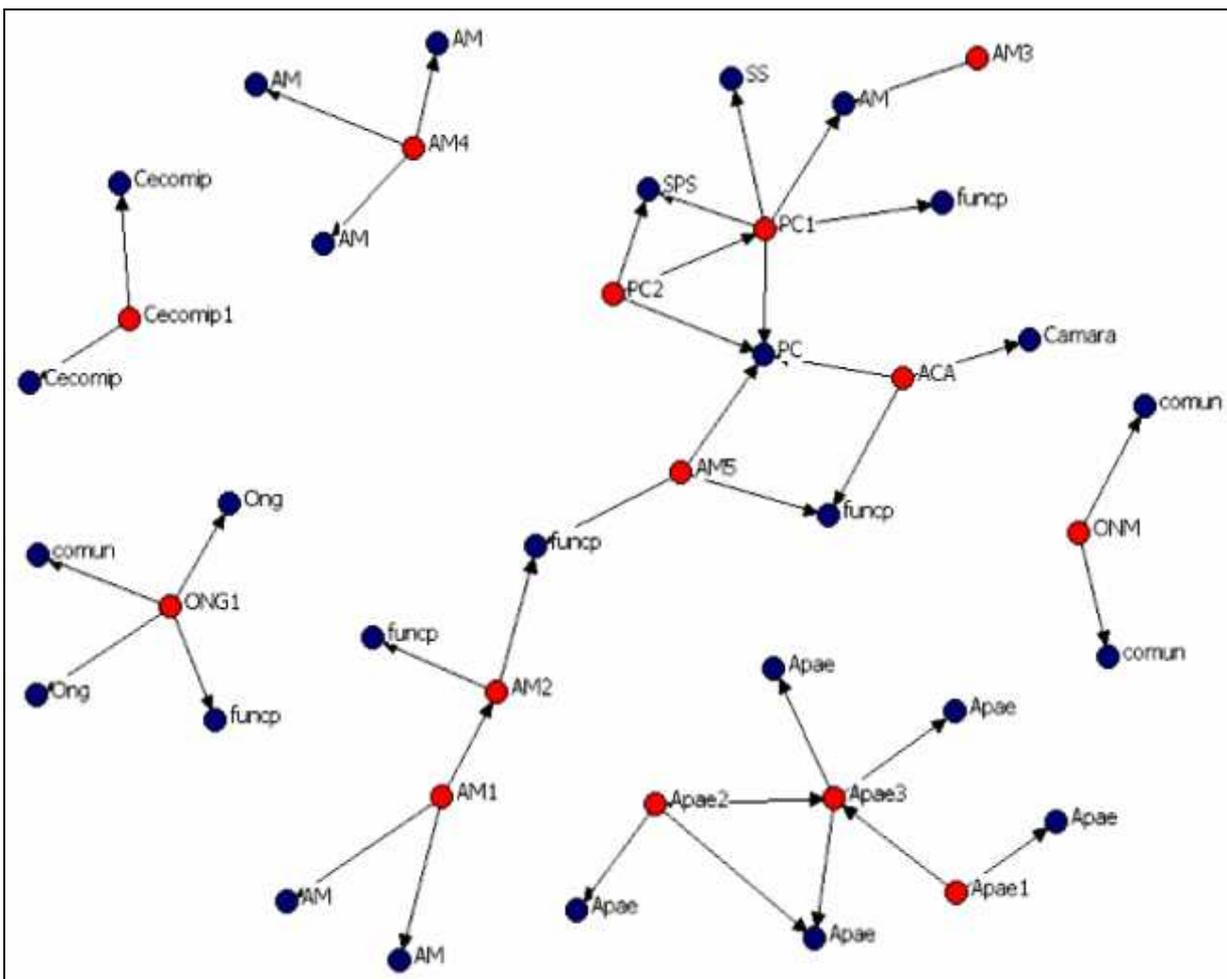
Uma forma de analisar o capital social é através das redes de contatos sociais, o que circula nessas redes e o que produzem. No caso dos Conselhos, não se pode dizer que a participação das entidades da sociedade civil nesses espaços gerou redes que não existiam antes. No entanto essa participação reforçou determinadas redes que facilitam, por exemplo, a circulação de informações ou a mobilização em torno de um problema da cidade.

Solicitou-se aos conselheiros que citassem três pessoas com as quais têm contato como líder comunitário – *cite três pessoas que são importantes para a sua atividade como líder comunitário* – e o mesmo para a atividade como conselheiro. Procurou-se analisar o que circula nessas redes e em que diferem umas das outras. As relações dos entrevistados foram desenhadas em três gráficos em forma de rede, através do Programa

Ucinet que possibilita visualizar e realizar diversos tipos de análises tanto das redes sociais como de outros tipos de rede (BORGATTI, 2002). Neste trabalho, utilizamos o Programa Ucinet para representar graficamente essas relações.

Os gráficos representam a rede de contatos mais significativos do entrevistado para a sua atuação como líder comunitário (Gráfico 1), como conselheiro (Gráfico 2) e a soma de todos os contatos dos entrevistados, ou seja, dos dois outros gráficos. No primeiro gráfico, as unidades em cor vermelha representam as entidades dos entrevistados (ONG, AM, APAE, etc.) e as unidades em cor azul são os três contatos mais próximos de cada entrevistado.

Gráfico 1 – Redes de contatos dos líderes comunitários



Os contatos foram identificados com a sigla da organização a que são filiados (CECOMIP, APAE, etc.) ou da secretaria quando o contato citado é funcionário público. A sigla “funcp” que identifica alguns dos contatos, significa funcionário público da prefeitura de Piraí. A sigla “comun” significa que o contato citado não faz parte de nenhuma organização: trata-se de uma pessoa da comunidade.

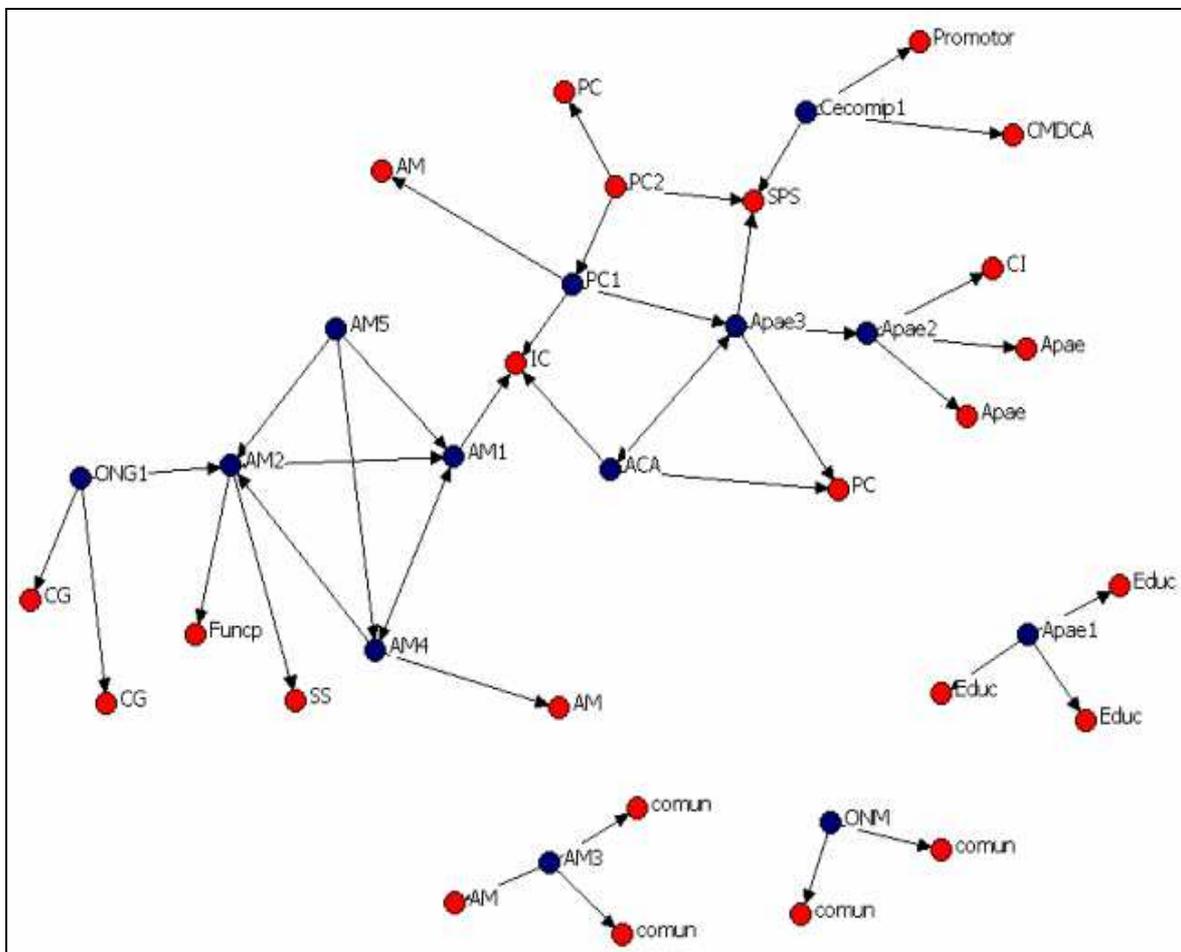
Comparando os Gráficos 1 e 2, nota-se que os contatos como conselheiro forma uma rede mais integrada, em que todos têm alguma ligação, mesmo que indireta, com todos, do que a dos contatos como líder comunitário. O único grupo que ficou sem conexão com a rede mais geral foi o da representante da UBM, que, no momento da entrevista não estava participando de nenhum Conselho. Isso reforça a idéia de que participar nos Conselhos reforça a integração a uma rede mais ampla.

Na rede dos líderes comunitários, percebe-se que a maioria dos contatos é de pessoas de dentro da entidade em que o líder se insere. Porém, algumas entidades são mais fechadas do que outras, devido à sua natureza e objetivos. Os contatos dos membros da Apae, da Cecomip, da UBM, da Ong e de uma AM são voltados para dentro, ou seja, não têm ligação com a rede de contatos formada pelas outras entidades. Já as outras AMs, a ACA e a PC formam uma rede mais diversificada e interconectada. O formato dessas redes é reflexo da natureza e do objetivo das entidades. A atuação mais dispersa e abrangente do segundo grupo de entidades faz com que se relacionem com diversos atores da cidade.

Na rede dos entrevistados como conselheiros, percebe-se maior conectividade entre todos os membros. Enquanto na rede de contatos dos líderes comunitários eram cinco (5) os grupos sem conectividade com os demais, nesta são apenas três (3) os grupos desconectados, um grupo de AM, um da APAE e a UBM. Nesta rede, as

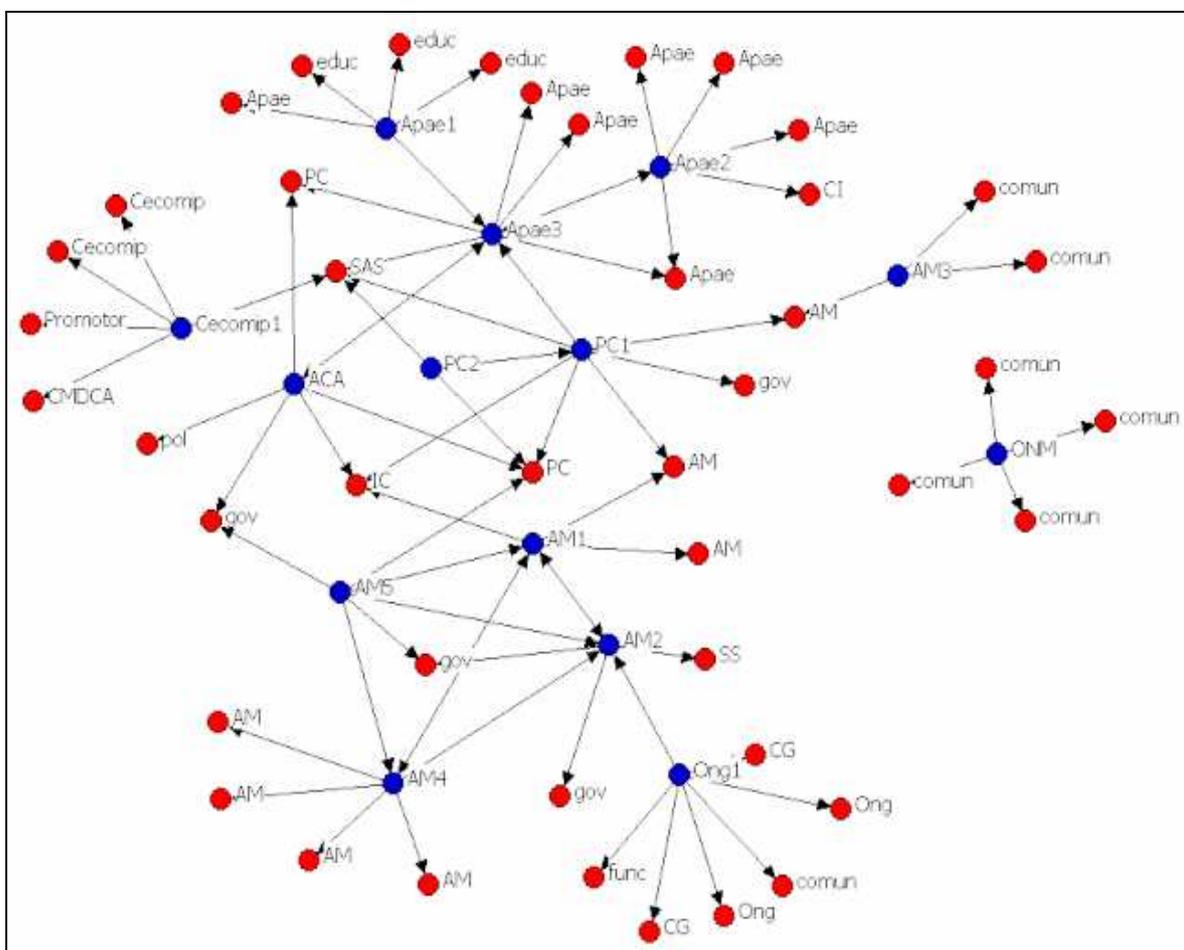
unidades em azul representam os entrevistados e as em vermelho os seus respectivos contatos.

Gráfico 2 – Rede de contatos dos conselheiros representantes da sociedade civil



Na terceira rede apresentada (Gráfico 3), que agrega todos os contatos dos entrevistados, como conselheiro e como líder comunitário, apenas a UBM permaneceu isolada. Todos os membros têm contato com os outros membros, através de outros membros. Contudo, percebe-se uma divisão nessa rede: de um lado, AMs e Ong e, de outro, APAE, PC e ACA. O elemento de ligação desses dois grupos é um membro da Igreja Católica, que também é membro de Associação de Moradores. Nesta rede, os entrevistados são representados pelas unidades de cor azul.

Gráfico 3 – Rede de contato dos entrevistados como conselheiros e como líder comunitário



A participação nos Conselhos possibilita encontros mais sistemáticos entre pessoas que teriam certamente maior dificuldade de se encontrar em outros momentos. Ao juntar as duas redes em uma só, fica mais nítido o poder agregador dos Conselhos.

Esses achados indicam que os Conselhos contribuem com o fortalecimento da sociedade civil ao ativar a rede de contatos dos conselheiros, tornando-a mais consistente e coesa. Essa coesão não significa homogeneidade da sociedade civil, visto que foram detectados pelo menos dois grupos diferentes: das Associações de Moradores e da Igreja. Os Conselhos possibilitam, no entanto, que esses grupos tenham alguma conectividade entre si.

Nesse sentido, os gestores das Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, bem como outros representantes do governo citados as redes de contatos dos conselheiros, têm alta conectividade com as entidades de diversos tipos. A participação nos Conselhos produzem então, capilaridade e articulação social.

A teoria do capital social se baseia na teoria das redes sociais que diz que determinado tipo de relação facilita as ações dos atores para determinados fins (Granovetter, 1973; Coleman, 1988). Putnam (1996) coloca que as relações de confiança presentes na sociedade facilitam que os cidadãos se associem para alcançar bens comuns. Tal processo gera o que Putnam (1996) chama de um círculo virtuoso de capital social, ou seja, quanto mais confiança social mais os indivíduos se associam para o bem comum e essa forma de associação gera mais confiança.

No caso de Piraí, o desenho das redes dos conselheiros mostram que a participação tem reforçado as redes gerado um tipo de ator que busca se associar a outros, busca informação e busca agir pelo bem comum. As redes dos conselheiros tem

mais conectividade e capilaridade o que mostra que os Conselhos tem propiciado a formação de capital social

7.2 Contribuições para as políticas sociais

A participação da sociedade civil nos Conselhos propicia que maior diversidade de grupos acompanhem a implementação das políticas setoriais. Nos Conselhos, esses grupos – entidades sem fins lucrativos que atuam na cidade – têm a possibilidade de contribuir com sugestões e propostas para o desenvolvimento das políticas, além de cuidar para que haja a correta aplicação dos recursos. Essas ações aumentariam a transparência da gestão das políticas e melhorariam o seu desempenho.

Porém, são poucos e recentes os trabalhos que discutem a relação entre a participação e desempenho das políticas, isso porque os efeitos da participação são diluídos ao longo do tempo, enquanto a avaliação do desempenho das políticas envolve variáveis mais objetivas. Neste item, voltamos o olhar para as atividades dos conselheiros no que diz respeito às contribuições que fazem para a gestão e o atendimento. Neste sentido, a participação e o desempenho são compreendidos mais como processos do que como resultados.

Nas entrevistas, foram destacados os relatos que se referiram às atividades do entrevistado como conselheiro. Também foram analisadas as atas do Conselho de Saúde referentes às reuniões do ano de 2005. Procurou-se averiguar se e como as ações dos conselheiros contribuem para maior transparência da gestão e para a melhoria de um programa ou atendimento. Por exemplo, foi feita uma denúncia por um conselheiro, que foi apurada, constatando-se sua veracidade e providências foram tomadas. Outro exemplo é, o do conselheiro que deu uma sugestão, a qual foi levada em conta na hora do gestor tomar a sua decisão. Ainda, um terceiro exemplo, que é o do envolvimento do

conselheiro no processo de tomada de decisão, aumentando a transparência desse processo.

Identificou-se dois tipos de contribuições da participação da sociedade civil nos Conselhos:

1. Para a gestão: sugestões e idéias levadas pelos conselheiros que contribuíram para a gestão ou influenciaram a tomada de decisão

2. Para a organização dos serviços e para o atendimentos: sugestões, idéias e reclamações sobre os serviços, levadas pelos conselheiros, que geraram alguma ação e que contribuíram para a melhoria do atendimento e da satisfação dos usuários.

7.2.1 Contribuições para a gestão

Os relatos apontam que o Conselho de Saúde (CS) é um instrumento ativo no processo de gestão, como um parceiro que respalda as decisões do gestor. Nas falas da gestora, os conselheiros são uma fonte de informação a mais sobre o que está acontecendo nos serviços:

Os conselheiros têm carteirinha, eles têm acesso livre aos serviços. Eles chegam e ficam observando como funciona e trazem informações importantes. Ou mesmo, quando são usuários, eles têm críticas, trazem as críticas para dentro do serviço (...). Eu já fico até aliviada porque quem usa, quem fica ali toda a manhã são eles, né. E vem junto, vem junto com a fala do funcionário, do gestor da unidade, do funcionário da unidade, vem a fala dele. Então acaba você tendo mais conteúdo para você estar tomando a decisão. (Informante19_Gestor)

O papel do CS na gestão do Fundo de Saúde é ressaltado nesta fala da gestora:

[O Fundo Municipal] é gerenciado aqui dentro da Secretaria de Saúde pelo gestor e pelo Conselho Municipal de Saúde que tem uma parcela grande também de importância em tudo isso, porque durante esse tempo todo o Conselho vem, juntamente com a gente, ajudando a estruturar isso, acompanhando, né, dando força que tem que ser assim. (Informante19_Gestor)

A participação do Conselho nas licitações da Secretaria de Saúde tem ajudado a imprimir transparência ao processo:

Olha, hoje o Conselho Municipal de Saúde participa das minhas licitações. A gente formou Comissão dentro do Conselho, a gente tira lá uma comissão de três conselheiros que acompanham as licitações, que vem, participa, assiste, né. Faz parte do processo, no dia acompanha o processo de avaliação do processo licitatório. (Informante19_Gestor)

O processo de abertura da gestão à participação tem limitações, principalmente no caso de aspectos mais técnicos da gestão, como o processo de prestação de contas da Secretaria, já que, muitas vezes, os conselheiros não têm pleno conhecimento de aspectos técnicos da contabilidade:

Naquele dia a gente tava fazendo a prestação de contas, claro que tem coisas que eles não conseguem entender, nem a gente mesmo entende essa contabilidade dessa área técnica bem específica. Mas a gente abre o que pode para ele poder estar entendendo, busca processo, mostra, né. Então, é bem aberta a nossa relação com o Conselho. (Informante 19_Gestor)

Mesmo não tendo conhecimento dos detalhes das prestações de conta e dos processos licitatórios, os conselheiros puderam interferir sobre problemas:

(...) era Comissão de Licitação para as compras de Saúde, a gente fiscaliza, quanto, que compra, quando que compra, de quem que compra. Tiramos laboratórios que eram pilantras de dentro da saúde, que compravam por questões, usavam a questão política, nós conseguimos tirar eles da venda e não consegue mais vender para a saúde. (Informante 14_FAMP/AM)

Em relação ao Conselho de Assistência Social foram relatados alguns eventos que se relacionam ao desempenho da política em nível mais amplo:

Enquanto conselheiro de assistência nós estamos num momento agora no Brasil que está mudando o sistema de atendimento de Assistência Social né. Vai implantar o Sistema Único de Assistência Social e a votação da Norma Operacional Básica, né. Então, nós estamos sendo treinados, tenho participado de diversas reuniões a nível municipal, a nível estadual, até federal para poder estar contribuindo para essas mudanças, entendeu. Então eu acho que a gente enquanto conselheiro no município de Piraí, a pequena contribuição que a gente dá já é uma grande coisa no contexto geral, de mudança, para não acontecer, por exemplo, 'Ah, vai mudar lei vai implantar o SUAS', aí o SUAS vai prá... atuar sem o conhecimento do que realmente o povo precisa, quais são as carências das

peças, entendeu. Então nós enquanto conselheiros, levando as informações, os problemas dos municípios, todo o contexto das comunidades. Isso favorece para a implantação do sistema, faz com que tenha condição de dar mais certo. Ou seja, não vai vir de coisa rascunhada de dentro de sala de gabinete, vai vir da prática. (Informante 8_APAA)

7.2.2 Contribuições para os serviços e o atendimento

De acordo com o livro de atas, durante o ano de 2005, o Conselho de Saúde realizou onze reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária. Separando por temas os registros das atas dessas reuniões, foram identificados vinte e dois temas. Os dois temas abordados em maior número de vezes foram orçamento/prestação contas (15) e serviços/ atendimentos (12). Em seguida vieram: Conselhos Gestores (9), Seminário de Gestão Participativa (6), FNS (6), Conferência Municipal de Saúde (5), Recurso do PACS/ PSF/ agente comunitário (3), Hospital (3), criação do CG do Hospital (3), Relatório de Gestão 2004 (2), Cartão SUS (2), Prêmio Bibi Voguel (2), PSF (2), Plenária Estadual e Nacional dos Conselhos de Saúde (2), assuntos internos referentes à organização do Conselho (2), Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (1), Planejamento familiar (1), Cadastro Nacional de Conselhos (1), convênios (1), Conselho do Programa Bolsa Família (1), valorização do conselheiro (1), Vigilância Sanitária (1).

Do total de falas registradas, trinta e quatro por cento (34%) foram de conselheiros da sociedade civil. A maioria foi sobre o atendimento (16), sendo metade, reclamações. O segundo tema sobre o qual os conselheiros mais se manifestaram foi sobre o orçamento, com quatro (4) registros de questionamentos sobre o tema. Cabe destacar uma reclamação sobre o não convite aos conselheiros a uma solenidade no Hospital e um pedido para constar em ata o direito ao acesso ao Programa de Saúde da Família (PSF). Em relação ao atendimento, um conselheiro comunicou a evasão de um

paciente do Hospital Flávio Leal. Outras falas foram relativas à organização interna do Conselho Municipal e dos Conselhos Gestores (eleições, regimento interno etc.).

Apesar de o Conselho ter o poder de não aprovar algum projeto ou forma de utilização de recurso da Secretaria, as atas de 2005 das reuniões do Conselho de Saúde não registraram evento desse tipo. A quase unanimidade esteve presente em todas as votações. Apesar de as atas revelarem a variedade de temas tratados no Conselho e a relativa participação dos conselheiros da sociedade civil, não constituem fonte rica de informações sobre a participação. Bastou apenas a observação de uma reunião do Conselho de Saúde para concluir que o processo é bem mais dinâmico do que as atas deixam transparecer e que muitos dos comentários não são registrados.

De qualquer forma, chama a atenção o atendimento ser o segundo tema mais tratado nas reuniões dos Conselhos de Saúde. Os relatos das entrevistas com os conselheiros mostram, no entanto, que a atividade dos conselheiros vai além das reuniões e se mistura, muitas vezes, com sua atuação como líder comunitário. A fala seguinte mostra como o conselheiro atua:

Reclamam de exame, “Ô fulano, poxa, eu marquei aqui uma ultra-sonografia tem três meses”, aí eu vou lá procurar saber, “Vem cá, fulano de tal marcou uma ultra-sonografia aí?”. Eu tenho acesso a isso tudo. Aí eles falam “Ah, marcou”, “Mas espera aí, fulano de tal disse que deu a entrada há três meses, isso não existe, isso não pode, isso eu não aceito que aconteça isso”. Aí eles explicam “Não, é porque isso...”, aí me explicam porque. Mas mesmo assim eu falo “Negativo, eu quero ver a relação de todas as pessoas que foi feito aqui” (Informante 1_AM)

A legitimidade que a gestora confere aos conselheiros é por estes destacada, como mostra o relato:

Esses dias eu recebi uma reclamação, (...) Muito remédio estava vencendo o prazo de validade, estava incinerando, mandando para o aterro. (...) Fui questionar com a chefe da Vigilância Sanitária. Ela prontamente me mostrou toda a documentação, me mostrou o remédio. Porque eu quero ver tudo, não basta a chefe da Vigilância Sanitária falar “Não fulano, eu não faço”. Eu exijo, eu, como

conselheiro, a própria secretária de saúde já falou que qualquer conselheiro, ele tem o direito porque é lei (Informante 1_AM)

Nem sempre o conselheiro fica do lado do usuário; em algumas situações, ele se posiciona a favor do serviço:

Esses dias um colega chegou assim e disse: “Ô fulano, eu tô fazendo um exame de próstata, mas o médico me deu uma receita aqui, para mim tomar um remédio e disse para eu voltar daqui três meses”. Eu falei “Negativo, isso é errado. E é mentira sua, vou te dizer porque é mentira sua, vou te provar, é mentira. Vem cá comigo”. (...) eu fui lá, falei: “Vem cá, qual é o procedimento de vocês? A pessoa tá fazendo o tratamento de próstata...” eu conheço o procedimento todo, eu falo que é para a pessoa me falar. (...) Ela falou “Ele pega a receita, passa aqui, no computador, a gente cadastra daqui a 10, 15 dias ele volta. Eu falei “É feito assim?”, “É”, “Então me mostra algumas pessoas que vocês fizeram assim”. Eu vou fundo mesmo, não adianta falar que eu não vou acreditar. Aí eles vão lá, me mostram aí eu cheguei pro cara e falei assim “Olha, você não... quando você tiver que falar alguma coisa da saúde, alguma coisa, então você fala aquilo que você tiver certeza. (Informante 1_AM)

O Conselho Gestor amplia esse monitoramento do serviço:

Tem, já tem cinco anos já que tem Conselho Gestor (CG), que foi criado pela gente democraticamente. Foi criado pelo CS. Existia já, a Lei Federal já recomendava, mas ninguém, lugar nenhum tem, quase lugar nenhum tem. Mas a gente quis criar aqui, sempre seguindo o que vem de Brasília (...). É legal isso aí, porque traz informações prá gente, traz denúncias. Como o médico de Arrozal, que tratava mal as pessoas, a gente conseguiu demitir ele, conseguiu provar que ele tratava mal, conseguiu demitir ele, que ele era concursado. (Informante 14_FAMP/AM)

O Conselho Gestor (CG) de Unidades avança com a gestão participativa, aproximando o gestor da realidade do distrito mais distante do centro de Piraí. Ao pedir um exemplo de sugestões que os conselheiros deram, a Secretária de saúde relatou um evento ocorrido em reunião com o CG:

... a dentista da Casa Amarela ela tá preocupada com a pouca procura do serviço, que ela marca vinte e vem dez. Então, a queixa não era porque tinha uma fila, já era o contrário. A gente tava reunido com eles (Conselho Gestor) e vários usuários deram opinião né, de como deveria resolver. Qual que era a proposta que eles tavam dando: a Agente Comunitária (AC) continua marcando os 20, que estão indo 10, essa era uma média que eles fizeram lá. Mas elas indo para a comunidade de manhã, ela já identifica ‘fulano pro dentista, pode ir agora’, ela já ter liberdade de cada agente lá, são 10 agentes na área, cada uma mandar dois usuários de manhã. (Informante 19_Gestor)

Os conselheiros acompanham e monitoram a execução do orçamento e a prestação de contas das compras da Secretaria e do Hospital

A gente, no Conselho, nós somos duas pessoas que fiscalizam essa verba que vai prá lá [para o hospital], aonde ela é gasta. E aí esses contatos a gente tem mais, eu peço para eles virem, visitarem o hospital, ver como é que tá o atendimento (...). A gente entra de surpresa, lógico que a gente avisa a responsável do hospital, a gente vai, conversa com o paciente para ver como está sendo o atendimento, a gente visita os PSFs que são os postos que a Secretaria é responsável para saber o que está acontecendo, se tem reclamação de médico, a função nossa é essa. E a gente todo o mês a gente tem que fazer isso. (Informante 23_AM)

Os conselheiros têm contato próximo com os usuários e recebem diversos tipos de queixas, problemas. Os Conselhos Gestores foram criados para aproximar ainda mais a gestão central dos distritos. Nessa fala, esse conselheiro gestor fala da sua atuação:

Eu não tenho que o usuário cria problema, eu tenho que o usuário precisa de solução de problemas. E aí sempre eu vou lá fazer essa... contornar uma situação qualquer, que às vezes ele acha que tinha o direito numa coisa, às vezes tem realmente o direito, mas não é naquele momento que ele precisa. Aí a gente passa um tempinho e atende ele e ele fica satisfeito, sai de lá satisfeito. Fica de bem com o seu agente de saúde. Porque o agente de saúde não foi um, não teve uma dureza para a resposta com ele. Respondeu prá ele, falou, 'Não, eu vou trazer o seu fulano aqui para gente conversar, os três'. Aí, então eu vou lá, saneio o problema que tem, explico direitinho qual é direito até onde ele tem o direito, dou o caminho do direito dele, mas eu também a, o direito do agente de saúde, até onde é a limitação dele. (Informante 17_ONG)

Eu fico sabendo se ele [o paciente] tem um mal que ele devia se tratar e não tratou, tá tudo ali. 'Olha, o cara tá aqui, o cara é hipertenso e ele não tem remédio', 'Ó, o fulano foi agendado tal dia para ele, ele não compareceu na consulta, ele tá realmente sem remédio e tá nos deixando preocupados com isso. Onde ele está? Que nós estamos procurando ele'. Você vê que é um serviço de primeira qualidade. (Informante 17_ONG)

Os conselheiros participam na seleção de beneficiários de determinados programas, como o que ocorreu na distribuição de casas populares pela Prefeitura, através da Secretaria de Assistência Social. O Conselho de Assistência Social teve um papel de contribuir com a transparência na seleção dos beneficiários, embora tenham participado apenas na etapa final do projeto:

O CAS tem uma coisa muito importante que a gente participa aí, recente aí, que foi na distribuição de Casas Populares que foi entregue. Porque existe aproximadamente 800 ou mais de inscrições na Secretaria de PS prá casa própria né, para comunidade aí no município. E eu tive a honra de participar da entrega de 24 casas agora, eu tive a honra de ser escolhido para mim ajudar a fazer visita nas casas né. Agora, é muito difícil né a gente ter 24 casas para 240 pessoas precisando, nem sempre que ... então já foi aprovado e tudo, foi só prá gente fazer visita né prá gente ver...Já, as primeiras 24 casas já foi decidido pra distribuir (...) Varjão (...?)na comissão, depois tem Arrozal também. É feito lá na Secretaria (os critérios), é feito uma espécie de uma triagem, né, porque a gente tem uma relação enorme, né. Então ali tem toda a ficha da pessoa que é inscrita e ali pela ficha você analisa. Então é separada pela própria secretaria, por exemplo, tem 24 casas, separada umas 50 pessoas, 50 fichas, depois divide pra você... no final, na reta final o Conselho participa ativamente ali, no início a própria Secretaria é feito. O objetivo da visita é ver se as pessoas têm a necessidade da casa. Se tem, tudo bem, se não tem.. É muito difícil, né, eu já andei assim, não fiz visita em lugar que não merece, não existe, é muita gente precisando. Se pudesse atender todas pessoas que precisa no Estado... (Informante6_APAE)

Os relatos indicam que a participação dos conselheiros nos Conselhos de Saúde (Conselho Municipal e Conselhos Gestores) se dá de forma mais cotidiana. Os conselheiros vão às unidades e participam de licitações e prestações de contas da Secretaria de Saúde. O Conselho de Saúde confere legitimidade às decisões da gestora, embora ela mesma questione até que ponto a responsabilidade pode ser dividida com os conselheiros. A administração na área da saúde é bastante complexa e muitos detalhes exigem uma formação específica que os conselheiros não tem.

Considerações

Neste capítulo procurou-se identificar a contribuição dos representantes da sociedade civil nos Conselhos e como a participação propicia a formação de capital social nos conselheiros.

De acordo com a teoria do capital social, determinado tipos de redes sociais facilitam que os cidadãos ajam buscando o bem comum, conformando uma comunidade cívica. A participação da sociedade civil nos Conselhos de políticas sociais de Piraí, tem reforçado o associativismo e o acesso a informações sobre as políticas e direitos. A rede

dos entrevistados como conselheiros envolvem mais membros e são mais diversificadas do que a rede dos entrevistados como líderes comunitários. Nesse sentido, os Conselhos têm criado conectividade e capilaridade na rede dos entrevistados, o que é importante para a formação do capital social

Foram identificados dois tipos de contribuições da participação da sociedade civil nos Conselhos, para a gestão e para a organização dos serviços e para o atendimento. Destacou-se o Conselho de Saúde (CS) como um instrumento ativo no processo de gestão, respaldando as ações do gestor. Os conselheiros dão mais contribuições com aspectos relativos ao atendimento, levando ao conhecimento do Conselho as problemas e demandas da população.

Os conselheiros detectam esses problemas nas visitas que fazem às unidades como conselheiros e como usuários e também durante as atividades comunitárias. As limitações da participação se dão especialmente quanto aos aspectos mais técnicos da gestão e nesse ponto coloca-se um dilema dos Conselhos que é até que ponto a responsabilidade pelas decisões podem ser dividida com os conselheiros.

A despeito dos problemas, a participação da sociedade civil nos Conselhos tem contribuído com o desempenho das políticas e com o fortalecimento da sociedade civil. Em um contexto histórico em que não havia nenhuma participação o aprimoramento da qualidade da participação nos Conselhos é um processo que, em Piraí, principalmente no Conselho de Saúde, tem se desenvolvido criando uma cultura participativa na cidade.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa verificou três aspectos relativos à participação da sociedade civil nos Conselhos de Pirai: (a) os custos e incentivos à participação do formato institucional ‘Conselho’; (b) a influência da dinâmica das organizações da sociedade civil na qualidade da participação; e (c) as contribuições da participação para a gestão das políticas sociais e para a sociedade civil.

A primeira hipótese foi respondida basicamente por duas perguntas: como o conselheiro entrou no Conselho e porque continua participando. Viu-se que o formato *top down* dos Conselhos gera uma participação a convite, mas que em Pirai, alguns conselheiros chegam aos Conselhos de forma espontânea, por interesse próprio. A proliferação de Conselhos na cidade tem exaurido a capacidade das organizações da sociedade civil em ocupar os Conselhos com qualidade.

A continuidade da participação em determinados Conselhos, se explica pelos ganhos que os conselheiros relataram ter com a participação. Os conselheiros têm mais acesso a informações e ganham o reconhecimento dos pares e da comunidade. O status de conselheiro agrega valor ao trabalho com o líder comunitário e membro de organizações sem fins lucrativos.

Viu-se também que a continuidade da participação depende da relação de confiança estabelecida entre gestor e conselheiros e do sentimento de que se obtém

algum resultado com a participação, ou seja, de que o trabalho e tempo dedicados estão sendo compensados de alguma forma, seja em termos individuais, seja para a entidade, seja para a comunidade.

Os líderes comunitários escolhem ficar nos Conselhos mais organizados, ligados aos setores que têm melhor desempenho e capacidade de responder às demandas da população. Desse modo, os setores mais problemáticos ou com políticas incipientes não atraem o interesse dos líderes comunitários.

Assim, os Conselhos não se têm configurado como canais pelos quais o governo poderia identificar problemas emergentes ou melhorar o desempenho de políticas com fraco desempenho na cidade. Embora a participação da sociedade civil na gestão pública tenha o potencial de contribuir com gestão mais ampla da cidade, os Conselhos não realizam este potencial. É o contrário disso que acontece, já que os conselheiros participam mais dos Conselhos que respondem melhor às demandas da população e estes estão ligados aos setores de melhor desempenho. A participação nos Conselhos contribuiria então, para melhorar o que já funciona relativamente bem.

Quanto à segunda hipótese, foram encontrados dois elementos da dinâmica das organizações da sociedade civil que afetam a qualidade da participação nos Conselhos: a relação da organização do conselheiro com a comunidade e a relação da organização com o poder público.

As entidades têm diferentes formas de interação com a comunidade de acordo com a natureza e objetivos da entidade. De modo geral, a relação das entidades com a comunidade se dá no dia a dia. Sendo Piraí um município pequeno, as redes de contatos pessoais constituem o principal meio para que os problemas cheguem aos líderes comunitários. A maioria dos problemas que apareceram nas entrevistas foi relatada por

membros de Associação de Moradores, pois a forma de atuação das Associações de Moradores não se restringe a determinado grupo-alvo, mas a uma comunidade localizada geograficamente.

Embora os líderes comunitários identifiquem variados problemas na comunidade, nem todos os problemas são relativos ao setor que o conselheiro participa. Assim, o formato setorial dos Conselhos delimita quais os tipos de problemas que os conselheiros levam aos Conselhos, restringindo a possibilidade de que problemas novos ou emergentes sejam identificados pelo governo por esse canal.

A análise do segundo elemento da dinâmica da sociedade civil - a relação das entidades com o poder público – mostrou que as relações de parceria e de influência não ameaçam a autonomia da participação. A relação de dependência é a que mais mostrou limitar a autonomia da participação, em especial quando existe ambivalência no vínculo de alguns conselheiros. A ambivalência, que significa o conselheiro ser ou ter sido funcionário da prefeitura e ser representante da sociedade civil, provoca situações de desconforto quando o conselheiro tem que assumir uma postura em defesa da entidade que representa.

O conjunto de fatores apresentados na pesquisa – basicamente uma proliferação de Conselhos sem uma ampliação da capacidade da sociedade civil em ocupá-los - restringe o potencial dos Conselhos de contribuir com uma gestão mais abrangente da cidade, o que não significa que não concorram com alguma coisa. Na terceira etapa da pesquisa procurou-se mostrar como a participação dos conselheiros, principalmente no Conselho de Saúde, contribui com a gestão das políticas de saúde, levando ao conhecimento do gestor os problemas identificados nos serviços e no contato mais direto que têm com a população. O acompanhamento de processos licitatórios na Saúde

e a participação na seleção de beneficiários de programas na Assistência Social são exemplos de ações dos Conselhos que têm gerado maior transparência das políticas e aumentado a confiança dos conselheiros nos gestores e nas políticas implementadas na cidade.

Em termos de ganhos para a sociedade civil, as análises mostraram que a participação nos Conselhos de Pirai, tem reforçado redes sociais mais densas e diversificadas. Essas redes facilitam determinadas ações dos atores, principalmente a circulação de informações. Somando-se este achado às análises anteriores feitas na pesquisa pode-se dizer que a participação nos conselhos tem reforçado valores democráticos, no sentido de serem mais tolerantes com as posições dos outros e verem as relações de forma mais igualitária, gerando um aumento do capital social e da cultura cívica dos conselheiros.

Todavia, esse potencial se realiza de formas diferenciadas de acordo com o setor. No caso do Conselho de Educação, a participação da sociedade civil é pontual, pois é composto majoritariamente por profissionais. Ainda em relação à Educação, conclui-se que, de acordo com a configuração atual, o Conselho não é o principal espaço de participação da sociedade civil. Embora em todas as escolas municipais existam Conselhos Escolares – que têm autonomia para determinar sua composição - não foi possível estender a pesquisa sobre a participação nos Conselhos Escolares. Pôde-se verificar apenas, que esses Conselhos funcionam com bastante autonomia em relação ao Conselho de Educação e que não parece haver, como na Saúde, uma comunicação próxima entre os Conselhos Escolares e o Conselhos de Educação.

Quanto à área da Assistência Social, a participação sobressaiu no Conselho dos Direitos das Crianças e do Adolescente e no Conselho de Assistência Social, em que a

participação da sociedade civil na seleção de beneficiários de programas de distribuição de casas populares, por exemplo, gera a transparência nas ações do setor. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) desperta bastante a atenção das entidades mais influentes da cidade, gerando disputa por recursos, mas também cooperação e debates sobre essa política.

Com esse conjunto de achados pode-se concluir que os Conselhos não criam desmobilização da sociedade civil. Em Piraí, apesar das dificuldades – como o valor alto para regularizar uma associação - organizações continuam a ser criadas a cada ano. Por outro lado, a participação em instâncias criadas pelo governo acarreta uma relativa perda da capacidade crítica da sociedade civil que passa a se identificar com o governo.

O potencial de descentralização em promover maior integração e intersetorialidade das políticas e em captar mais rapidamente problemas emergentes na cidade também não se realiza através dos Conselhos, pelo seu formato por setor. Em suma, problemas emergentes na cidade, que os líderes comunitários têm potencial de identificar, não são levados aos conhecimentos dos gestores, ao menos através dos Conselhos.

A autonomia da sociedade civil se faz importante neste aspecto no sentido de desenvolver iniciativas que chamem a atenção do poder público e pressionar para a resolução de problemas que não têm a devida atenção. As novas organizações criadas em Piraí, tais como a CECOMIP (Idoso) e a ONG de Arrozal (Meio Ambiente) procuram dar respostas a algumas dessas questões.

A partir de três marcos forma-se a matéria prima da organização atual da sociedade civil de Piraí. Esses marcos não são particulares de Piraí, pois seguem uma tendência nacional, e surpreende como essa tendência é retratada na história de uma

cidade de pequeno porte. Nota-se o movimento de ações individuais, isoladas e de cunho mais assistencial de um grupo de pessoas filiadas a uma organização religiosa, passando a ações mais sistemáticas de uma organização mais estruturada, também de cunho religioso, porém com ação mais focalizada, a qual, posteriormente, irá competir com programas sociais governamentais; paralelamente à organização mais politizada de busca de diálogo com o poder público, na figura de uma liderança comunitária e, por fim, a ação por parte do governo no sentido de levar a sociedade civil para dentro da estrutura governamental.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca, 2000. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Porto Alegre, *Cadernos da Cidade*, v.5, n.7.

AKKERMAN T, HAJER M & GRIN J, 2004. The interactive state: democratization from above? *Political Studies*, Vol 52, 82-95.

ANDRADE, Gabriela R.B. de e VAITSMAN, Jeni, 2002. Apoio social e redes: conectando solidariedade e saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.7, n.4, p. 925-34.

ARRETCHE, Marta T.S., 1996. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.31, n.4.

_____, 1999. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.40, p.111-41.

AVRITZER, L., 2000. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, São Paulo, v.50, p. 25-46.

_____, 2002. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

AVRITZER, L.; SANTOS, Boaventura de Sousa, 2002. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Sousa Santos (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.01-678.

AVRITZER, Leonardo, 2003. Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. Ciclo de seminários, Fórum Social Brasileiro, Belo Horizonte, 7 e 8 de novembro de 2003.

BAQUERO, Marcello, 2003. Dossiê cultura política, democracia e capital social. *Revista Sociologia Política*, n.21, p.83-108.

BATISTA, M.J., 2007. Conselho Municipal de Educação (CME) e Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB). UNCME, Tocantins. Disponível em <http://www.uncme.com.br/tiraduidato.doc>. Último acesso em abril de 2007

BERNHART, M.H.; WIADNYANA, I.G.P.; WIHARDJO, H.; POHAN, I., 1999. Patient satisfaction in developing countries. *Social Science & Medicine*, 48, 989-96.

BEZERRA, Marcos Otávio, 1999. *Em nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política.

_____, 2001. Apresentação feita durante o Seminário *Saúde e Desigualdade: Instituições e Políticas Públicas no Século XXI*.

BIEKART, Kees 1999. *The politics of civil society building: European private aid agencies and democratic transition in Central America*. International Books and the Transnational Institute.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G., 2004. *Dicionário de Política*. Tradução Carmen C. Varriale et. al. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BORGATTI S P, 2002. *NetDraw: Graph Visualization Software*. Harvard: Analytic Technologies.

BOSHI, Renato R., 1999. Descentralização, clientelismo e capital social: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.42, n.4.

BRASIL, 1990. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL, 1990. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL, Ministério da Saúde, 2003. Legislação do SUS. In: Pró-gestores – programa de informação e apoio técnico às novas equipes gestoras estaduais do SUS. CD room.

BRASIL, Senado Federal, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

BRAVO, Maria Inês, 2001. Gestão democrática na saúde: o potencial dos Conselhos. In: Maria Inês Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (org.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez / Rio de Janeiro: UERJ.

CARVALHO, Antonio Ivo de, 1995. *Conselho de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM.

CARVALHO, José Murilo 2001. *Cidadania no Brasil – o longo caminho* Rio de Janeiro: Ed Civilização Brasileira.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de, 2002. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: Luiz Werneck Vianna (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. BH: UFMG, RJ: IUPERJ/ FAPERJ.

CARVALHO, Maria do Carmo, 1998. Participação Social no Brasil Hoje. *Pólis Papers*, n.2.

CHAVEZ, Daniel, 2004. *The left in municipal governance in Montevideo and Porto Alegre*. Phd thesis submitted in the Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands. Polis & Demos.

CLEAVER, Frances, 1999. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. *Journal of International Development*, 11, 597-612.

COELHO, V.S.P.; ANDRADE, I.A.L. & MONTOYA, M.C., 2002. Deliberative fora and the democratisation of Social Policies in Brazil. *IDS Bulletin*, v.33, n.2.

COHEN, J.L. & ARATO, A., 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

COLEMAN, J.S., 1988. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v.94: 95-120.

COOKE, B. & KOTHARI, U., 2001. *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books.

CORREIA, M.V.C., 2000. Que controle social? Os Conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

_____, 1998. Conselhos municipais de saúde: avaliações otimistas e pessimistas - tréplica. *Ciência Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p. 33-5.

_____, 1998. Os Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*, III (I): 5-17.

CORTES, Soraya Maria Vargas 2002. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 7, p. 18-49, 2002.

_____, 2004. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: Orlando Alves dos Santos Junior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo (orgs.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Ed Fundação Perseu Abramo, p.1-15.

_____, 2006. Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança na área da saúde. In: Roseni Pinheiro; Ruben Araújo de Mattos (Org.). *Gestão em Redes: práticas de avaliação, formação e participação na saúde*. Rio de Janeiro: CEPESC, p. 311-42.

CORNWALL, Andrea, 2002. Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS Working Paper* 170. Institute of Development Studies, Brighton, England.

COUTO, José Geraldo 2000. *Quatro autores em busca do Brasil*. Entrevistas: Renato Janine Robeiro; Jurandir Freire Costa; José Murilo de Carvalho; Roberto DaMatta. Ed. Rocco, Rio de Janeiro.

DAGNINO, Evelina 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* / Evelina Dagnino (organizadora). – São Paulo: Paz e Terra.

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

De WIT, J., 2000. Towards Good Governance at the local level: the role of grassroots institutions. *ISS Working paper*, n.325. The Hague: Institute of Social Studies.

Diamond, 1996a. *Journal of Democracy*, v.7, n.1, p. 39-55, January.

Diamond, Larry, 1966. "Is the Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, v.7, n. 3, p.20-37, July.

DRAIBE, Sônia Miriam, 1998. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os Conselhos nacionais de políticas setoriais. *Cadernos de Pesquisa do NEPP*, Campinas, Unicamp, n.35. Publicação disponível no site: <http://www.nepp.unicamp.br>. Último acesso em 22 de fevereiro de 2005.

DURLAUF, Steven N., 1999. *The case "against" social capital*. Department of Economics, University of Wisconsin. Disponível em www.eclad.cl/publicaciones

DURSTON, JOHN, 2003. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y Caribe. In: Raúl Atria et al. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe : en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Michigan State University, pp. 147-202.

EVANS, Peter, 1996. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v.24, n.6, p.1.119-32.

Ferraro, Alceu R. & Machado, Nádie C. F., 2002. Da universalização do acesso à escola no Brasil. *Educação & Sociedade*, ano XXIII n° 79, Agosto.

FLORES M & RELLO F 2001. *Capital social: virtudes y limitaciones*. CEPAL e Universidade do Estado de Michigan, Santiago do Chile. Disponível em <http://www.eclad.cl/publicaciones>

FREUD, S., 1977. *O mal-estar na civilização* (1930). Edição Standard Brasileira das Obras Completas de Sigmund Freud, XXI. Rio de Janeiro, Imago.

FUKS, Mario & PERISSINOTTO, Renato, 2005. 'Participation and influence in participative institutions. Resources, decision-making and power in institutions of broad- social participation: the case of councils of social policies in Curitiba'. Documento preparado para o *International Institute of Sociology 37th Congress*, 5-9 July, Stockholm. Disponível em <http://www.scasss.uu.se/IIS2005/>.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff and RIBEIRO, Ednaldo Aparecido, 2003. Cultura política e desigualdade: o caso dos Conselhos municipais de Curitiba. *Rev. Sociol. Polit.*, n.21, p.125-45, nov. 2003ISSN 0104-4478

FUKUYAMA, Francis, 2000. *Social capital and civil society*. IMF Working Paper n.00/74.

GAMBETTA, D., 1988. Can we trust trust? In: D. Gambetta (ed.). *Trust: making and breaking cooperative relations*. Basil Blackwell.

GRANOVETTER, Mark, 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v.78, n.6, p.1.360-80.

HALL, P.A., 2002. The role of government and the distribution of social capital. In: R.D. Putnam (ed.). *Democracies in Flux. The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C.R., 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.58, p.193-223.

HENDRYX, Michael S.; AHERN, Melissa M. et al., 2002. Access to health care and community social capital. *Health Services Research*, v.37, n.1, p.87-103.

HICKEY, S. & MOHAN, G., 2005. Relocating Participation within a Radical Politics of Development. *Development and Change*, Institute of Social Studies, v.36, n.2, p.237-62.

HOLMES, T. & SCOONES, I., 2000. Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South. *IDS Working Paper 113*. Brighton: IDS Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp113.pdf>. Último acesso em janeiro de 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Gestão Pública, 2006. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Assistência Social 2005*. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Gestão Pública, 2006. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005*. Rio de Janeiro: IBGE

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Gestão Pública, 2005. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002*. Rio de Janeiro: IBGE

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Gestão Pública, 2005. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004*. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Gestão Pública, 2002. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2001*. Rio de Janeiro: IBGE.

KARL, Terry, and SCHMITTER, Philippe C., 1991. What Democracy is...and is Not. *Journal of Democracy*, v.2, n.3, p.75-86. Summer

KLEIN, Ruben, 2007. Universalização do ensino básico. O Globo, Rio de Janeiro, 26 jan. 2007. Disponível em: <http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?id=4074>. Acesso em 20 de abril de 2007.

KNOKE D. & KUKLINKI J H, 1982. *Network Analysis*. Sage Publications.

KURUVILLA, Shyana, 2005. CSO Participation in Health, Research and Policy: A review of models, mechanisms and measures. *Working Paper*, 251. Overseas Development Institute, London.

KUSCHINIR, Karina & CARNEIRO, Leandro P., 1999. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia política. *Estudos Históricos*, v.24, p.237-50.

LABRA, Maria Eliana, 2002. Capital social y consejos de salud en Brasil? Un círculo virtuoso? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 18(Suplemento), p.47-55.

LABRA, Maria Eliana & FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn, 2002. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de saúde. Rio de Janeiro, *Ciência & Saúde Coletiva*, v.7, n.3, p.537-47.

LABRA, Maria Eliana, 1999. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses. Uma revisão. *Physis-Revista de Saúde Coletiva*, v.9, n.2, p.131-66.

LAGOS, Marta, 2003. A Road with no return? *Journal of Democracy*, v.14, n.2, p.164-73, April.

LANDIM, Leilah, 1998. Notas sobre a campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras. In: Leilah Landim (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: Editora NAU. p.241-81

LANDIM, Leilah, 2005. Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes. *Democracia viva*, Rio de Janeiro, IBASE, v. 28, p. 76-85.

LANDIM, Leilah, 1987. Non-Governmental Organizations in Latin America. *World Development*, n.15 (Supplement), p.28-38.

LAVALLE, A.G.; ACHARYA, A. and HOUTZAGER, P.P., 2005. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. *World Development*, v.33, n.6, p.951-64.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005. Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – Sicme, 2005.

MEDEIROS, Jarbas, 2003. O desânimo de ser brasileiro. *Revista Caros Amigos*, ano VII, n.79, out., p.40.

MOISÉS, J.A., 1995. *Os Brasileiros e a Democracia: Bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática.

MOREIRA, Marcelo Rasga; ESCOREL, Sarah; FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; et al. 2006. Perfil dos Conselhos de Saúde do Brasil: a participação dos usuários

nos Conselhos Municipais de Saúde das Cidades com mais de 100.000 habitantes.. In: 11º Congresso Mundial de Saúde Pública / 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva -, 2006, Rio de Janeiro. Anais do 11º Congresso Mundial de Saúde Pública / 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva -, 2006.

MS (Ministério da Saúde), 2003. Para entender a gestão do SUS. In: Pró-gestores – programa de informação e apoio técnico às novas equipes gestoras estaduais do SUS. CD room.

MS (Ministério da Saúde), 2004. ParticipaSUS – política nacional de gestão participativa para o SUS (*versão preliminar para discussão na Secretaria de Gestão Participativa*). Disponível no site: <http://www.ensp.fiocruz.br/biblioteca/index.cfm>. Último acesso em 11 de fevereiro de 2005.

NEWTON, K. & NORRIS, P., 2000. Confidence in public institutions: faith, culture or performance? In: J.P. Susan & R.D. Putnam (orgs). *Disaffected Democracies – what’s troubling the trilateral countries?* New Jersey: Princeton University Press.

NEWTON, K., 1998. Social and political trust in establish democracies. Norris P. (ed.). *Critical Citizens: Global support for democratic government*. Oxford University Press

NORRIS, P., 1998. The growth of critical citizens? In: P. Norris (ed.). *Critical Citizens: Global support for democratic government*. Oxford University Press

OECD, 1995. Orientations on Participatory Development and Good Governance. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OLSON, Mancur, 1999. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp.

OUTHWAITE, W. & BOTTOMORE, T., 1996. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral / editado por William Outhwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernst Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

PATEMAN, Carole, 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge.

PERISSINOTTO, Renato Monseff, 2002. Participação e democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. *III Encontro Nacional de Ciência Política*. Associação Brasileira de Ciência Política. Petrópolis. Rio de Janeiro. Disponível em: www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol1.3.doc. Último acesso em 18 de fevereiro de 2005.

PESSOTO, U.C.; NASCIMENTO, P.R. & HEIMANN, L.S., 2001. A gestão semiplena e a participação popular na administração da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.17, n.1 jan./fev.

PORTES, A., 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Social Sciences*, 24, p.1-24.

SECRETARIA DE SAÚDE DE PIRAÍ, 2005. IV Seminário de Avaliação dos Serviços de Saúde de Piraí.

PUTNAM, R.D., 1996. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. 2.ed. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

PUTNAM, R.D., 2000. *Bowling Alone. The collapse and revival of american community*. Simon & Schuster, New York.

PUTNAM, R.D.; PHARR, S.P. & DALTON, R.J., 2000. What's troubling the trilateral democracies? In Susan JP & Putnam RD (orgs.). *Disaffected Democracies – what's troubling the trilateral countries?* New Jersey: Princeton University Press.

PUTNAM, R.D. & GOSS, K.A., 2002. Introduction. In: Putnam, R.D. (ed.). *Democracies in Flux. The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.

PUTNAM, R.D., 2002. Conclusion. In: R.D. Putnam (ed.). *Democracies in Flux. The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.

REIS, Elisa P., 2000. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, p.143-52.

RENNÓ, Lucio, 2003. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Rev. Sociol. Polit.*, n.21, p.71-82.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa, 2006. Um panorama das desigualdades na América Latina. *Análise de Conjuntura Opsi*, v. 6.

SANTOS Junior, Orlando Alves dos, 2001. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan: FASE.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, 2001. A democracia e seu futuro no Brasil. In: JP dos Reis Velloso (org.). *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

SATO, A.K., CHAGAS, A.M.R., DA SILVA, F.A.B. et al., 2003. Os Conselhos de política social – algumas conclusões e resultados. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n.6, p.121-6.

SCHNEIDER, H., 1999. Participatory governance: the missing link for poverty reduction. OECD Development Centre Policy Briefs, n.17. OECD Publishing. Disponível em: <http://titania.sourceoecd.org/vl=1723480/cl=16/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=519t4httpwq6g.pdf>. Último acesso em março de 2006.

SCHONWALDER, G., 1997. 'New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments'. *Development and Change*, v.28, n.4, p.753-70. Oxford, UK: Institute of Social Studies.

SILVA, F.A.B. da & ABREU, L.E.L., 2002. Saúde: capacidade de luta, a experiência do Conselho Nacional de Saúde. Brasília: IPEA, dez. 55 p. Texto para Discussão n.933

SILVA, Lessandra da, 2002. Programa de desenvolvimento local de Pirai. In: Barbosa HB & Spink (org.). 20 Experiências de gestão pública e cidadania – Ciclo Premiação 2001/ São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania. Disponível em <http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/20experiencias2001/14%20-%20pirai.pdf>. Último acesso em Fevereiro de 2007.

SOUZA, C., 2002. Governos e sociedade locais em contexto de desigualdades e da descentralização. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v.7, n.3, p.431-42.

STAKE, R.E., 1994. Case Studies. In: Norman K Denzin & Yvonna S Loncon (ed.) *Handbook of qualitative research*. Sage Publications, Inc. p.236-47

SUSAN, J.P. & PUTNAM, R.D. (orgs.), 2000. *Disaffected Democracies – what’s troubling the trilateral countries?* New Jersey: Princeton University Press.

TELLIS, Winston, 1997. Introduction to Case Study. *The Qualitative Report*, v.3, n.2, July, 1997. Disponível em: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html>. Último acesso em janeiro de 2006.

TENDLER, J., 1998. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

TENDLER, Judith & FREEDHEIM, Sara, 1994. Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil. *World Development*, v.22, n.12, p.1.771-91.

THELEN, Kathleen & STEINMO, Sven, 1994. Historical institutionalism in comparative politics. In: S. Steinmo, K. Thelhen & F. Longstreth (eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press.

VAITSMAN, Jeni & ANDRADE, G., 2005. Satisfação e responsividade: formas de medir a qualidade e a humanização da assistência à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.10, n.3, p.599-613.

VAITSMAN, Jeni, 2002. Desigualdades sociais e duas formas de particularismo na sociedade brasileira. *Cadernos de Saúde Pública*, n.18 (Suplemento), p.37-46. ISSN 0102-311X.

VAITSMAN, Jeni, 2004. Flexíveis e Plurais: identidade, casamento e família em circunstâncias pós-modernas. Rio de Janeiro: Rocco.

VALLA, Victor Vincent, 1999. Educação popular, saúde comunitária e apoio social numa conjuntura de globalização. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 15(Supl. 2), p.7-14.

WENDHAUSEN, Águeda & CAPONI, Sandra, 2002. O diálogo e a participação em um Conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v.18, n.6, p.1.621-8.

WHITE, Sara C., 1996. Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, v.6, n.1, p.6-15.

WORLD BANK 1997. *World Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press. p.1-15.

YIN, Robert K., 1994. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniela Grassi. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Sites consultados:

Folha On Line, 28/10/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73572.shtml>. Acessado em abril de 2006.

http://www.abong.org.br/novosite/publicacoes/informes_pag.asp?cdm=2146 (ABONG, acesso em 20 de Março de 2007)

<http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/04.shtml> (por Carolina Cantarino, publicado em 10/07/2005, último acesso em Abril de 2006)

LOAS. http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm

Pastoral da Criança: <http://www.pastoraldacrianca.org.br/index.php>

Sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente:

<http://www.aleitamento.org.br/Conselhos1.htm#2>

Sobre os Conselhos de Saúde:

http://www.sespa.pa.gov.br/Sus/Sus/sus_oquee.htm

Sobre os Conselhos de Educação

<http://portal.mec.gov.br/cne>

http://www.educare.pt/Noticia_novo.asp?fich=NOT_20030625_3152

<http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/texto.asp?id=1704>

Site da União Nacional dos Conselhos de Educação

<http://www.uncme.com.br/tiraduvidato.doc>

Sobre os Conselhos de Assistência Social

<http://www.mds.gov.br/Conselhos/>

Leis on line

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm

<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>

Outros

www.fiscal.org.br

<http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/instituicoes.htm>

<http://www.rebidia.org.br/noticia1.html>

ANEXOS