



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SHEILA SANTOS CUNHA**

**O PERFIL DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS) E DE  
SAÚDE (CMS) EM CAMAÇARI (BA):  
UMA ANÁLISE SOBRE *QUEM* E *COMO* PARTICIPA**

Salvador  
2008

**SHEILA SANTOS CUNHA**

**O PERFIL DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS) E DE  
SAÚDE (CMS) EM CAMAÇARI (BA):  
UMA ANÁLISE SOBRE *QUEM E COMO* PARTICIPA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Administração.

Área de concentração: Participação em conselhos municipais.

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

Salvador  
2008

Escola de Administração - UFBA

- C972 Cunha, Sheila Santos  
O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (BA): uma análise sobre *quem e como* participa / Sheila Santos Cunha. – 2008.  
192 f.
- Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008.
1. Administração local – Camaçari (BA). 2. Participação.  
3. Controle social. 4. Assistência social. 5. Saúde. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Milani, Carlos Sanchez.  
III. Título.

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**SHEILA SANTOS CUNHA**

**O PERFIL DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS) E DE  
SAÚDE (CMS) EM CAMAÇARI (BA):  
UMA ANÁLISE SOBRE *QUEM E COMO* PARTICIPA**

Dissertação aprovada para obtenção do grau de Mestre em Administração pela  
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Carlos R. S. Milani**

Doutor em Socioeconomia do Desenvolvimento/École de Hautes Études en Sciences  
Sociales  
Departamento de Estudos Organizacionais da EAUFBA  
(Orientador)

---

Prof. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba  
Doutora em Ciências Sociais/Universidade  
Estadual de Campinas  
Departamento de Ciências Políticas da  
Universidade Estadual de Campinas  
(Convidada)

---

Prof. Dra. Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes  
Doutora em Administração/Universidade  
Federal da Bahia  
Departamento de Finanças e Políticas  
Públicas da Universidade Federal da Bahia  
(Convidada)

Dedico esse trabalho a todos que fazem do mundo um lugar com mais valores, mais democrático, justo e participativo.

Dedico especialmente às minhas raízes, aqui homenageadas na imagem de minha avó-mãe, cujos obstáculos da vida não foram capazes de impedir o seu entendimento sobre a importância do estudo e, ao contrário, foram molas propulsoras para que nos incentivasse sempre a ir mais além.

Dedico aos que vêm depois de mim; que esse trabalho sirva de estímulo para que toda a sua potencialidade seja vivenciada.

## AGRADECIMENTOS

Ao ser divino que habita em mim e que me possibilitou trilhar mais esse caminho. A todas as transformações que a vida me proporcionou nos últimos anos me tornando significativamente um ser humano melhor.

A Deus, que por intermédio de espíritos de luz me fez acreditar no meu potencial interior e despertar a minha guerreira. Agradeço especialmente a Fátima e Rosane por toda a dedicação, amorosidade e estímulo.

À minha família e amigos que torcem pelo meu sucesso.

Ao meu companheiro Marcos, por sempre me sinalizar que a vida pode ser mais leve e divertida; pelo seu apoio profissional, sem o qual a análise dos dados seria mais árdua; pelas discussões revertidas em argumentos neste trabalho.

A Milani, por ter abraçado o desafio de orientar mais uma dissertação no nível local; pela sua “flexível rigidez” e por ter me proporcionado a rica experiência de atuar em projetos de pesquisa desde a iniciação científica.

Ao colega-amigo Tiago, pelas inúmeras e intermináveis conversas que tanto ampliaram a minha percepção sobre a nossa temática comum e minimizaram a solidão da escrita.

Aos colegas de mestrado pela feliz convivência. Espero que nos encontremos mais adiante.

À Bárbara, pela dedicação e compromisso nas normalizações.

A Bosco, pelo apoio.

À Universidade Federal da Bahia (UFBA) e seu corpo de professores pela oportunidade de crescimento e formação acadêmica desde a graduação.

Ao CNPq pelo estímulo por meio da concessão da bolsa do mestrado, sem a qual a realização dessa pesquisa seria extremamente penosa.

Aos funcionários do NPGA, NAPP, demais núcleos, biblioteca, Departamentos e Diretoria por serem facilitadores da minha estadia na EAUFBA.

Ao CMAS e CMS que por meio de Amanda, Marlene, Adriana, Hosana e Ajáx se disponibilizaram totalmente em fornecer todas as informações necessárias, contribuindo de maneira decisiva para a realização desta dissertação. Também agradeço ao CMDCA, nas pessoas de pastor Antônio, Carlos, Hilton, Dalva e Ana Cláudia, por terem colaborado com relevantes conhecimentos.

Aos conselheiros pela paciência em responder ao questionário, pela confiança e doação.

A todos os que auxiliaram a execução deste trabalho por meio de entrevistas, informações, estudos e publicações importantes ao meu aprofundamento sobre os conselhos.

*"Nada ocorre sem ter sido antes pensamento"*

**Johnny De'Carli**

*"A cabeça pensa onde os pés pisam"*

**Frei Betto**

## RESUMO

CUNHA, S. S. *O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (BA): uma análise sobre quem e como participa*. 2008. 192f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola de Administração, Salvador, 2008.

A participação configura-se em um campo de análise abrangente e em plena efervescência, fazendo parte notadamente de pesquisas acadêmicas que tentam compreender os limites e as possibilidades da participação cidadã em contextos democráticos. No Brasil as discussões foram estimuladas a partir da Constituição Cidadã de 1988, que instituiu instrumentos de controle social, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em essência o *locus* da negociação e do conflito. Como sujeitos principais desses espaços encontram-se os conselheiros, representantes das diversas categorias sociais e detentores de uma cultura política nem sempre homogênea, mas que influencia fortemente o seu comportamento nessas instâncias. A realização da pesquisa empírica desta dissertação teve por objetivo investigar, através do método estudo de caso, o perfil da participação dos conselheiros nos conselhos municipais de Camaçari (BA), mas especificamente no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e no Conselho Municipal de Saúde (CMS). Primando por ter um caráter quali-quantitativo, este trabalho teve por instrumentos de coleta de dados prioritários a entrevista, um estudo de levantamento (*survey*) por meio de questionário e a análise das atas. Dentre os resultados obtidos, conclui-se que o perfil da participação no CMAS e no CMS compõe-se de conselheiros, em geral, com: elevado ativismo político; menor presença nas reuniões para os representantes do governo e maior participação para as entidades e usuários (CMAS) e governo (CMS); acesso mais democrático dos membros não-governamentais do CMS; elevado grau de competência política subjetiva; e cuja falta de conhecimento técnico e/ou falta de capacitação interna e/ou falta de comissões se constituem nos maiores limites ao desempenho da sua função.

**Palavras-chave:** Participação; Perfil dos Conselheiros; Conselhos Municipais; Saúde; Assistência Social; Camaçari.



## ABSTRACT

Citizens's participation is a largely debated field of focusing mainly on the limits and feasibility of participation in democratic scenarios. The Brazilian Constitution of 1988 proposal of social control steered the discussions about democratic practice through the Public Policies Management Councils, which are the *loci* of conflict and negotiation. The counselors are the main subjects in these institutions. They are representatives of different social categories and frequently come from heterogeneous political background. This research is a case study of the Municipal Social Work Council (MSWC) and the Municipal Health Council (MHC) of Camaçari in Bahia. A quali-quantitative approach was adopted. The study aimed at analyzing the participation of their members, by using interviews, survey and minute analysis. Results showed that, in general, community participation in both MSWC and MHC comprises of counselors with a highly politically active profile; weaker presence of government representatives and stronger participation of entities and users (MSWC); more democratic access for non-governmental members of MHC; high degree of subjective political competence; and the major limitations to the performance of counselors' tasks are the lack of technical knowledge, absence of internal qualification training and non-establishment of commissions.

Keywords: Citizens's participation; Municipal councils; Counselor profile; Health; Social work; Camaçari.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Mapa de localização de Camaçari	92
----------	---------------------------------	----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Modelos de democracia	31
QUADRO 2	Matriz de análise	119
QUADRO 3	Síntese dos resultados da matriz de análise	172

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Camaçari: Evolução da população de 1940 a 2007	94
TABELA 2	Distribuição dos conselheiros por conselho	120
TABELA 3	Distribuição dos conselheiros do CMAS por escolaridade	122
TABELA 4	Distribuição dos conselheiros do CMS por escolaridade	123
TABELA 5	Distribuição dos conselheiros do CMAS por ocupação	124
TABELA 6	Distribuição dos conselheiros do CMS por ocupação	125
TABELA 7	Distribuição dos conselheiros do CMAS por renda	125
TABELA 8	Distribuição dos conselheiros do CMS por renda	126
TABELA 9	Distribuição dos conselheiros do CMAS por interesse por política	127
TABELA 10	Distribuição dos conselheiros do CMS por interesse por política	127
TABELA 11	Distribuição dos conselheiros do CMAS por ativismo político	128
TABELA 12	Distribuição dos conselheiros do CMS por ativismo político	129
TABELA 13	Distribuição dos conselheiros do CMAS por relação com o poder público	131
TABELA 14	Distribuição dos conselheiros do CMS por relação com o poder público	132
TABELA 15	Distribuição dos conselheiros do CMAS por presença	136
TABELA 16	Distribuição dos conselheiros do CMS por presença	137
TABELA 17	Distribuição dos conselheiros do CMAS por participação	139
TABELA 18	Distribuição dos conselheiros do CMS por participação	140
TABELA 19	Distribuição dos conselheiros do CMAS por acesso ao conselho	143
TABELA 20	Distribuição dos conselheiros do CMS por acesso ao conselho	144
TABELA 21	Distribuição dos conselheiros do CMAS por eficácia / competência política subjetiva	145
TABELA 22	Distribuição dos conselheiros do CMS por eficácia / competência política subjetiva	146

TABELA 23	Distribuição dos conselheiros do CMAS por papel desempenhado pelo conselho	149
TABELA 24	Distribuição dos conselheiros do CMS por papel desempenhado pelo conselho	150
TABELA 25	Distribuição dos conselheiros por pauta de deliberações	151
TABELA 26	Distribuição dos conselheiros por avaliação das capacitações	153
TABELA 27	Distribuição dos conselheiros por papel das comissões	154
TABELA 28	Escala de Likert “o fato do conselho atuar em espaços do poder público (não ter estrutura própria) limita a participação do conselheiro”	156
TABELA 29	Escala de Likert “atuar como conselheiro quando o Secretário é o presidente do conselho limita a participação do conselheiro”	157
TABELA 30	Escala de Likert “a falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões/câmaras limita (m) a participação do conselheiro”	158
TABELA 31	Escala de Likert “atuar como conselheiro sendo servidor limita a participação do conselheiro”	158
TABELA 32	Escala de Likert “a falta da participação do cidadão comum limita a participação do conselheiro”	159
TABELA 33	Escala de Likert “as relações que o conselho mantém com o aparelho público (executivo, legislativo e judiciário) limitam a participação do conselheiro”	159
TABELA 34	Distribuição dos conselheiros: interesse por política por participação nas discussões	167
TABELA 35	Distribuição dos conselheiros: ativismo político por participação nas discussões	167
TABELA 36	Distribuição dos conselheiros: competência política subjetiva por participação nas discussões	168

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Distribuição dos conselheiros por idade	122
GRÁFICO 2	Distribuição dos conselheiros do CMAS por presença registrada nas atas	134
GRÁFICO 3	Distribuição dos conselheiros do CMS por presença registrada nas atas	137
GRÁFICO 4	Distribuição dos conselheiros do CMAS por participação registrada nas atas	138
GRÁFICO 5	Distribuição dos conselheiros do CMS por participação registrada nas atas	140

## **LISTA DE SIGLAS**

APA's – Áreas de Preservação Ambiental  
APiTO – Associação Padre Paulo Tonucci  
AR – Administração Regional  
BNB – Banco do Nordeste Brasileiro  
CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional  
CEB's – Comunidades Eclesiais de Bases  
CIMS – Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde do Município de Camaçari  
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Camaçari  
CMS – Conselho Municipal de Saúde  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
COPEC – Complexo Petroquímico de Camaçari  
CONASP – Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária  
CONDER – Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo  
CP – Congresso Popular  
CR – Conselho de Representantes  
DEPOM – Departamento de Polícia Militar de Camaçari  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FUNDEB – Fundo do Ensino Básico  
FUSAMC – Fundação de Saúde do Município de Camaçari  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico  
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IDI – Índice de Desenvolvimento Infantil  
IDS – Índice de Desenvolvimento Social  
INE – Índice do Nível de Educação  
INF – Índice de Infra-estrutura  
INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais  
INS – Índice do Nível de Saúde  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPM – Índice do Produto Municipal

IQM – Índice de Qualificação de Mão-de-obra  
IRMCH – Índice de Renda Média dos Chefes de Família  
ISB – Índice dos Serviços Básicos  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
NEPOL – Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais  
NOB – Normas Operacionais Básicas  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONG – Organização Não-Governamental  
OP – Orçamento Participativo  
PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PHOC – Programa de Habitação Orientada de Camaçari  
PIB - Produto Interno Bruto  
PMD – Plano Municipal de Desenvolvimento  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura familiar  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RITLA – Rede de Informação Tecnológica Latino Americana  
RMS – Região Metropolitana de Salvador  
RSE – Responsabilidade Social Empresarial  
SEABES – Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Benefícios Sociais de Camaçari  
SEAS – Secretaria Municipal de Assistência Social de Camaçari  
SEDUC – Secretaria Municipal de Educação de Camaçari  
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia  
SESAU – Secretaria Municipal de Saúde de Camaçari  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UNEB – Universidade Estadual da Bahia  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UOSCC – União das Organizações Sociais e Culturais de Camaçari



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	18
<b>1 CIDADANIA, CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO</b>	25
1.1 ESTADO E DEMOCRACIA	25
1.2 CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA: PROBLEMATIZANDO OS CONCEITOS	34
<b>1.2.1 Cidadania</b>	34
<b>1.2.2 Cultura Política</b>	39
1.3 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	42
1.4 A SOCIEDADE CIVIL EM MOVIMENTO: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E AÇÃO COLETIVA	49
<b>2 IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS NO BRASIL</b>	56
2.1 BREVE HISTÓRICO	56
2.2 OS CONSELHOS NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988	63
2.3 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
2.4 ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO	67
2.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS GESTORES	69
<b>2.5.1 Deliberação e Responsabilização</b>	71
<b>2.5.2 O papel do Estado: entre excesso de controle e presença política</b>	72
<b>2.5.3 As capacitações e a assimetria informacional</b>	74
<b>2.5.4 Cultura política vigente e burocracia administrativa</b>	77
<b>2.5.5 Representatividade</b>	79
<b>2.5.6 “Contratendência” e Função Pedagógica</b>	81
<b>2.5.7 Ausência de tradição associativa/participativa e pouco tempo dos conselhos</b>	82
2.6 OS QUESTIONAMENTOS QUE PERMANECEM...	82
2.7 PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO BAIANO: QUE PARTICULARIDADES?	84
2.8 A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR – A RMS	88
<b>3 ESTUDO DE CASO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CAMAÇARI</b>	92
3.1 O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI	92
3.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE CAMAÇARI: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAMENTO	100
<b>3.2.1 O Conselho Municipal de Saúde – CMS</b>	101

3.2.2	<b>O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS</b>	105
3.2.3	<b>Análise empírica do perfil da participação dos conselheiros no CMS e no CMAS</b>	111
3.2.4	<b>Procedimentos Metodológicos</b>	111
3.4	<b>ANÁLISE DO PERFIL DA PARTICIPAÇÃO: A MATRIZ DE ANÁLISE</b>	118
3.4.1	<b>Dimensão da Representação</b>	119
3.4.2	<b>Dimensão da Acessibilidade</b>	133
3.4.3	<b>Dimensão da Deliberação</b>	144
3.4.4	<b>Dimensão dos Limites</b>	155
4	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	161
	<b>REFERÊNCIAS</b>	176
	<b>APÊNDICES</b>	185

## INTRODUÇÃO

A participação como a concebemos hoje é fruto de uma série de lutas sociais que envolveram movimentos populares, categorias profissionais, sindicatos, associações civis, intelectuais e instituições em busca de respostas às deficiências do Estado e às insuficiências do mercado para atender as demandas da sociedade. Reformas foram promovidas para tornar o Estado mais efetivo na prestação de bens públicos e espaços foram criados para envolver a sociedade civil e a cidadania na deliberação democrática. Também o mercado, sobretudo a partir da transição dos anos 1980 para os anos 90, tornou-se um importante agente definidor de projetos de desenvolvimento (territorial, local, sustentável) e estes passaram a vislumbrar o “local” como espaço estratégico para o desenvolvimento, a democratização e a responsabilização das ações públicas (ECHAVARRIA, 2005; MILANI, 2006). Dessa forma, o poder local passou a ser o *locus* da participação, reafirmado por distintos atores, nem sempre com objetivos semelhantes e muito claramente explicitados.

Assim, a participação é veiculada por muitos agentes (MILANI, 2006), indo desde órgãos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), da União Européia, das Nações Unidas e integrantes do Fórum Social Mundial, até muitas organizações não-governamentais e governos locais. Os interesses de cada agente, por sua vez, resultam em discursos e conteúdos diversos, sendo possível encontrar: experiências de democracia participativa concentradas geograficamente, o que denota a não-homogeneidade na institucionalização dessas práticas; processos de deliberação democrática local sem uma “parceria” real dos diversos atores envolvidos; e, ainda, atores não-governamentais destituídos da amplitude da participação, principalmente no que tange o processo de tomada de decisões ou à ligação com as bases populares.

No Brasil, com a abertura conseguida por meio da Constituição Cidadã de 1988, instrumentos de controle social foram criados com vistas a promover em um ambiente democrático a efetiva atuação cidadã. Assim, instituíram-se enquanto espaços de participação

os conselhos, os fóruns, as conferências, os plebiscitos, os referendos, as iniciativas populares, dentre outros, todos esses com pretensas possibilidades de atrair a sociedade civil para o papel de co-responsável pelas políticas públicas. No entanto, participar pode ter múltiplos sentidos, a depender dos atores que a definem, podendo ir desde uma mera presença até a deliberação sobre os conteúdos das políticas públicas.

Como nem todos *querem* participar ou *têm* condições de participar, já que a democracia exige formação cidadã para tal e que a participação implica custos, a **representação** política configura-se como um suporte essencial da sociedade, embora poucas tenham sido as análises acerca da diversidade dos atores encontrados nos espaços participativos (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Sendo assim, a própria presença de conselhos municipais não implica a existência de uma devida apropriação pela sociedade civil [FASE, 2004]. Daí a relevância da questão: quem se apropria do princípio e da prática da participação e quem participa? Considera-se que a primeira parte dessa questão (quem se apropria da participação) é de fundamental importância para se entender as relações entre cultura política e participação dos cidadãos, sobretudo no contexto baiano. Contudo, como será explicitado a seguir, nesta pesquisa por razões metodológicas focou-se a análise exclusivamente na definição do perfil de quem participa.

Elementos de resposta a tais questões podem ser buscados nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas que, como instrumentos mais diretos de controle social sobre o Estado (TEIXEIRA, [1995]), são compostos por conselheiros representantes do governo, das instituições e entidades sociais, dos usuários e dos trabalhadores. Esses representantes, como todos os que atuam em espaços participativos, são formados por uma cultura política que dará base às instituições democráticas com as quais convivem. A cultura política desses representantes vai, assim, fortalecer ou enfraquecer a participação democrática nos conselhos municipais (RIBEIRO; ANDRADE, 2003).

Outra importante questão diz respeito ao **acesso** desses conselheiros nos espaços dos conselhos, de modo a se saber como foram escolhidos para atuarem nessas instâncias e quem legitimou essa escolha, o que implica aprofundar-se o conhecimento sobre a representação e a qualidade da participação desses atores. A questão da acessibilidade pode indicar, ainda, como cada conselheiro participa das discussões, se apresenta-se mais ativo, propositivo ou apenas comparece às reuniões. Esse ponto da participação está imbricado a outro, que vem a ser a atuação dos conselheiros nas **deliberações** de forma a se apreender como eles tomam decisões e como se envolvem no processo e, ainda, se há eficácia deliberativa dos conselhos (TATAGIBA, 2002). Uma última análise pode ser pensada na perspectiva dos **limites** dos

conselhos gestores (TATAGIBA, 2002; RIBEIRO; ANDRADE, 2003; CASTRO, 2006; FARIA, 2007; GOHN, 2007). Faz-se necessário compreender-se quais os obstáculos ao pleno funcionamento desses espaços a partir da percepção dos seus próprios atores e que podem estar relacionados até mesmo a questões de representação, acessibilidade e deliberação.

Por conseguinte, o presente trabalho de pesquisa tem por foco o perfil da participação dos conselheiros municipais em dois conselhos gestores do município de Camaçari, situado na Região Metropolitana de Salvador (RMS-Bahia). Os dois conselhos municipais em estudo, para além de se constituírem já na sua origem em espaços de participação e inclusão política como define a Constituição Federal de 1988, apresentam posturas que indicam a busca por tornarem-se instrumentos mais democráticos e participativos, como se verifica no interesse por capacitações e por mudanças na sua legislação que possibilitem uma maior igualdade entre os segmentos e maior autonomia do conselho. E isso implica ter na sua composição conselheiros: com uma cultura política que favoreça a participação democrática e que, portanto, representem satisfatoriamente não só seu segmento, mas também toda a sociedade; que tenham acessado esses espaços de forma legítima e desempenhem uma participação ativa; que se envolvam na tomada de decisões e busquem promover mudanças reais por meio do que deliberam; e que estejam dispostos a uma discussão transparente sobre os limites que impossibilitam sua atuação mais participativa e queiram superá-los.

Assim, o problema de pesquisa ao qual pretende-se responder aqui é, exatamente, o seguinte:

***Qual o perfil da participação dos conselheiros no Conselho Municipal de Saúde (CMS) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no município de Camaçari (BA)?***

A reflexão visa, portanto, a delinear dimensões que possibilitem uma melhor compreensão acerca da participação desses conselheiros nessas instâncias. Dessa forma, propõe-se um modelo analítico ou matriz de análise que integre as seguintes dimensões: **representação** (Quem participa enquanto conselheiro e quem está excluído desses conselhos municipais? Quais são os segmentos representados e como distribuem-se os atores sociais nesse contexto?), **acessibilidade** (Quais os mecanismos de acesso e participação dos conselheiros? Como esses representantes são escolhidos e por quem?), **deliberação** (Sobre o quê se delibera? Como se processa a tomada de decisão?) e **limites** (Quais os limites à participação nesses conselhos?). No capítulo 3 (a partir da página 118) essas dimensões são trabalhadas no âmbito da presente pesquisa.

Sendo assim, tem-se como objetivo geral da pesquisa **investigar o perfil da participação dos conselheiros nos conselhos municipais de Camaçari**. Quanto aos objetivos específicos, são eles: identificar quem representa cada segmento enquanto conselheiro; analisar os mecanismos de acesso e participação dos conselheiros; analisar quais as pautas de deliberação e como os atores que participam se inserem nos processos de tomada de decisão; verificar quais os limites à participação nos conselhos; realizar uma revisão teórica sobre o tema da participação tendo por foco os conselhos no contexto camaçariense; e realizar um mapeamento dos conselhos municipais da RMS.

Para levar adiante esta pesquisa, consideraram-se os seguintes pressupostos:

1. Fatores fortemente enraizados na cultura política dos conselheiros (interesse por política, ativismo político, competência política subjetiva) influenciam diretamente a sua participação nos conselhos.
2. Regras administrativas rígidas quanto ao funcionamento do conselho (entidades pré-estabelecidas em lei, presidência do conselho não-rotativa) criam obstáculos a mudanças em direção a modelos de democracia participativa.

A escolha por trabalhar com a temática da participação deu-se, sobretudo, pelo envolvimento da autora do presente estudo em outros trabalhos que já possuíam correlações com o conceito, a exemplo da sua inserção na pesquisa “Capital Social, Participação Política e Desenvolvimento Local na Bahia (2002-2005)” sob a coordenação do professor Dr. Carlos Milani e que teve lugar no Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), e da elaboração de artigos para disciplinas do corrente Mestrado.

Já a opção pelos conselhos municipais como espaço de análise é justificada pelo fato de apenas encontrarmos estudos voltados aos conselhos municipais da RMS com foco na temática da descentralização da gestão municipal e não em investigações quanto ao caráter participativo dos conselhos e, muito menos, ao perfil dos conselheiros. De regra, os estudos sobre os conselhos municipais da RMS pautam-se, em sua maioria, em discussões acerca do caráter descentralizador da gestão pública e da municipalização dos serviços, a exemplo do que sinalizam Souza e Vasconcelos (2006) ao mapearem os conselhos municipais de Educação no Brasil. No caso da Bahia, as pesquisas de Meira (1998) e Rocha (2001) trabalharam com os municípios de Salvador, Simões Filho e Camaçari, também na área da

Educação. Boschi (1999), apesar de se aproximar mais da questão participativa na relação entre agentes públicos e cidadãos, centrou sua análise nos “bons governos”, comparando Belo Horizonte e Salvador.

É bem verdade que alguns estudos apontam para a questão da distribuição nas políticas públicas a partir do viés da participação, tendo em conselhos municipais e experiências de orçamento participativo (OP) da Bahia algumas das suas unidades de análise, como é o caso da pesquisa ainda em curso de Avritzer (2004). Também se encontra o trabalho de Rodrigues e Callou (2002), que tratou de identificar as estratégias de comunicação do poder público local na formação do Conselho Municipal de Turismo na cidade do Conde.

Em outros contextos no Brasil já se superou a necessidade de analisar detidamente a questão do perfil da participação, contemplando agora pesquisas sobre o processo decisório e a efetividade redistributiva, mas o diminuto conhecimento sobre a dinâmica participativa na RMS sugere, ainda, estudos que abarquem a dimensão do perfil da participação, suprimindo uma lacuna na literatura local e regional. Também trata-se de uma questão crucial para a teoria democrática, uma vez que remete à compreensão de quem participa e como os tomadores de decisão se inserem na deliberação (TEIXEIRA, 2002). Isso implica, ainda, analisar a relação entre cultura política e democracia, sendo de extrema importância conhecer quais são as práticas democráticas utilizadas – e qual a influência das instituições na formação dessa cultura (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003) – e se essas fortalecem a participação nos conselhos (RIBEIRO; ANDRADE, 2003). Além disso, a investigação perpassará o conhecimento de como essa sociedade civil se organiza, de que maneira define seus representantes e como efetivamente funciona a partir das suas diferenciações e das suas capacidades desiguais (LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004).

No que tange à preferência por trabalhar com o município de Camaçari, a escolha se deu em virtude da elaboradora do projeto residir na cidade, o que facilitou os contatos com os conselhos municipais. Por sua vez, a escolha pelo CMS e pelo CMAS resultou do fato desses conselhos atuarem em políticas públicas de expressiva demanda social, conformando-se nos dois conselhos mais presentes em municípios brasileiros<sup>1</sup>. Esses dois conselhos apresentaram, ainda, acessibilidade a documentos e disponibilidade a entrevistas.

Outro ponto a se considerar nessa pesquisa é que, a partir das visitas de campo junto aos municípios da RMS a fim de se ter aqueles que poderiam sustentar o projeto, foi

---

<sup>1</sup> O Conselho de Saúde atua em 98% dos municípios brasileiros, seguido pelo Conselho de Assistência Social, presente em 93% (IBGE, 2003 apud GUIMARÃES, 2006).

viabilizado um mapeamento dos conselhos municipais das 10 (dez) cidades que compõem a RMS (Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari, Dias D'ávila, Candeias, São Francisco do Conde, Itaparica, Vera Cruz e Madre de Deus). Esse mapeamento foi realizado em parceria com um colega do Mestrado – Tiago Guedes, cujo tema de pesquisa também envolve a participação nos conselhos municipais – e foi apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia em maio de 2007, em Recife (Pernambuco).

Isso significa dizer que tanto os municípios e gestores públicos que não tinham a real dimensão de quais/quantos conselhos possui, quanto o público em geral (pesquisadores, cidadãos, instituições) terão acesso a uma gama de informações sobre esses conselhos, o que vem a possibilitar aproximações significativas junto a esses espaços.

A relevância da pesquisa encontra lugar, também, na possibilidade dos resultados dela advindos poderem ser utilizados: para a melhor compreensão dos próprios atores que compõem os conselhos sobre a sua atuação e responsabilidade diante da sociedade civil; por parte de gestores públicos, quanto ao real viés participativo desses espaços podendo, a partir daí, propiciar novos mecanismos de participação democrática (seja por meio de novos conselhos ou de outros arranjos); por instituições de pesquisa e em geral que poderão se debruçar mais detidamente na análise dos conselhos; e para possibilitar ao cidadão um entendimento mais profundo desses conselhos enquanto mecanismos de deliberação de políticas públicas.

Considerando-se, ainda, que espaços participativos, a exemplo dos conselhos gestores, são instâncias que demandam coordenação, planejamento, recursos, tomada de decisões, legitimação, regras, dentre outros e que, além disso, enfrentam dificuldades ao seu pleno funcionamento, acredita-se que este estudo seja pertinente também para um maior alargamento do significado de organização para a área de administração.

Quanto ao processo metodológico propriamente dito, o estudo primou por ter um caráter quali-quantitativo, tendo por sujeitos da pesquisa 20 representantes do CMS e 10 representantes do CMAS, inclusive seus Presidentes. Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental, de campo e estudo de caso. Firmando-se enquanto pesquisa exploratória, teve por instrumentos de coleta de dados utilizados a entrevista, o questionário (*survey*), a análise documental, destacando-se a análise das atas, e a observação não-participante, principalmente nas reuniões mensais dos conselhos.

Diante do exposto, o trabalho está organizado da seguinte forma:

- No primeiro capítulo faz-se uma abordagem sobre cidadania, cultura política e participação, buscando apreender como esses três conceitos se sustentam nas



interações entre sociedade civil e Estado num ambiente democrático. Objetiva-se, ainda, refletir sobre os processos históricos que possibilitaram à sociedade uma visão participativa da cidadania, com destaque às conquistas sociais e à participação no contexto brasileiro.

- No segundo capítulo é apresentada uma retrospectiva histórica acerca das lutas sociais para implantação dos conselhos e os caminhos percorridos até a consolidação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a partir da abertura trazida pela Constituição Cidadã de 1988. São considerados, ainda, o funcionamento, o papel e a efetividade dos conselhos enquanto espaços participativos. Realiza-se, também, uma análise sobre as particularidades da participação no contexto baiano, bem como uma breve análise da RMS com vistas a uma melhor compreensão sobre os conselhos enquanto resultantes da cultura política local.
- Para o terceiro capítulo foram reservados a contextualização de Camaçari (Bahia) e o estudo de caso sobre o Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Assistência Social, ambos inseridos nesse município. Também são apresentadas a metodologia de trabalho com os procedimentos e técnicas utilizadas no seu desenvolvimento (demarcação de onde e de como foi efetuada a investigação; tipo de pesquisa; definição do campo de pesquisa; delimitação do universo e da amostra de pesquisa; instrumentos de coleta de dados; e tratamento dos dados) e a matriz de análise que serve como modelo de análise para a pesquisa empírica. Nesta matriz as dimensões (representação, acessibilidade, deliberação e limites) que compõem o perfil da participação dos conselheiros são trabalhadas a partir da percepção dos próprios atores.
- Nas considerações finais, com base em elementos relevantes para a sua elaboração, é desenvolvida uma resposta ao problema de pesquisa e uma avaliação acerca dos pressupostos. São fornecidos, ainda, os aspectos limitantes à presente investigação e apresentados possíveis caminhos para pesquisas futuras.

# 1 CIDADANIA, CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO

## 1.1 ESTADO E DEMOCRACIA

No decorrer da história, as sociedades firmaram relações com as instituições de acordo com o regime de governo (Estado) e o sistema econômico (Mercado) vigentes. À medida que essas instituições transformavam os seus modelos, a sociedade mudava, também, o seu modo de percebê-las e de se relacionar com elas – geralmente passando a ter uma maior penetração e um controle mais efetivo sobre o campo institucional. De maneira análoga, todas as modificações que têm lugar no campo societário também geram alterações significativas no âmbito das instituições. Portanto, a forma de perceber o papel dos atores sociais das esferas públicas e privadas de mercado tem se modificado, continuamente, acompanhando a própria dinâmica política e cultural das sociedades. Sendo assim, a sociedade tem o poder de exercer influência tanto sobre o Estado quanto sobre o mercado, tornando-se um forte agente transformador, com poder de interferir e provocar reformas nos modelos dessas instituições sem, no entanto, deixar de ser também influenciada por ambos, o que demonstra claramente a natureza dialética dessas relações – o que é próprio dos regimes democráticos.

Porém, para se chegar a esse estágio nas sociedades contemporâneas, no qual o sujeito tenha a possibilidade de ser agente de mudanças e esteja consciente do seu papel, fez-se necessária a presença de um elemento fundamental: **a cidadania**. A construção da cidadania se torna uma das ferramentas principais na formação da sociedade civil e, da mesma forma que esta, teve a sua conceituação e entendimentos modificados ao longo da história (CUNHA; ANDRADE, 2006).

Quando Mendes (2002) indica a existência de quatro pressupostos para a cidadania, a saber: 1) Delimitação do papel do Estado e de como este promove políticas redistributivas; 2) Conhecimento dos direitos de cidadania; 3) Distinção conceitual e analítica das figuras do cidadão e do consumidor; e 4) Conscientização de que serviços públicos não são

mercadorias<sup>2</sup>, ela insere o Estado como elemento transversal para a viabilização da cidadania, o que significa dizer que suas reformas atingem diretamente toda e qualquer ação dos sujeitos sociais. Isso porque há uma reconfiguração do papel do poder público frente às novas conjunturas políticas e demandas sociais. Essas afirmações implicam considerar aqui, ainda que de maneira breve, dimensões importantes da reforma do Estado, notadamente no Brasil, a fim de que possamos ter uma percepção mais clara das relações entre Estado e conquistas sociais. Também significa discutir a democracia enquanto lugar desses avanços sociais na conquista de direitos (NOBRE, 2004).

A partir dos anos 1980, as discussões acerca do papel do Estado se concentraram em buscar respostas à sua crise, consolidada pela ineficiência da administração pública em lidar com as demandas sociais, buscando-se por meio de reformas que o Estado se tornasse mais eficiente e eficaz (TEIXEIRA, 2002; ECHAVARRIA, 2005; MILANI, 2006). No final da década de 80 e início da década de 90, instituiu-se a primeira onda de reformas na América Latina, o que, no Brasil, acontecia em paralelo ao processo de re-democratização política. A incidência desses dois fatos marcantes para o contexto brasileiro vai, em certa medida, atrelar os princípios democráticos à concepção neoliberal (MILANI, 2006). A este processo Dagnino (2002) chama de **confluência perversa**, ou seja, o desenvolvimento concomitante do projeto neoliberal de um Estado mínimo e do projeto democrático-participativo. Ambos os projetos afirmam requerer uma **sociedade civil ativa e propositiva**, cuja participação “passeia” entre o avanço e o recuo de cada um deles; ambos incentivam as parcerias entre o público e o privado, mas os sentidos políticos e culturais da participação são profundamente distintos.

Modelos foram construídos partindo-se de estratégias de descentralização política e administrativa, da adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos (*responsiveness* e *accountability*), da diminuição da estrutura e das funções do Estado (*downsizing*), da gestão por resultados e da privatização, o que restringiu a abrangência ou, pelo menos, alterou a natureza do papel do Estado na gestão dos assuntos públicos, assim como sua capacidade de regulação e controle das atividades. Sendo um processo político de redefinição das regras que delimitavam as relações entre Estado e sociedade, as reformas do aparelho estatal acabaram por transformar o papel do Estado, atribuindo ao mercado destaque na chamada **coordenação social** (ECHAVARRIA, 2005; MILANI, 2006).

---

<sup>2</sup> No quarto pressuposto, Mendes (2002) aponta a saúde como não devendo ser considerada um produto. Isso em decorrência do seu trabalho ter sido focado nessa área. Porém toma-se aqui a liberdade de estender essa análise para serviços públicos em geral, o que não foge ao escopo do trabalho de Mendes.

No final dos anos 1990, uma segunda onda de reformas foi implantada com vistas ao resgate da capacidade do Estado de gerir e governar. Fruto do movimento descentralizador, houve um aprofundamento mais significativo do destaque à escala local – **municípios** – enquanto espaço de responsabilização das ações públicas, a exemplo da saúde e da educação. A busca de soluções para a gestão pública por meio de estratégias de desenvolvimento e de democratização local firmou-se como objetivo prioritário para combater a crise (Ibid).

Some-se a essas mudanças a construção de instrumentos de participação dos cidadãos na vida pública, com destaque ao controle social, como discurso defendido por múltiplos atores (MILANI, 2006), desde agências internacionais até os movimentos sociais em defesa dos chamados direitos culturais. Portanto, novos atores sociais e políticos são constituídos a partir das novas demandas sociais e de uma nova maneira de perceber o Estado e atuar coletivamente (TEIXEIRA, 2002).

Para um entendimento mais detido sobre as mudanças na política estatal, Mendes (2002) faz uma análise sobre a contraposição entre a política do *Welfare State* e o Neoliberalismo. Enquanto o primeiro defendia uma cidadania social e o equilíbrio entre individualismo e coletivismo, a atuação do Neoliberalismo advogava pela diminuição dos custos públicos por meio da redução dos direitos sociais. Esse pensamento vai se concretizar de maneira mais forte a partir da implantação do “Novo Gerencialismo”, ferramenta que promoveu a privatização dos espaços e serviços públicos, firmando-se em um verdadeiro retrocesso social. O cidadão tornou-se cliente do Estado, somente interferindo por meio do voto, numa ação **paternalística**, uma vez que o cidadão delega à burocracia estatal a tomada de decisões em lugar de participar da vida pública, cabendo aos partidos o controle político (NOBRE, 2004). Além disso, a inserção do mercado nas relações sociais provocou profunda despolitização. A própria crise do Estado e as reformas decorrentes são resultantes da aproximação entre a democracia – que inclui politicamente os cidadãos – e o mercado – que exclui os considerados ineficientes e não-competitivos (MILANI, 2006). A descentralização do Estado configurou-se, assim, numa resposta conservadora às crises. Se por um lado eximia o poder central de certas responsabilidades e possibilitava ao capital ter aonde investir, por outro garantia o exercício democrático do poder por amplas parcelas da sociedade, aproximando a administração pública do cidadão, inclusive por meio de um controle social mais efetivo (CARRION, 1993; MOURA, 1993). É evidente que, como pano de fundo deste localismo mágico, pensava-se que a construção da cidadania poderia se esgotar em programas de desenvolvimento local, retirando do conceito original a dimensão de direitos e deveres construídos na relação com o Estado (OLIVEIRA, 2002).

Assim, deve-se considerar, aqui, o que realmente vem a ser o controle social e em que contexto a sua efetivação pode encontrar a devida praticidade. Como é sabido de todos e defendido pelo Ministério da Saúde (apud CUNHA, 2003; p. 1), “nenhum gestor é senhor absoluto da decisão [...] ele deve ouvir a população e submeter suas ações ao controle da sociedade”. Logo o controle social pode ser definido, concordando com a conceituação da Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência (Ibid), como “[...] a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”. Ampliando com as ponderações trazidas pelo seminário promovido pela TVE Brasil, a sociedade também controla “[...] avaliando os objetivos, processos e resultados [...]” das atividades públicas (MINISTÉRIO DA SAÚDE apud CUNHA, 2003; p. 1). Isso indica a inevitável existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da **cidadania** e a construção de um **ambiente democrático**. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia. No entanto, é imprescindível que a sociedade tenha um mínimo de entendimento acerca de seus direitos, de seus deveres e de suas conquistas a fim de se evitar a abertura de espaços públicos sem quórum representativo de cada segmento social para deliberar.

Esse controle social, também chamado **controle democrático**, vem a ser ainda a “[...] capacidade da população de manter sob seu controle o estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum” (DEMO, 2001; p. 13). Isso significa dizer que tanto o estado quanto o mercado são instrumentos da sociedade, estando a serviço desta. Na realidade, porém, não é isso o que comumente acontece. Para um controle social ou **democrático** efetivo (o que pressupõe uma cidadania plena), como sinaliza Demo (2001), precisamos partir de cinco pontos: 1) o poder sem controle gera corrupção; 2) privilegiar o bem comum é tornar estado e mercado acessíveis a todos; 3) as estratégias que produzem o bem comum perpassam, com base na experiência da Comuna francesa, pela eleição enquanto princípio de acesso e permanência no poder, pelo controle de baixo para cima, pela prestação de contas, pela transparência pública e pela vigilância organizada ou cidadania organizada coletiva; 4) tal controle só é passível na sociedade consciente e organizada, ou seja, a qualidade associativa reflete a qualidade democrática; e 5) a pobreza política (ausência de consciência crítica por meio da educação, do acesso à informação e do manejo de bens culturais, por exemplo) inviabiliza questionamentos e precariza a categoria política da cidadania.

Assim posto, uma população organizada e consciente confronta tanto estado quanto mercado, tornando real a democracia, uma vez que expõe e impõe os desejos da maioria. A sociedade é a única que pode fazer valer a cidadania por meio do controle das políticas públicas que, então, se qualificam e se tornam acessíveis a todos. E isso quer dizer, também, o uso do processo eleitoral enquanto princípio de acesso e permanência no poder, como considerado por Demo (Ibid). No entanto, é relevante ponderar a questão da dualidade intrínseca à representação política de acordo com o sistema de democracia representativa em que vivemos.

Como discorrem Manin, Przeworski e Stokes (2006), na democracia as eleições conferem aos governos a representatividade, mas a democracia não garante essa representatividade. Os políticos, pois, são eleitos em função da plataforma de governo que defendem, cabendo ao eleitor escolher aquela que mais se aproxima dos seus interesses. Porém o desejo por satisfazer seus próprios interesses ou de grupos a que devem favores (alicerçado pela ausência de informações que levem a população a um controle mais significativo das ações dos políticos), ou mesmo a necessidade de implantar políticas que se desviam das propostas de campanha para o próprio benefício do eleitorado, levam a situações de não-representatividade. Nas instituições democráticas, no entanto, não existem mecanismos que obriguem os políticos a seguirem as suas promessas de campanha, exatamente: por se permitir que eles deliberem; por se esperar que aprendam um com o outro; e para que tenham liberdade. Por fim, por se esperar que eles tenham a capacidade de governar. Também para Lavallo, Houtzager e Castello (2006), o voto reproduz a escolha dos representantes da sociedade que irão controlar, monitorar e orientar o poder de acordo com as expectativas do eleitorado; porém esse mesmo voto mune os eleitos de um poder sobre a população para decidir em nome desta e para obter a sua obediência. Como sinaliza Urbinati (2006; p. 193), as eleições “produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo”.

Essas discussões implicam que não há garantia de representatividade da vontade dos representados. E também que se deve considerar a legitimidade da representação não só dos eleitos como também das próprias instituições e dos processos da representação política, já que o voto constitui-se como instrumento único de controle e **participação** por parte dos cidadãos para controlar todas as decisões que são tomadas pelos governantes. Isso requer uma reforma e uma inovação institucional capazes de trazer maior transparência e mecanismos de apoio ou punição junto aos responsáveis (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Por sua vez, Urbinati (2006) se aprofunda no estudo sobre como a representação democrática torna-se

um modo de participação política de forma a criar instrumentos de controle por parte dos cidadãos. Isso porque a representação indica a maneira como os cidadãos vêem as relações firmadas entre sociedade civil e Estado. Daí decorrem implicações políticas centrais na definição da democracia. Para Manin (1995), a conexão entre representante e representado encontra-se plenamente instituída dentro dos princípios do governo representativo, quer mediante a autorização eleitoral, quer mediante o papel da opinião pública; os atores dessa relação não são considerados por ele como opostos. Mas a democracia representativa também pode ter sido construída para preservar a distância entre representantes e representados (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Assim, “a representação democrática assenta na distância, na diferenciação e mesmo na opacidade entre representante e representado [...]”, como afirma Boaventura de Sousa Santos (apud RENAULT, 2003).

Deve-se considerar, no entanto, que os estudos sobre o aprofundamento da democracia normalmente estão voltados a análises acerca da participação e da sociedade civil sem se ater a questões que envolvem a representação, o que significaria se debruçar sobre a multiplicidade de atores (inclusive a mídia) com status de representação política que se inserem nos novos espaços participativos que são abertos (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Também seria considerar a “virtualidade”<sup>3</sup> da representação e seus mecanismos de controle e inclusão política.

Mas para além das discussões sobre representatividade, outras investigações sobre teorias da democracia têm suscitado profunda reflexão por parte de estudiosos. Nobre (2004) discorre sobre essas teorias, assinalando a existência de 5 (cinco) modelos: 1) Competitivo elitista (Weber/Joseph Schumpeter), para o qual os participantes efetivos são os representantes das elites políticas nos partidos e em cargos públicos; a qualidade democrática (UGARTE, 2004), então, não se relaciona com o grau de participação cidadã; 2) Pluralista (Robert Dahl), que tem no poder a capacidade de impor objetivos; as disputas englobam grupos de interesses diversos e não só os vinculados à elite política; 3) Legal (Friedrich Hayeck/Robert Nozick), que defende o Estado mínimo, institucionalmente mais limitado, e o *laissez-faire*; 4) Participativo (Carole Pateman/Nikos Poulantzas/C.B. Macpherson), conhecido como “nova esquerda”, defende a necessária superação das desigualdades materiais para que se efetivem as liberdades, assim como a ampliação da participação nos processos decisórios; e 5) Deliberativo (Bernard Manin/Joshua Cohen/Jürgen Habermas), teoria

---

<sup>3</sup> Lavallo, Houtzager e Castello (2006) tomam por empréstimo a idéia de “representação virtual”, cunhada por Edmund Burke, definida como uma representação que existe, porém não é reconhecida formalmente; não há escolha de fato por parte dos representados, a exemplo do papel desempenhado pelas entidades civis e pela mídia, mas estas passam a ocupar espaços de mediação para a formulação de políticas.

normativa que defende a legitimidade dos processos democráticos, alcançada por meio de procedimentos imparciais e racionais de deliberação que sejam formados por: igualdade e simetria na participação (tempo de fala e debate, por exemplo); direito a questionamento dos tópicos e direito a inserir tópicos reflexivos; visualização de que o indivíduo tanto é capaz de participar como está disposto a participar; “maior participação, melhor democracia” (UGARTE, 2004; p. 99).

A relação de estudos que se debruçam sobre esses e outros modelos de democracia é extensa, sendo recorrente o interesse dos autores em melhor compreender como os processos participativos se inserem na complexa estrutura social contemporânea e como se alinham interesses individuais e coletivos. Importante deixar claro, no entanto, que democracia não é sinônimo de cidadania e de participação, embora esses dois conceitos conformem-se em indispensáveis para a concretização de espaços democráticos (UGARTE, 2004).

Importante destacar aqui de maneira mais concreta e visível os caminhos defendidos pelos cinco modelos de democracia de modo a articular-se claramente o papel do cidadão em cada um deles, conforme segue no quadro abaixo:

MODELOS DE DEMOCRACIA	AUTORES	COMO A CIDADANIA É ARTICULADA (QUAL O PAPEL DO CIDADÃO? QUEM PARTICIPA?)
<b>Competitivo elitista</b>	Weber / Joseph Schumpeter	Representantes das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. Não existe relação entre qualidade democrática e grau de participação cidadã.
<b>Pluralista</b>	Robert Dahl	Grupos de interesses diversos e não só os vinculados à elite política disputam entre si pela participação. A qualidade democrática reside, exatamente, na garantia da competição e disputa de poder entre os diversos grupos pela participação.
<b>Legal</b>	Friedrich Hayeck / Robert Nozik	Participar significa votar e escolher os bons dirigentes. Mas o essencial no bem-estar do indivíduo depende de sua capacidade de gozar da liberdade (modelo liberal típico).
<b>Participativo</b>	Carole Pateman / Nikos Poulantzas / C.B. Macpherson	A participação tem função pedagógica, para mudança de cultura política. Envolve socialização por meio da participação e promove, além de resultados decisórios políticos, o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo.
<b>Deliberativo</b>	Bernard Manin / Joshua Cohen / Jürgen Habermas	Todos querem participar e podem participar, já que estão capacitados para isso; “maior participação, melhor democracia” (UGARTE, 2004; pág. 99).

**Quadro 1:** Modelos de Democracia  
Fonte: Adaptado de Nobre (2004) e Ugarte (2004)



Como uma última análise acerca da teoria democrática, recorremos a Dahl (2001), autor da corrente elitista pluralista que se dedicou ao desenho dos critérios para a promoção de um processo democrático associativo que garanta a participação igualitária de todos os envolvidos. São pelo menos cinco, os critérios que acredita existirem:

- 1) Participação efetiva – oportunidades iguais para a troca de informações acerca das opiniões de cada membro, a fim de que não prevaleçam as defesas de um grupo apenas;
- 2) Igualdade de voto – oportunidades iguais de voto, que devem ter, inclusive, mesmo peso, a fim de que todos efetivamente sejam considerados bem qualificados para a participação nas decisões;
- 3) Entendimento esclarecido – oportunidades iguais (a partir da moderação de determinado tempo) para que cada membro possa acessar políticas e informações relevantes à sua decisão;
- 4) Controle do programa de planejamento – oportunidades para decidir como e quais tópicos devem ser trabalhados no planejamento, evitando-se que a decisão final restrinja-se a alguns poucos; e
- 5) Inclusão dos adultos – pleno direito dos cidadãos de participarem.

Dahl (2001) vai mais além quando defende que os critérios trabalhados acima, baseados na igualdade política, podem ser estendidos aos governos de estados, já que estes são alvos das idéias democráticas. Mas assinala que na prática, na realidade das organizações (inclusive das instituições políticas), a igualdade de oportunidades para adquirir informações, decidir e influenciar é improvável. Contudo, alerta que esses critérios não devem ser desconsiderados, mesmo diante das assimetrias na participação; ao contrário, indica serem esses critérios capazes de auxiliar na verificação do desempenho de instituições quanto ao seu caráter democrático, reorientando práticas e gerando questões relevantes.

Ainda Dahl (2001) explica acerca das condições favoráveis para que a democracia tenha alcançado várias nações no mundo:

- 1) a diminuição dos riscos de intervenções estrangeiras com conseqüente anulação dos impérios coloniais, independência dos povos e apoio internacional aos processos de democratização;
- 2) os regimes ditatoriais foram sensivelmente reduzidos com a percepção de que os governantes militares eram incapazes de responder às demandas sociais;

- 3) países mais homogêneos culturalmente conseguiram instituir a democracia<sup>4</sup>;
- 4) forte apoio social aos ideais democráticos e instituições democráticas; e
- 5) o capitalismo de mercado que se implantou resultou em desenvolvimento econômico e bem-estar, mas também gerou uma classe média afeita às instituições de caráter democrático.

Como marca do pluralismo desse autor, tem-se o debate sobre a compatibilidade e a incompatibilidade da democracia com a economia de mercado. O autor pontua que são cinco as conclusões resultantes dessa discussão; as duas primeiras demonstram ser positivo o capitalismo de mercado à democracia e as três últimas indicam os pontos prejudiciais:

- 1) Somente em países de economia capitalista de mercado a democracia poliárquica (ou democracia representativa) sobreviveu. Isso em função da independência dos agentes econômicos para suprir algumas das necessidades de parcelas da sociedade (trabalhadores, proprietários, outros) sem uma orientação central. Daí resulta que as decisões tomadas pelo mercado apresentam-se mais eficientes na produção de bens e serviços, favorecendo o desenvolvimento econômico e este, a democracia.
- 2) Alguns aspectos do capitalismo de mercado favorecem a existência de instituições democráticas. Uma vez que o desenvolvimento econômico reduz a pobreza e melhora os padrões de vida, ajuda também a minimizar conflitos sociais e políticos, favorece a busca por maior autonomia e participação, dentre outros, e evita a existência de um governo central forte ou autoritário, já que as decisões econômicas são descentralizadas.
- 3) Democracia e capitalismo de mercado sofrem influências mútuas limitantes. As instituições do capitalismo de mercado (propriedade, contratos, outros) requerem forte regulamentação e presença estatal para que se tenha um país democrático e “para alterar seus efeitos nocivos” a parcelas da sociedade. Ao passo que as instituições democráticas afetam o *modus operandi* do capitalismo, esse também terá influência nas instâncias democráticas.
- 4) O capitalismo de mercado cria desigualdades políticas. A assimetria nos recursos políticos (informação, educação, comunicação, bens, serviços, dentre outros) dentro de uma sociedade é fortemente marcada pela presença do capitalismo de

---

<sup>4</sup> Dahl (2001) discorre que a Índia, ainda que dividido culturalmente, viabilizou arranjos consensuais, ao passo que regiões da África e da antiga Iugoslávia não conseguiram implantar a democracia.

mercado, o que fere a igualdade política e, portanto, limita as possibilidades democráticas.

- 5) Apesar de favorecer a democracia poliárquica, o capitalismo de mercado mostra-se inviável quando esta se instala, principalmente em função das desigualdades políticas que gera e da complexa relação entre sistema político democrático e sistema econômico não-democrático.

Independentemente da ampla variedade de critérios ou condições propostos para a viabilização de processos democráticos, é necessário que se tenha em mente a necessária abertura de espaços públicos autônomos para que as novas formas de institucionalidades geradas possam ter liberdade de ação. Isso porque o Estado, ao mesmo tempo em que pode viabilizar avanços sociais, pode ter uma atuação limitante para a consolidação das conquistas sociais. A democracia requer, portanto, formação cidadã para a participação; e “[...] o desenvolvimento democrático se encontra na qualidade da conexão entre Estado e sociedade” (BAQUERO, 2001; p. 28). Daí a importância das contribuições ao conceito de cidadania para que se possa galgar a uma análise mais ampliada dos papéis do Estado e do cidadão para a garantia dos direitos.

## 1.2 CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA: PROBLEMATIZANDO OS CONCEITOS

### 1.2.1 Cidadania

Cidadania é uma construção histórica específica da civilização ocidental e, como sinalizam Pinsky e Pinsky (2003) e Mendes (2002), o seu sentido sofre influências e vai ser alterado temporal e espacialmente. Logo, cidadania não possui linearidade, podendo sofrer avanços e retrocessos num mesmo território e/ou numa mesma época. As diferenças culturais, a visão de mundo e de sociedade, as conquistas sociais (ou a falta delas) vão delinear caminhos diversos quanto à noção de cidadania, até mesmo anulando-a.

Apesar do presente estudo não se propor a aprofundar a dimensão histórica do termo, é importante salientar que diversos acontecimentos trazem à tona os caminhos percorridos pela cidadania em espaços e épocas distintos (PINSKY; PINSKY, 2003), a exemplo: do

monoteísmo ético (745 a.C.), que vogava por uma sociedade justa, pela crítica moral e ética e pela proteção aos órfãos, viúvas e despossuídos a fim de lançar mão de algumas das primeiras manifestações do conceito; do cultivo agrícola em terra coletivizada entre os que pertenciam à comunidade das cidades-estado greco-romanas (séculos IX à VII a.C.), o que automaticamente excluía os que podemos chamar de **não-cidadãos** (por exemplo, as mulheres e os metecas ou estrangeiros); da cidadania romana que implantou o direito à criação dos “concílios da plebe” (reuniões próprias) e a legalização dos plebiscitos (mecanismo de escuta e resolução), além do voto secreto e escrito e a instituição do Fórum como espaço para a participação; e das influências cidadãos do cristianismo do século II, que passou a incorporar as mulheres e os vizinhos pagãos nos eventos de sepultamento e banquete, além de fornecer apoio psicológico e moral e preocupar-se com a questão da hospitalidade, principalmente em se tratando de viúvas e órfãos.

Mondaini (2003) sinaliza outro importante acontecimento histórico, a emergência da chamada “Era dos Direitos” a partir das Revoluções Inglesas (1640 e 1688), que sofreu forte influência da Revolução Industrial com o surgimento do proletariado como nova classe social e, portanto, com novas demandas e novas relações com o Estado. A partir da *Bill of Rights*, John Locke, liberal inglês defensor da propriedade privada como forma de organização social, analisa o poder como sendo limitado e divisível e assinala para a importância do respeito pelas minorias e pela tolerância social. Na lógica contratualista, essa nova configuração social promoveu a ruptura do “pacto de submissão”, no qual os súditos apenas tinham deveres, e sinalizou para um “pacto de consentimento”. Na Revolução Americana (1776), a partir da heterogeneidade de sujeitos sociais (católicos, manufactureiros, comerciantes, puritanos, fazendeiros escravocratas), a liberdade constituiu-se em um fator de integração nacional, tornando-se inseparável do entendimento de cidadania. Na sua Declaração de Independência, os americanos apontaram o direito à vida, à liberdade, à felicidade e à igualdade entre os homens como basilares para a constituição da sua cidadania. Sobre a Revolução Francesa (1789), Odalia (2003) discorre que baseou-se no entendimento de que a liberdade, a igualdade e a fraternidade são direitos do novo cidadão. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de maneira mais ampliada que a Declaração de Independência Americana, concebeu o direito como sendo universal.

Como retrata Konder (2003), com o marxismo a consciência dos direitos universais baseou-se na luta de classes como instrumento maior para modificar as relações de produção. Os trabalhadores foram organizados em torno de um projeto político e a influência dos socialistas cresceu enormemente à medida que muitas das reivindicações foram alcançadas.

O homem tomando-se aqui a dimensão da cidadania social dos marxistas é tido como “sujeito da práxis”, transformando o mundo e a si mesmo. Como resultado das ações dos socialistas, “radicalmente comprometidas com a valorização e o aperfeiçoamento da cidadania” (KONDER, 2003; p. 181), e com a reflexão acerca das instituições democráticas, foram criados os primeiros “partidos de massa” e os primeiros “sindicatos de massas”, assim como conquistado o sufrágio universal (nessa feita, ainda restrito aos homens) e defendida a participação das mulheres nos espaços políticos.

Essa mobilização das mulheres (PINSKY; PEDRO, 2003), sujeito particular de direitos, ganhou especial importância com o movimento feminista, que advogava pelo entendimento e incorporação da mulher enquanto cidadã com direitos políticos, sociais e civis. Esse movimento, norteado pelas correntes **igualitarista** (igualdade entre homens e mulheres) e **dualista** (valorização das diferenças femininas) exigia, ainda, direitos trabalhistas e culturais. Por vezes o movimento de mulheres juntou forças com outros movimentos, o que consolidou a importância da consciência de gênero entre elas. Muitas das lutas de feministas ao redor do mundo defenderam: o direito ao divórcio, a proteção contra a violência masculina, a ampliação da educação e da participação política, o controle dos próprios ganhos, a administração dos próprios bens, a manifestação pública, o direito ao voto, a presença nos partidos e sindicatos, a prática do “amor livre” (sexo sem casamento ou fora dele), melhores condições de trabalho, “salário igual por trabalho igual”, “seguro-maternidade”, dentre outras.

Outras contribuições ao processo de extensão da cidadania merecem destaque, como: as lutas operárias em sentido pleno; as lutas das minorias nacionais; o surgimento de organizações sociais; e o movimento ambientalista (PINSKY; PINSKY, 2003). Todos esses acontecimentos históricos e conquistas sociais decorrentes levam à análise de como as lutas por acesso a direitos e, portanto, pela consolidação da cidadania, são passíveis de viabilização. Ou seja, como o estado mostra-se enquanto espaço para a construção cidadã e como os sujeitos sociais apreendem a noção de cidadania.

Em meio às inúmeras apropriações e reconstruções da dimensão política da cidadania, houve igualmente banalizações e até perdas de seu sentido original. Com o risco evidente de reducionismos, mas sem pretensão alguma de exaustividade, são trazidas algumas considerações sobre o conceito. Mendes (2002), ao expor sobre o entendimento de cidadania, relata que a participação na vida política era intensa em tempos antigos, com vistas a uma concepção coletivista. No entanto, a percepção contemporânea de cidadania vai contemplar uma visão coletiva, mas também individualista do termo. Assim, cidadania pode ser definida

“[...] como processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se *sujeito histórico consciente e organizado*, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio” (DEMO apud MENDES, 2002; p. 24, grifo do autor). Já Benevides (apud MENDES, 2002) estuda a cidadania sob duas perspectivas: 1. Progressista (ideal republicano): a cidadania conforma-se em classes; e 2. Conservadora (ideal liberal): os direitos são tidos como concessões – visão patrimonialista da relação Estado-Sociedade. Essa visão conservadora é a mesmo que encontramos em Marshall (apud MENDES, 2002), para o qual a cidadania é um *status* outorgado pelo Estado, sendo a condição de pertencimento a uma comunidade um critério para a cidadania plena. Contrapondo-se a essa visão, temos Tenório (apud MENDES, 2002), que defende que a análise deve ser feita à luz da cidadania deliberativa, tendo os cidadãos enquanto atores políticos.

Em sua análise sobre o controle democrático, Demo (2001) afirma que o associativismo, enquanto condição indispensável para esse controle, nos remete à existência de dois perfis de cidadania: a cidadania individual indica que as pessoas, individualmente, confrontam o Estado e o Mercado; já a **cidadania organizada coletiva**, tem na associação o instrumento para potencializar a competência humana democrática.

De maneira mais ampliada, cidadania pode ser definida como o “conjunto de práticas (jurídicas, políticas, econômicas e culturais) que definem uma pessoa como um membro efetivo da sociedade, as quais trazem como consequência o dimensionamento do fluxo de recursos para indivíduos e grupos sociais” (TURNER apud MENDES, 2002; p. 28). Assim, a compreensão de cidadania contemporânea introduz o elemento cultural e resgata a dimensão coletiva das ações sociais.

Em função da heterogeneidade de atores sociais, as ações coletivas vão abarcar uma diversidade e uma pluralidade na agenda de lutas que resultam em políticas públicas que sejam universais, mas que priorizem a ênfase nas diferenças o que, inevitavelmente, vai trazer discussões acirradas (sobre as cotas, por exemplo). A construção contemporânea da cidadania vai primar, pois, pela inclusão ao contrário da cidadania vivenciada em tempos antigos. Hoje as categorias sociais são muito mais abrangentes, incorporando as questões dos quilombolas, indígenas, de acesso a terra, soberania nacional, discussões sobre emprego e renda, tolerância religiosa, sexualidade, defesa da criança e do adolescente, ecologia e justiça ambiental, paz mundial, movimento feminista, para citar alguns. Todo esse conjunto de demandas vai promover uma rediscussão do próprio conceito de cidadania. Os cosmopolitas discorrem, inclusive, sobre a cidadania global (o “cidadão do mundo”), o que suscita debates

interessantes, já que existem necessidades comuns entre populações de nações distintas, a exemplo da preservação ambiental e dos deveres cidadãos decorrentes; deve-se considerar também quem está habilitado a participar e a decidir sobre questões que envolvem esses temas transnacionais (HELD, 1997).

Porém não se pode negar que a promulgação de direitos de cidadania (incluindo votar e ser votado, mas também ser reconhecido como sujeito de direitos) para além da fronteira nacional esteja longe de acontecer. Debates sobre os novos sujeitos sociais globais e os movimentos transnacionais, a exemplo da Marcha Mundial das Mulheres e o movimento ambientalista SOS Mata Atlântica, trazem à tona também a questão da busca por uma cidadania mundial (LANIADO; MILANI, 2007). São discussões importantes porque reafirmam a questão da cidadania como uma dimensão valorativa do indivíduo enquanto sujeito complexo (gênero, classe, nacionalidade, valores) portador de direitos em construção e de responsabilidades novas. Pensar em cidadania acarreta em repensar as formas de governo, refletindo assim sobre a própria democracia.

Mas quem vem a ser o cidadão na contemporaneidade? Pinsky (2003) e Mendes (2002) explicam que ser cidadão é ter acesso a direitos civis, entendidos como direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, e também participar do processo político, podendo votar e ser votado, consolidados nos direitos políticos (participação no poder soberano). No entanto, os direitos civis e políticos (PINSKY, 2003; NOBRE, 2004) não promovem a democracia sem a existência dos direitos sociais que vão garantir o acesso à educação, à saúde, à previdência (compensação das desigualdades materiais). A conjunção entre essas três esferas do direito conforma a cidadania plena. O **ser cidadão** ultrapassa, assim, as expectativas do mero consumo, alcançando direitos exigidos pela Constituição Cidadã de 1988, embora nem sempre seja possível visualizar na prática a consolidação desses mesmos direitos, seja pela fragilidade dos laços sociais, seja pelo caráter pouco democrático do poder público.

Em meio à crise do Estado e em virtude da ação dos movimentos sociais, um novo modelo de cidadania surge tendo por base os chamados novos direitos (por exemplo, os direitos culturais) difusos e coletivos. A cidadania constitui-se, assim, num vínculo histórico entre democracia e novos direitos. Nesse sentido, há uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade nos sistemas democráticos, sendo necessária a legitimação por parte do Estado, mas também por parte da própria sociedade quanto às reivindicações do cidadão. Ser cidadão é também estabelecer vínculos de solidariedade, reciprocidade e confiança com outros sujeitos portadores de direitos e deveres da mesma comunidade política.

No entanto, para que essa cidadania seja ativa, requer a existência de esferas públicas, que conformam-se enquanto o lugar das discussões, dos acordos, da partilha do poder, dos entendimentos e da deliberação propriamente dita. Ela requer também investimentos conseqüentes em educação de qualidade. Isso remete ao imperativo de integração na sociedade de um poder público local que viabilize a prática democrática e cidadã autônoma, mas também de movimentos sociais que dinamizem as reivindicações por meio de ações coletivas voltadas à conquista de objetivos novos e redinamizadores das relações entre sociedade civil e sociedade política (OSTROM, 1990).

Essa abertura do **poder local** pode ser hoje vislumbrada por meio de instâncias participativas, a exemplo dos **Orçamentos Participativos** e dos **Conselhos Municipais**, considerados esferas públicas de monitoramento legal<sup>5</sup>. Os conselhos são tidos como o instrumento mais direto, de **controle social** marcante e preciso e, apesar da sua recente legalização, se firmam numa forte premissa de justiça social. Os conselhos constituíram-se enquanto referência de participação da sociedade civil no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas (TEIXEIRA, [1995]). Daí a importância em se ater mais detidamente no estudo desses espaços. É claro, para que se tenha uma cidadania efetiva e, conseqüentemente, uma prática democrática mais consolidada, que se necessita não só da garantia de direitos, mas também de uma cultura política que sustente a democracia; não somente as leis, mas a transformação da cultura política da sociedade fortalece a democracia (NOBRE, 2004).

### 1.2.2 Cultura Política

Como visto, a democracia exige formação cidadã para a participação. E essa se consolida por meio de instrumentos postos em uso, em forte medida, pelo próprio poder público, a exemplo da publicização de mecanismos concernentes aos direitos e deveres do indivíduo e da integração do cidadão no processo deliberativo junto a políticas públicas. Dessa forma, a sociedade civil integra papéis, articula atores e cria novas dinâmicas que irão retroalimentar o seu próprio processo formador. Importante destacar que essa sociedade civil passou (e passa) por momentos ora estimuladores, ora restritivos à sua ação. Isso porque para

---

<sup>5</sup> Toma-se aqui o entendimento dos conselhos enquanto esferas públicas a partir da definição de Teixeira (2002) quanto à distinção entre espaço público – autônomo e aberto, mais pouco institucionalizado – e esfera pública – de composição mista, com presença da sociedade civil, porém com vínculos junto ao poder público.



o alcance de uma consciência cidadã plena são requeridos elementos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais que vão moldar o perfil da sociedade civil em dado momento e espaço (CUNHA; ANDRADE, 2006).

Parafrazeando Putnam (1996) pode-se aprofundar essa discussão e dizer que os padrões sociais são explicativos da “aptidão” de certas comunidades para gerir a vida coletiva e compartilhar de instituições mais eficazes. Uma vez que as sociedades relacionam-se com as instituições a partir do regime de governo e do sistema econômico vigentes, ao passo que os modelos institucionais sofrem alguma mudança, as relações entre sociedades e instituições também modificam-se (CUNHA; ANDRADE, 2006). O que vai diferenciar o benefício dessas mudanças pode estar respaldado, exatamente, na cultura política de dada sociedade. Dahl (2001) corrobora dessa assertiva, uma vez que considera a cultura política e as convicções democráticas uma das condições que favorecem as instituições democráticas.

Faz-se necessário compreender que experiências participativas, bem como os seus resultados e seus “critérios” de inclusão e exclusão de membros da comunidade política, estão intrinsecamente ligadas ao histórico político, às desigualdades econômico-sociais, à percepção quanto às normas sociais e ao papel das instituições em cada contexto (MILANI, 2006). Também as tradições cívicas locais, predominantemente embasadas por troca de informações e intensa vida social, vão delimitar a cultura local, fonte de identidade do indivíduo (KLIKSBURG, 2001). Por último, a participação cívica e o comportamento social dos indivíduos e das instituições são permeados por processos históricos herdados que irão delinear atitudes engajadas ou tuteladas por parte dos atores (PUTNAM, 1996). Ou seja, as explicações quanto à existência ou não de práticas participativas (mais ou menos consolidadas), quanto ao sentimento de pertencimento (ou a ausência *de*) do indivíduo em relação à dada estrutura social e sua compreensão (ou desinformação) acerca do seu potencial transformador abarcam questões inerentes à cultura política de dada região.

Se há uma profunda prática patrimonialista em determinado território, se suas instituições se baseiam no autoritarismo, se as relações sociais se assentam no clientelismo, no populismo e no assistencialismo, se seus processos históricos são fortemente marcados pela desmobilização social, então a cultura política local tende, no melhor dos casos, a se restringir a uma frágil presença como ouvinte na platéia. Se por outro lado, uma comunidade possui identidade associativa incrementada por lutas populares, legitima as estruturas públicas, se insere nas instâncias participativas e acredita nas possibilidades de mudança, esta possui uma cultura política solidificada na defesa da discussão coletiva e democrática. Isso

indica, portanto, que a cultura política relaciona-se fortemente com o caráter democrático de uma sociedade.

É importante salientar que existem desigualdades na distribuição da cultura política, ainda que em pequenos grupos, e que as instituições, assim como fatores externos a elas, têm forte influência na formação da cultura política (ou “recurso político”) desses mesmos grupos (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003). E ainda que a cultura política do indivíduo delimite intensamente o fortalecimento ou enfraquecimento da participação democrática nos espaços em que ele atua (RIBEIRO; ANDRADE, 2003). Isso implica que nos processos de integração dos indivíduos e de produção da solidariedade (que resultam na reprodução e transformação da vida social), tanto a justiça quanto suas normas se sustentam por meio da cultura política, que tem na cidadania seu fator mais relevante na modernidade, sendo o espaço mais sólido para a concretização dos direitos, o campo da democracia (LANIADO; RAMOS, 2003).

Toda a dinâmica dos acontecimentos em sociedade também influencia os avanços ou retrocessos dos direitos do homem a partir do momento em que novos valores sociais são inseridos e/ou transformados. Assim, os direitos humanos impactam e orientam as próprias instituições na elaboração de leis e constituições nacionais e “[...] ocupam um espaço ético e discursivo na cultura política moderna” (LANIADO; RAMOS, 2003; p. 4). Esses direitos delimitam a postura do indivíduo no que diz respeito às relações que mantém tanto com a sociedade – seus deveres de cidadão com o Estado e com a comunidade – quanto com o poder – resguardando-o de abusos do estado e da justiça a partir dos direitos civis e políticos (LANIADO; RAMOS, 2003).

Sendo a liberdade e a igualdade princípios universais contemplados pelos direitos humanos, acolhem-se aqui as reflexões de Laniado e Ramos (2003): de que serve a **liberdade** política se ela não conduz o indivíduo a uma cidadania de usufruto? De que serve a **igualdade** se a igualdade em oportunidades de ser e fazer não é provida pela sociedade por meio da justiça distributiva? As autoras concluem sinalizando que a cidadania (constituída pelos direitos civis, políticos e sociais e também os difusos e coletivos) amplia tanto as possibilidades de inclusão social quanto o cumprimento do papel do Estado para com o cidadão, expandindo a justiça social. Por sua vez o bem estar resultante dessa igualdade possibilita as condições de liberdade para que a justiça social proporcione o bem comum. Assim, a cultura política integra

[...] valores, condutas e instituições orientados pelos princípios dos direitos do homem, em última instância, a ação político-social solidária (forma de integração social) e o desenvolvimento das instituições (normas sociais e a esfera pública) que objetivam a condição de cidadania no seu sentido contemporâneo (Ibid; p. 5).

Relacionando cultura política, capital social e direitos humanos, as autoras concluem que enquanto “[...] princípios democráticos e dados objetivos da cidadania, os direitos do homem integram a ação coletiva, informam a cultura política e incrementam o capital social de uma nação [...]” (p.7) e que as manifestações da cultura política e normas de uma sociedade são resultantes dos direitos e do capital social produzidos com base nas suas conquistas sócio-históricas. Daí um importante desafio para a democracia e para as instituições políticas democráticas: se desenvolverem em territórios com diferenças culturais significativas (subculturas), com demandas sociais divergentes e com processos históricos por vezes conflitantes.

Mas a despeito da profundidade dos desafios e da intensidade das crises (sejam elas políticas, econômicas, ideológicas, internacionais, etc.), para que um território sobreviva democraticamente os seus cidadãos e seus líderes políticos devem sustentar práticas, valores e ideais democráticos, o que requer uma cultura política local democrática sedimentada, então, na transmissão dessas convicções aos descendentes e no que indica sua própria história (DAHL, 2001). Logo, a percepção do cidadão quanto ao seu compromisso cívico (retratado no seu engajamento/ativismo político), o seu interesse por assuntos políticos, a sua competência política subjetiva (ou capacidade de influenciar nas decisões) e o seu grau de confiança nas instituições públicas são alguns dos elementos da cultura política que são essenciais para a manutenção ou não de uma sociedade democrática. A cultura política é, assim, determinante para a construção de processos mais ou menos participativos.

### 1.3 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para que se garanta a conquista dos direitos e que possam ser ampliados os espaços de discussão e de deliberação deve-se alertar para a imprescindível existência e manutenção da participação cidadã. Essa participação, contudo, ganha contornos dos mais variados, a depender da cultura política e do quanto a cidadania está consolidada em dado contexto.

A participação constitui-se em um tema bastante explorado pela literatura acadêmica hoje. No Brasil a discussão formou-se, em função, sobretudo, da abertura trazida a partir da

Constituição Cidadã de 1988, que propiciou o direito ao exercício de poder por parte dos cidadãos ao introduzir instrumentos de controle social. Inúmeros estudiosos, a exemplo de Elenaldo Teixeira (2002), Dagnino (2002), Avritzer (2004), Echavarría (2005) e Tatagiba (2006) debruçaram-se sobre a temática na tentativa de compreender os limites e as possibilidades da participação cidadã em contextos democráticos. Por sua vez, a democracia demanda espaços públicos e esferas públicas efetivamente abertos e autônomos e cidadãos criticamente capazes de argumentar em prol dos seus interesses e com disponibilidade para participar.

Para discutirmos sobre o viés (ou *vieses*) da participação no território brasileiro faz-se necessário situarmos a temática no contexto político e cultural do país. O processo brasileiro de construção cidadã tem sua base na outorgação dos direitos civis e políticos no século XIX e na tutela dos direitos sociais no século XX (MENDES, 2002). Essa “não conquista” social dos direitos vai justificar (em parte) muitas das posturas hoje vistas em regiões do país de apatia participativa e ausência de identidade associativa. Mas não só isso; toda uma gama de acontecimentos também colaborou para a ausência da figura do cidadão, como a exclusão e a dominação dos indivíduos pelas elites econômicas e políticas – que privatizaram os espaços públicos – e as profundas desigualdades (políticas, econômicas, sociais, culturais, etc.) – vistas tanto entre sujeitos quanto entre estados e regiões brasileiros.

O histórico político brasileiro é marcado, pois, por uma relação de distanciamento entre sociedade civil e estado. À época da ditadura militar (1965-1985), todo e qualquer tipo de inserção cidadã nos espaços de discussão era vetada, independente de tratar-se de participação individual ou associativa. Ainda assim, os movimentos sociais agiam na clandestinidade e lutavam pela anistia, pela liberdade de expressão, contra o autoritarismo e por uma transformação do regime político, especialmente entre o final dos anos 70 e início dos anos 80 do século passado. Tendo um modelo marcadamente clientelista, autoritário e de tradição oligárquica, o Brasil produziu um processo de contestações que vislumbrava uma profunda transformação na gestão pública (MOURA, 1993; CUNHA; BENSSOUSAN, 2006). Foram recorrentes as lutas pela democratização com justiça social, de forma a priorizar a defesa de direitos sociais, econômicos e culturais como o direito das minorias, assim como buscou-se repensar o desenvolvimento diante da degradação ecológica e da exclusão social. A participação da sociedade civil foi de extrema importância nesse movimento redemocratizante.

Como discorre Ricci (200-), com o processo de redemocratização houve uma explosão de demandas, intitulado esse momento como a *Era da Participação*. Esse contexto

foi fortemente marcado pela presença das Comunidades Eclesiais de Bases (CEB's), que por meio da Teologia da Libertação faziam leituras da realidade através dos escritos bíblicos. Outro ponto de suma importância foi a interação entre movimentos sociais e órgãos públicos, já que muitos dos funcionários participavam ativamente das construções sociais. Dessa forma, muitas lideranças procuraram implementar mecanismos institucionais de participação cidadã ao se inserirem na administração pública. No entanto muitos movimentos sociais resistiram por algum tempo à institucionalização dos canais de participação.

Com as eleições de 1982 tivemos a implementação de novas práticas governamentais, tendo por foco a descentralização dos serviços públicos e a aproximação dos grupos de interesse organizados. Assim, “a sociedade civil se mobilizou para estabelecer um novo equilíbrio entre o Estado e os cidadãos” (CUNHA; BENSSOUSAN, 2006). Essas conquistas vão se materializar na Constituição Cidadã de 1988, que estabeleceu dispositivos de participação, a exemplo do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular e da inserção do cidadão na elaboração de políticas públicas<sup>6</sup>. Novos espaços com vistas à discussão e negociação foram legitimados pela Constituição Federal, a exemplo das Administrações Regionais (AR's) dirigidas por conselhos originados das associações de moradores e implementadas antes mesmo da vigência da Constituição de 1988 (CUNHA; BENSSOUSAN, 2006). A partir da abertura conseguida, outras ferramentas de inserção do cidadão nas ações públicas ganharam espaço, como a Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e o Estatuto

---

<sup>6</sup>De forma mais completa: No que tange a democracia direta os instrumentos assegurados são: a) plebiscito (inciso I do artigo 14); b) referendo (inciso II do artigo 14); c) iniciativa popular (inciso III do artigo 14); Quanto à administração pública, a interferência da população é garantida por meio de mecanismos, como: d) direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo (inciso XXXVIII do artigo 5); e) direito a propor ação popular para anulação de atos lesivos ao patrimônio público (inciso LXXIII do artigo 5); f) consulta por meio de plebiscito à população interessada quando da fusão, incorporação ou desmembramento de municípios (§ 4º do artigo 18); g) cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso XII do artigo 29, que rege a Lei Orgânica do Município); h) iniciativa popular em projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de pelo menos 5% do eleitorado (inciso XIII do artigo 29); i) colocação das contas dos municípios à disposição de qualquer contribuinte durante 60 dias para exame, apreciação, podendo ser questionadas (§ 3º do artigo 31); j) elaboração, pela lei, de formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (§ 3º do artigo 37); k) garantia ao cidadão, partido político, associação ou sindicato do direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (§ 2º do artigo 74); l) participação dos trabalhadores rurais e produtores, dentre outros envolvidos, no planejamento e execução da política agrícola (artigo 187); m) participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo na organização da seguridade social (inciso VII do parágrafo único do artigo 194); n) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações junto à assistência social (inciso II do artigo 204); o) gestão democrática do ensino público (inciso VI do artigo 206); p) instituição do Conselho de Comunicação Social (artigo 224); q) participação da comunidade como uma das diretrizes das ações na área de saúde (inciso III do artigo 198); e r) participação de entidades não-governamentais nos programas de assistência à criança e ao adolescente (§ 1º do artigo 227).

da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). A multiplicidade de dinâmicas participativas decorrentes dessas políticas se concretizou, ainda, nas estruturas de conselhos e colegiados criados a partir da Constituição de 1988, além do fortalecimento das organizações da sociedade civil, tendo-se a comunicação midiática como forte aliada das campanhas, passeatas e demais ações de impacto. No caso do Brasil, a participação na gestão pública foi fortalecida tanto com o processo de descentralização do Estado, que deu mais autonomia aos estados e municípios, quanto com a vontade da sociedade civil em avançar na conquista dos direitos dos cidadãos. O exemplo mais representativo da participação da sociedade civil na gestão pública é o de Porto Alegre com o OP (a partir de 1989).

Apesar desses avanços o Brasil, como muitos outros países, sofreu retrocessos sociais com a instalação de políticas antidemocráticas, como o já citado “Novo Gerencialismo” e sua visão do usuário-cliente, o que reduziu o poder de ação da sociedade civil ao adjetivar os serviços e bens públicos de mercadorias e não direitos. De qualquer maneira, apesar do embate com esse perfil de política, teve-se no Brasil o fortalecimento de novas instituições e uma tendência a uma nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, resultando em uma nova cultura política.

Importante salientar aqui que o Brasil possui uma diversidade cultural bastante rica, além de possuir um território muito extenso, o que lhe confere contrastes regionais. No entanto a existência de regiões culturalmente diferentes, com processos históricos baseados em demandas até mesmo antagônicas, como também o desenvolvimento econômico e industrial do sudeste e sul e as assimetrias sociais do nordeste, “alimentam” o discurso clássico de que experiências participativas seriam mais recorrentes em localidades com históricos culturais mais propícios à associação. No entanto, alguns estudos como o de Avritzer (2007) rechaçam essa afirmação, indicando que os fatores políticos podem ser mais determinantes em certos contextos que os elementos culturais para a implantação de práticas participativas. Acresça-se a essa assertiva a constatação de que o elemento político deve ser sempre considerado numa relação social, já que essa pressupõe interação entre atores com interesses diversos, que dispõem de recursos variados nos espaços públicos em que atuam e que por vezes possuem identidades distintas (TEIXEIRA, 2002).

Contudo é importante assinalar que o *querer* participar e o *ter* consciência cidadã estão atrelados ao acesso à educação e à informação. E nem todos querem participar, se auto-excluindo dos processos sociais. Além disso, é fácil lembrar de situações nas quais a posição profissional “elege” o indivíduo ao *status* de cidadão, limitando o direito à classe social e a oportunidades de emprego. Portanto, é também (e talvez, principalmente) papel da escola,

seja ela pública ou privada, a introdução de conceitos como cidadania, participação e poder público na grade de estudos. Demo (2001) nos indica também a relevância do papel da mídia sobre a promoção da cidadania organizada ou do associativismo por meio da democratização da informação e da promoção da formação. Como alerta Teixeira (2002; p. 35), “o cidadão deve aprender a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica, a temperar o fundamentalismo e o egoísmo”; e isso significa visualizar-se a vivência política como processo educativo, a participação por meio de uma dimensão pedagógica. A própria gestão pública, deve-se considerar, educa para a cidadania ao exercitar práticas participativas. E como participação é processo, pode ser aprendida e aperfeiçoada. Porém Demo (2001; p. 112) afirma que somente por meio de um “controle democrático e sistemático” a ordem vigente poderia adotar princípios de ética pública e se co-responsabilizar pela promoção da cidadania.

Dessa maneira a história política brasileira poderá delinear um fio condutor para que as novas gerações tenham maior espaço participativo de maneira consciente. As ferramentas de participação cidadã vão se confrontar, mais uma vez, com o compromisso (*ou com a sua falta*) do poder público em implementar as exigências da Constituição Federal. No entanto, novas demandas e uma complexidade de atores se inserem nas lutas sociais, implicando na construção de dispositivos mais adequados e em políticas mais includentes.

Em meio às discussões sobre a participação, cabe frisar que muitas são as definições trazidas ao termo o que, por vezes, compromete o entendimento e/ou obscurece as reais intenções de quem o utiliza, inclusive isentando o conceito do seu conteúdo político (TEIXEIRA, 2002). Essa multiplicidade de significados resulta nas várias facetas da participação: ser apenas um ouvinte na platéia; se inserir em reuniões de caráter meramente consultivo; ver aplicada a lei, permitindo a inserção da comunidade em espaços públicos legítimos e já exigidos pela Constituição Federal; e viabilização do diálogo político a partir da participação cidadã nas deliberações junto às políticas públicas. Assim, as nuances que delineiam as diversas faces da participação por vezes geram distorções significativas para a efetivação de uma participação de caráter democrático e cidadão, idealizada para promover espaços públicos para o diálogo, para compartilhar as tomadas de decisão e para estimular a inserção do sujeito na construção coletiva das políticas públicas. Em qualquer termo usado para qualificar o tipo de participação (participação popular, participação política, participação cidadã), o fundamental é focalizar-se no compartilhamento na decisão política e na construção de consensos nas políticas locais. Cabe apontar aqui que as construções acerca da

participação ganham conotações diferenciadas em função das próprias origens diversas dos elementos que são seus pilares, a exemplo de controle social, democracia e espaço público.

Participar quer dizer “tomar parte”, “ser parte”; e isso significa atuar em ações coletivas nas quais o todo deve ser incluído por meio do respeito aos interesses de cada ator, fazendo-se uso de negociações nos espaços públicos com vistas ao consenso (TEIXEIRA, 2002). Isso quer dizer que o cidadão pode querer tomar parte para além do processo eleitoral, querer ter participação também nos resultados de cada processo. Como a participação supõe em ter poder para argumentar e decidir, é indispensável que se tenha uma sociedade civil fortalecida e, portanto, organizada, por meio de uma participação ativa; a participação “alimenta”, assim, o ciclo: participação – organização social – poder – participação. Participar politicamente significa estar envolvido na tomada de decisões sobre as políticas públicas, logo, a participação popular redefine o conceito de democracia e de cidadania, implicando num compartilhamento do poder pelo Estado (SAMPAIO, 2005; CELIBERTI, 2005). A democracia constitui-se, então, enquanto um suporte para a interlocução entre os diversos atores sociais no espaço público e isso requer conhecimento cidadão para interagir e instrumentos de participação destinados ao exercício da cidadania.

Para fins desse trabalho, ao passo que são muitas as definições dadas ao termo, considera-se o entendimento trazido por Teixeira (2002; p.31) quanto à participação, que vai além da “participação social e comunitária”, cujo foco restringe-se à “mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada” e supera a chamada “participação popular”, atrelada aos movimentos sociais. A participação cidadã é compreendida, enquanto “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (Ibid; p. 30). Essa definição de participação implica: que outros atores são considerados, além do Estado; no aperfeiçoamento e não anulação da representação; que o controle social deve ser uma prática; que a sociedade civil, enquanto sujeito autônomo, se fortalece por meio do exercício dos seus direitos, mas também do reconhecimento dos seus deveres; na assimilação do “tomar parte” nos espaços políticos; e na apropriação do sentido “cívico” do termo cidadania com vistas à responsabilidade e à solidariedade.

Sendo uma prática que envolve tantos atores, interesses e recursos, deve-se atentar para as dificuldades (ou limites) para uma participação efetiva. Moreira Neto (apud MODESTO, 2002) ordenou os problemas relacionados à participação popular (sentido amplo) em três níveis de dificuldades: a apatia política, a abulia política e a acracia política. A apatia



política resulta do **não ter estímulo** à participação pela: ausência de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; falta de vias de comunicação direta entre o cidadão e o aparato estatal; falta de resposta a solicitações; e falta de tradição participativa. Um segundo nível de dificuldade é a abulia política – **não querer** participar da ação cidadã – que se relaciona, por sua vez, com o ceticismo quanto a não consideração das opiniões do cidadão pela administração pública, bem como pela falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã. Esse descrédito na coisa pública e a desilusão com os governantes levam à falta de legitimidade do poder local para a inserção de novas políticas públicas e para o estímulo da comunidade à participação. Vê-se também a fragilização dos laços sociais como resultado de uma individualização crescente.

Já a acracia política, que é o **não poder** participar da ação cidadã, é conseqüência: do baixo grau de escolarização dos requerentes; do formalismo administrativo; e da ausência da prática de conversão de solicitações orais em solicitações formalizadas. A acracia considera, ainda, a falta de esclarecimento dos direitos e deveres das partes nos processos administrativos, a complexidade e a prolixidade excessiva das normas administrativas, além dos graves problemas de ordem política e econômica próprias de países subdesenvolvidos. Outra questão refere-se aos próprios custos da participação para se inserir em espaços de deliberação em relação, por exemplo: ao tempo; aos recursos financeiros (transporte, alimentação, etc.); e à qualificação de argumentos e discursos. E nesses conflitos da participação, ainda que as resoluções sejam complexas e demoradas, os seus efeitos serão mais sustentáveis, ricos e includentes. Deve-se considerar, ainda, que quaisquer que sejam os motivos para a não inclusão do cidadão nos arranjos participativos, todos eles comprometem de alguma maneira e em certo grau a continuidade de processos democráticos e a sua legitimidade, já que não envolvem efetivamente os que são afetados pelas suas deliberações. Isso porque mesmo em se tratando da democracia representativa que, como discutido anteriormente, pode se sustentar em ações alheias à vontade do eleitorado, se o indivíduo não tem o mínimo de ciência quanto ao que é deliberado em seu nome, ele pode se tornar um brinquedo para implantação de ações antidemocráticas.

Todos esses entraves e outras tantas dificuldades existentes que inibem a presença do cidadão em espaços participativos devem ser considerados em paralelo com os conflitos gerados pela própria participação cidadã. Assim, considera-se o que Teixeira (2002) alerta como sendo uma questão crucial para a teoria política: saber *quem* participa e *como* são tomadas as decisões, tendo-se tanto a figura do sujeito quanto do processo decisório em foco. O ponto é tentar responder se as elites ou os cidadãos são “chamados” aos espaços

deliberativos e como se dá a escolha dos decisores. Ou seja, definir os atores que decidem e se suas decisões são passíveis de controle por parte dos cidadãos. Também Ugarte (2004) compartilha dessa preocupação ao sinalizar que para se ter uma noção mínima de democracia, além de se saber *quem* é o cidadão que participa, é necessário esclarecer de *qual* tipo de participação se fala, *quais* as suas modalidades e *como* se dá a tomada de decisões pelos cidadãos que participam. Essas indagações implicam em considerar, conforme tratado nas discussões anteriores, as diversas delimitações conceituais tanto de participação quanto de democracia. E também analisar se o cidadão individualmente ou por meio de representação participa dos espaços deliberativos (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Saber *quem* participa significa atentar para o conceito de igualdade política, que garante a distribuição do poder de forma ampla entre os sujeitos de uma sociedade; considerar o *como* são tomadas as decisões sugere que a participação deve ser livre (sem condicionamentos e passível de opções) e constar de regras pré-determinadas, disponíveis a todos, por meio da regra da maioria<sup>7</sup>. Ugarte (2004) sustenta uma outra questão: *em que* se participa? com vistas ao entendimento de que a participação se dá no maior número possível de espaços decisórios. E indica, ainda, que a democracia formal nos diz (ou ao menos sugere) *quem* decide e *como* o fazem, porém não pode prever *o que* é decidido, apesar de ser esperado que uma definição de democracia deva demonstrar um método a ser adotado na tomada de decisões.

Sendo assim, para que se tenha uma participação efetiva dos cidadãos nos arranjos institucionais a sociedade civil precisa “tomar parte”, já que se constitui em palco decisivo para as interações com as esferas pública e privada e, portanto, lugar central para a consolidação de ações coletivas.

#### 1.4 A SOCIEDADE CIVIL EM MOVIMENTO: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E AÇÃO COLETIVA

Podemos entender como sociedade civil o lugar no qual os conflitos de diversas naturezas (políticos, culturais, econômicos, ideológicos, religiosos, etc.) são criados e desenvolvidos (CUNHA; ANDRADE, 2006). Para muitos, inclusive, as instituições estatais têm o papel de dirimir tais conflitos por meio da mediação, do impedimento e da repressão.

---

<sup>7</sup> Apesar de considerado restrito, esse mecanismo é tido como o melhor para maximizar o princípio da autonomia, quando a “representação é inevitável e a unanimidade impossível” (UGARTE, 2004; p. 96).

Porém, para fins dessa pesquisa entende-se que a sociedade civil é um espaço de convivência entre os indivíduos, sujeito a situações conflitantes, mas que devem ser resolvidas não só por intervenção do Estado, como também de outros atores que dela fazem parte. Caso a responsabilidade recaia exclusivamente no poder público, corre-se o risco de tutela estatal, além de se supor que o cidadão tenha que acionar o Estado constantemente com vistas à resolução de conflitos. E isso demandaria, ainda, o (re)conhecimento de quais os canais a serem utilizados para tal fim.

Também a sociedade civil tem na sua composição um amplo conjunto de atores (formais e informais) organizados de maneiras distintas e com uma diversidade de interesses, em contraponto à vertente “enfática”, que identifica na sociedade civil interesses comuns (CUNHA; BENSSOUSAN, 2006; TEIXEIRA, 2002). Segundo Teixeira (2002), a função da sociedade civil não é “[...] assumir responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender as necessidades do conjunto da sociedade” (TEIXEIRA, 2002; p. 47). E, ainda, atuar no controle das decisões do Estado e do mercado por meio de indicações éticas (TEIXEIRA, 2002). A função política da sociedade civil é, portanto, marcadamente realizada por dimensões da participação a serem postas em prática em espaços públicos. E embora possua um poder difuso em contraposição ao poder centralizado do Estado, a sociedade civil por meio das suas diversas (e até divergentes) classes representativas se organiza, participa e promove o controle social.

As interações que mantém com o Estado e com a própria sociedade permitem ao indivíduo “desenhar” a sua identidade associativa. Essas formas organizativas oriundas de demandas sociais estimulam e incrementam o capital social<sup>8</sup>, elemento que expressa o comportamento humano influenciado, sobretudo, pelas relações de confiança, cooperação, reciprocidade e solidariedade. Nessas interações sociais tem-se, portanto, não só o interesse individual, mas também buscam-se benefícios grupais como resultado de ações coletivas.

Para o Fórum Nacional de Participação Popular (1991; [S.l]) o objetivo da participação (seja ela popular, cidadã ou política) que possui diferentes níveis e graus, é “fortalecer a consciência de cidadania e reforçar o processo de organização da população em torno da construção de sua identidade como sujeito social e político da cidade”. Porém, para

---

<sup>8</sup> Capital social é entendido aqui como um campo social onde se encontram recursos produzidos a partir dos mais diversos vínculos sociais (sejam eles lícitos ou ilícitos). O campo do capital social pressupõe a existência de confiança e de solidariedade e requer ações recíprocas e cooperativas entre os indivíduos e/ou grupos que a ele pertencem.

que essa construção cidadã se efetive, é indispensável uma nova atuação do poder público por meio da partilha do poder e da qualificação do funcionalismo público, além da já mencionada requalificação das relações do Estado com a sociedade. Sendo assim, sinaliza Modesto (2002; [S.1]), “a participação popular é sobretudo uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia”. O processo de descentralização do Estado, com maior autonomia aos estados e municípios, e a vontade da sociedade civil em avançar na conquista dos direitos foram decisivos para as lutas populares e viabilizaram um novo formato no desenho institucional brasileiro.

Como já citado, experiências participativas brasileiras na gestão pública local, principalmente a partir dos anos 90, ganharam um maior fôlego: Porto Alegre com o OP (a partir de 1989); a criação, em 1990, de um Fórum Nacional de Participação Popular; o OP de Belo Horizonte (a partir de 1993); o OP de Icapuí – CE (a partir de 1997); os Conselhos Gestores de Políticas Públicas; o Fórum Nacional de Reforma Urbana, para indicar alguns exemplos. Esses espaços mostraram-se passíveis de replicação, embora tenha que se considerar peculiaridades territoriais. No entanto, a participação não se efetiva apenas com a legalização. Isso significa dizer que a participação se efetiva por meio da pressão popular e de um poder público que favoreça processos participativos. O caso do Brasil é emblemático para a constatação de como a vontade política é determinante para a promoção de espaços mais democráticos e de quão distantes estamos de um processo efetivo de compartilhamento real do poder.

Assim, a participação em espaços públicos está atrelada à construção coletiva desses espaços, o que supõe a existência de entidades representativas da sociedade civil para tal fim. Esses organismos são os movimentos e organizações sociais que vão fornecer uma visão participativa da cidadania. Porém, como assinala Naves (2003), há uma interdependência entre promoção da cidadania e implementação de políticas públicas pelo Estado. No entanto, esse Estado Moderno que se constitui em uma organização burocrática tida enquanto **“lôcus da gestão pública”**, ao passar por uma crise de representatividade, vai intensificar a formação de novas estruturas sociais. Na base dessa crise está a mescla entre interesse público e interesse privado, uma vez que há uma pluralidade de atores interferindo nas ações estatais com a introdução do mercado na esfera pública. O próprio conceito de movimento social é fruto do incômodo criado a partir dessas relações estatais dúbias e da necessidade de controle social na vida pública.

Apesar dos movimentos sociais terem papel central na prática da participação e nas dinâmicas de controle social, outros sujeitos ocupam espaços importantes na sociedade e, de

alguma forma, interferem nas relações entre estado e cidadãos. Assim, atores diversos vão participar da arena pública, incluindo Organizações Não-Governamentais (ONG's), sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, o empresariado com o “*marketing social*” (ou a Responsabilidade Social Empresarial – a RSE), o terceiro setor, as agências de cooperação internacional, dentre outros. Além dessas configurações, temos ainda os já citados instrumentos sociais para a consecução da participação, como o OP e os Conselhos Gestores, que também compactuam de ações de controle sobre o Estado. No entanto, constituindo-se enquanto “[...] uma ação grupal transformadora voltada para a realização de um projeto, sob a orientação nem sempre consciente dos princípios valorativos comuns e sob uma organização diretiva mais ou menos definida” (IILSE SHERER-WARREN apud BATISTA, 2000; [S.I]), os movimentos sociais se inserem como intermediadores das demandas da sociedade civil junto ao poder público. Têm por pressuposto, portanto, certa unidade identitária entre seus membros, refletida na definição de Melucci (apud QUEIROZ, 2003; [S.I]): “os movimentos sociais são construções sociais [...] são sistemas de ação no sentido de que suas estruturas são construídas por objetivos, crenças, decisões e intercâmbios, todos eles operando em um campo sistêmico”.

Em decorrência do seu potencial de ação, os movimentos sociais vão viabilizar novos contornos na própria ação pública a partir de diálogos mais próximos com o Estado. Para Melucci:

[...] a ação coletiva nas sociedades complexas impede que o sistema se feche, produz inovação e intercâmbio das elites, faz entrar na área do decidível aquilo que está excluído, denuncia as zonas de sombra e de silêncio que a complexidade cria (MELUCCI apud SCHÜTZ, 2003; [S.I]).

Rosalvo Schütz (2003; [S.I]) completa, indicando que as ações coletivas também “apontam e introduzem novos valores, culturas e horizontes na dinâmica social, através do capital social/político coletivamente acumulado”. Elionor Ostrom (1990) sinaliza que uma ação coletiva é caracterizada por um esforço em favor da consolidação de objetivos comuns sendo, contudo, indispensável à existência de acordos cooperativos entre governo central, governos municipais e grupos locais, o que, mais uma vez, confirma o papel determinante da vontade política na concretização de espaços mais democráticos e participativos. Esses acordos cooperativos podem ser propiciados a partir da garantia pelo poder público de espaços de participação já instituídos, por meio da implantação de novos espaços, pela propensão à abertura e ao diálogo, dentre outras ações conjuntas.

No entanto, a existência de espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária (senão imprescindível) da democracia contemporânea, requerendo, portanto, participação e representação (VIEIRA, 200-). Essa independência ou autonomia dos espaços públicos pode ser melhor compreendida a partir da definição de Habermas quanto à esfera pública, trabalhada por Jacobi (2002; [S.I]) e tida como “ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade; e os movimentos sociais se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente”. Contudo, ainda que por vezes divergentes (e até mesmo antagônicos) os objetivos do Estado e da sociedade civil, as conquistas alcançadas pelos movimentos sociais no decorrer da história reafirmam a inserção do cidadão em espaços não imagináveis em momentos ditatoriais, quando a própria organização partidária e social era reprimida fortemente. A partir de contextos políticos diversos, como a redemocratização, a crise do Estado e a abertura à participação cidadã, os movimentos sociais vêm garantindo seu espaço enquanto balizadores das ações públicas, viabilizadores de novas relações entre sociedade civil e Estado e requalificadores do papel do poder público.

Assim, temos mudanças decisivas nas relações entre os movimentos sociais e o Estado que serão definidoras do novo modo de atuação da sociedade civil. Baseado em Ricci (200-) e nas abordagens acima, pode-se sintetizar que: os movimentos sociais passam de uma relação de subordinação para uma posição autônoma em relação ao Estado; as relações antes verticalizadas, se horizontalizam, criando diálogos mais abertos entre as partes; o Estado, antes com caráter de atendimento social, passa a ser visto como um instrumento da sociedade; de demandas sociais instrumentalizadas consolidaram-se as demandas com caráter propositivo; os atores sociais que eram restritos passam a se articular de maneira a incluir uma diversidade de categorias sociais; os espaços públicos sem representatividade social alcançam a garantia da sua existência para a efetiva participação cidadã por meio de reformas institucionais; e as políticas públicas, que antes eram impostas, são vistas como passíveis de formulação conjunta.

A sociedade civil configura-se, assim, enquanto palco de ações sociais; ações essas que para Elster (1994) desembocam nos fenômenos sociais. A ação e a interação entre os indivíduos precisam ser conhecidas, o que é possível quando se reduzem os fenômenos complexos a seus elementos constitutivos mais simples, buscando a sua essência. No entanto, para serem conhecidos, esses elementos mais básicos da organização precisam ser buscados pelos seus próprios integrantes. E essa procura requer na visão de Elster (Ibid) a incorporação

da dimensão cultural e emocional das ações junto à chamada racionalidade, sem desconsiderar-se as suas falhas. As normas e os valores são estudados pelo autor no que tange a motivação e a restrição da escolha individual.

Trabalhando com a teoria da ação coletiva, Olson (1999) defende que grandes grupos são distintos dos pequenos em função do bem que o grupo procura produzir e da própria natureza das interações resultantes. Isso pode justificar, em certa medida, que a ampliação de arranjos participativos e sua institucionalização podem ter se tornado um entrave para o desenvolvimento de práticas mais coletivizadas no seu interior que, conseqüentemente, desembocam em resultados menos visíveis no seu campo de ação e em uma redução no seu poder de aglutinar novos membros. Porém, os grupos apontados por Olson (Ibid) têm o caráter de "grupos econômicos", ou seja, grupos cujos membros têm interesse na obtenção de benefícios coletivos que resultem em vantagens materiais para si próprios. Também contrariamente ao que pensava Olson, Santos (apud ARAÚJO FILHO; [S.l]) afirma que “[...] as ações coletivas acontecem mesmo quando não são induzidas por coerção ou por incentivos seletivos”. O histórico de muitas organizações locais são exemplos disso, quando há parceiros nacionais e internacionais e também o poder público colaborando com as atividades dessas organizações.

Outro ponto divergente ao pensamento de Olson (1999) é a concepção de cooperação presente em Ostrom. Segundo essa autora, as próprias comunidades criam instituições que viabilizam o acúmulo de capital social, sendo este utilizado de forma produtiva pelos atores sociais (OSTROM, 1990). Também no que concerne ao fato de que indivíduos racionais precisem sofrer algum tipo de coerção ou incentivo para atuarem em grupos grandes, não conseguindo atuar de forma dinâmica e autônoma, uma vez que defendem somente interesses próprios, essa concepção (Ibid) serve para justificar a centralização e o controle por parte do Estado e das políticas públicas. Os grupos são desconsiderados e não participam de nenhuma (ou apenas de um número restrito) das etapas envolvidas no contexto das ações políticas. O aumento da autonomia desses indivíduos, na visão da autora, iria resolver muitos dos problemas da ação coletiva, inclusive os relacionados ao insucesso dos grandes agrupamentos, que têm menos probabilidade de ação coletiva do que os pequenos devido à homogeneidade no interior destes. A autora considera, ainda, o fato de que: “[...] para ser governado por regras, o indivíduo racional precisa conhecer as regras do jogo nos quais as escolhas são tomadas e como participar na construção de novas regras que constituam jogos melhores” (OSTROM, 1991; p. 241). E isso requer participação e autonomia.

Essas alterações nas relações entre sociedade civil e Estado passam a redefinir também a visão do poder público sobre o cidadão e sobre a sua própria relação com a vida social participativa, o que vai desencadear em instâncias deliberativas, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, que serão analisados no capítulo seguinte.



## 2 A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS NO BRASIL

Para um melhor entendimento sobre os conselhos gestores é de suma importância que se faça uma análise mais pormenorizada acerca de alguns dos seus elementos constitutivos. Dessa forma pode-se compreender de maneira mais objetiva e consolidada os limites e as possibilidades desses canais de participação. Assim, inicialmente é feita uma retrospectiva histórica sobre a implantação dos conselhos no Brasil, discorrendo sobre sua origem e desdobramentos. Em seguida há um aprofundamento de questões relevantes à implantação dos conselhos gestores de políticas públicas por meio da Constituição Cidadã de 1988 e em como estes se firmaram enquanto instrumentos de controle social e inovação institucional. Por fim, são trazidas discussões travadas por vários autores acerca da efetividade dessas instâncias participativas hoje e as particularidades da participação no contexto baiano.

### 2.1 BREVE HISTÓRICO

Por **esfera pública** será entendida aqui a estrutura de composição mista, com presença da sociedade civil, porém com vínculos junto ao poder público, em distinção ao **espaço público** – autônomo e aberto, mais pouco institucionalizado (TEIXEIRA, 2002). Assim, de acordo com Teixeira (2002) esfera pública é formada por “organizações, instituições, mídia, grupos de interesses, conselhos de representação setorial e associações prestadoras de serviços”, enquanto que espaço público está atrelado às “associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres, não-estatais nem econômicas” (Ibid; p. 49-50). Portanto, temos nos conselhos, foco dessa pesquisa, um exemplo de esfera pública.

Teixeira [1995] aponta que os conselhos se inseriram no cenário brasileiro a partir dos “conselhos comunitários”, criados pelo poder público, e por meio dos “conselhos populares”, oriundos dos próprios movimentos sociais. Gohn (2007) também considera os conselhos

institucionalizados, criados a partir das pressões populares para a participação na gestão dos negócios públicos, a exemplo dos Conselhos de Representantes (CR's)<sup>9</sup> e dos Conselhos Gestores. Porém essa classificação de Gohn em nada diverge da tipologia sugerida por Teixeira, uma vez que esse autor também argumenta que a implantação de conselhos gestores no Brasil se firmou a partir da ação de movimentos sociais e da participação organizada de vários segmentos da sociedade, ou seja, demandas da sociedade civil deram origem aos conselhos municipais, instâncias institucionalizadas criadas por meio de leis oriundas do Poder Legislativo. Além destes, há também os conselhos administrativos, que objetivam o gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços, a exemplo das escolas, das creches e dos hospitais; porém esses conselhos não desempenham papel relevante na elaboração das políticas públicas para as suas áreas (TATAGIBA, 2002).

Gohn (2007) afirma que nos anos 1960 o governo de São Paulo, a partir de uma política do populismo do então governador Adhemar de Barros, propôs a implantação de conselhos. Já na fase da política repressiva, entre 1969 e 1973, a prefeitura criou conselhos não-atuantes com o intuito fiscalizador das suas atividades e sob a coordenação do gabinete do Poder Executivo ou da AR<sup>10</sup>. Teixeira [1995] e Gohn (2007) destacam que entre 1970 e 1980 os “conselhos comunitários” emergiram como possibilidade de negociação de demandas dos movimentos populares, como instrumentos de mobilização popular.

Em 1979, em São Paulo, os conselhos comunitários foram criados por meio do decreto nº 16.100 e eram organizados por AR's, objetivando a discussão do orçamento municipal e a elaboração de programas e projetos municipais com a participação de “forças comunitárias”, a exemplo de movimentos sociais e associações de classe (GOHN, 2007). Os conselhos comunitários constituíam-se, assim, como proposta para institucionalização das demandas populares. No início de 1980 no estado de São Paulo foram instituídos onze conselhos (GOHN, 2007), como o da Condição Feminina, do Negro, da Juventude, dos Idosos, dos Deficientes Físicos e de Comunidades Locais (TEIXEIRA, [1995]); apesar das suas reivindicações irem desde a criação de bibliotecas até a necessidade de maior participação dos conselhos na prefeitura, as prioridades continuaram definidas pelo poder público, não contemplando o atendimento de carências populares (GOHN, 2007).

---

<sup>9</sup> O Conselho de Representantes (CR's) foi criado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo em 1990 com o propósito de ser um espaço público não-estatal para descentralização político-administrativa do poder local.

<sup>10</sup> Antes mesmo de ser instituída a Constituição de 1988, algumas capitais já iniciavam um processo de democratização por meio da descentralização administrativa. Essa política resultou na criação das administrações regionais (AR's) dirigidas por conselhos originados das associações de moradores.

No Rio de Janeiro algumas tentativas de implantação de conselhos de caráter consultivo foram iniciadas a partir de 1982 por Secretarias Estaduais, resultando na criação em 1986 dos Conselhos Governo-Comunidade por meio da AR e com representação de associações de moradores, porém sem grande impacto para além da negociação. Também no Espírito Santo, no início de 1980, foi criado um conselho com representantes dos municípios, do Estado e do movimento popular (TEIXEIRA, [1995]).

Em São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, portanto, os conselhos comunitários criados pelo poder público “surgiram como tentativa de resposta de governos eleitos a partir de 1982 à crescente mobilização popular, buscando neutralizar a força política que certas organizações populares passaram a ter com o agravamento da crise política e econômica” (Ibid), o que denota a relação clientelista entre Estado e sociedade na estruturação desses conselhos (TATAGIBA, 2002).

Outra configuração de conselho é caracterizada por Teixeira [1995] como tendo origem nos movimentos populares e sem forte teor institucional ou estruturação formal; são os “conselhos populares”, constituídos sob a proposta de se firmarem enquanto uma “força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado”, a exemplo das experiências de Campinas (SP), “Assembléia do Povo” (1979), Conselho Popular Municipal de Osasco (1980) e Comissões de Saúde da Zona Leste de São Paulo (1970), que formaram os Conselhos de Saúde dos Centros (1981). Em Vitória (ES) em 1986 formou-se um “Conselho Popular” constituído por entidades de bairro e que por ser alvo de disputas partidárias resultou na criação de um conselho paralelo, o que enfraqueceu a força popular. Outras referências nacionais de participação (GOHN, 2007) são o Conselho de Pais (Lages, SC), Conselho de Desenvolvimento Municipal (ES) e Piracicaba (SP). Gohn (2007) salienta que muitos desses conselhos se valeram das influências das CEB’s, envolvidas também com a temática da participação.

Quanto aos “conselhos populares”, Teixeira [1995] indica que eles tinham certa institucionalização, seja por pressão dos movimentos ou das prefeituras, uma vez que eram reconhecidos oficialmente como espaços autônomos de mediação entre Estado e sociedade, cujos regimentos internos eram publicados e demandas formuladas. Em função da crise do Estado e da incapacidade pública em suprir a população com serviços de qualidade, os conselhos foram fortalecidos e muitos outros espaços foram criados para maior interação entre poder público e sociedade, a exemplo do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária – CONASP (1981) e das Comissões Interinstitucionais de Saúde. A sua função era meramente incorporar as representações dos prestadores de serviços, profissionais

de saúde e usuários com vistas a uma visão crítica acerca do modelo assistencial em vigor; portanto, não tinha caráter deliberativo. A partir das várias articulações decorrentes desses canais, ganhou força o “movimento sanitário”. Essas experiências – que se originaram em parte da atuação dos “conselhos comunitários” e dos “conselhos populares” – balizaram a construção de arranjos institucionais participativos no âmbito da Constituição Cidadã, apesar da morosidade para a aprovação de muitas das leis, o que evidenciava a fragilidade da sociedade civil e a desarticulação das entidades e movimentos sociais (TEIXEIRA, [1995]).

Gohn (2007) reitera que todas essas discussões em torno dos conselhos nos anos 1980 tiveram por base a questão da participação popular no contexto político do Brasil e que foram balizadas em torno das vertentes de “estratégia de governo” (como parte das políticas da democracia participativa) e de “estratégia de organização de um poder popular autônomo” (a partir de movimentos sociais). A autora relata que os conselhos tiveram nos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar seus maiores defensores e que foram diversos os papéis considerados para esses canais, tais como: representação do movimento popular que atua e decide sobre questões de governo; organismos superiores de luta e organização popular, com situações de duplo poder; instâncias criadas pelo governo, mas com representantes do movimento popular com papel de aconselhar, deliberar e/ou executar. Essa gama de possibilidades para os conselhos foi fruto dos diversos significados de participação defendidos pelos múltiplos atores envolvidos na arena pública.

Na década de 1980, portanto, há uma reconfiguração na forma de pensar a participação (GOHN, 2007), tendo se efetivado duas conquistas mais significativas: constituiu-se um campo democrático com representação dos mais diversos segmentos da sociedade civil (movimentos classistas, sindicais, de entidades profissionais, ONG's que se estruturavam no país, partidos, etc.) e foram criados canais de participação da população em assuntos concernentes à coisa pública. Esse “novo campo democrático desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas (*a agenda dos diversos segmentos sociais*)” (Ibid; p. 52, grifo nosso). Ainda assim, persistiam traços da cultura política nacional (CASTRO, 2006; GOHN, 2007), que dificultavam o pleno exercício das novas práticas e a efetiva participação democrática, como o clientelismo, o paternalismo, a cultura patrimonialista, a descrença na eficácia das leis, a priorização de interesses particulares. Ainda que fosse significativa a presença de estruturas e atores sociais contrários a esses valores, a interação entre as várias correntes partidárias nos processos abertos que se conformavam se dava de maneira bastante difícil. Explica Gohn:

Estávamos em uma fase de transição, em que as estruturas de participação foram sendo construídas a partir de arcabouços institucionais existentes, velhos e carcomidos pelos longos anos de práticas populistas, seguida pelas tortuosas e penosas décadas da ditadura militar. Acrescente-se ainda que as alianças político-partidárias dos que estavam no poder impunham limites e constrangimentos a uma participação efetiva dos grupos e representantes da população nas estruturas colegiadas arquitetadas. Em muitos casos, o processo se resumiu a um grande discurso e a uma prática fantasmagórica, arquitetada de cima para baixo, objetivando legitimar um pseudoprocessos democrático em curso; e, em outros, as organizações populares eram convidadas a participar com o objetivo de utilizá-las como via de agenciamento da população na realização de pequenas obras de baixa qualidade habitacional e pequeno custo econômico. Alto custo social, pois exigia tempo e energia, implicando horas de trabalho gratuito. Grande retorno político aos seus fomentadores, pois as propostas eram decididas e administradas pelas autoridades constituídas (GOHN, 2007; p. 53-54).

Nesse cenário, o debate sobre os conselhos populares ganhou especial importância a partir das eleições de 1988, momento em que o Partido dos Trabalhadores (PT) passou a governar muitas prefeituras (a exemplo de São Paulo, Santo André, Santos, Campinas e Porto Alegre) e aprofundou as discussões sobre a participação na gestão da cidade, a natureza dos conselhos, sua competência e atribuições, caráter e objetivos, as formas de organizá-los, composição, iniciativa de criação, relações com o poder público e autonomia em relação ao Estado (GOHN, 2007; TEIXEIRA, [1995]). Com a tomada do poder por segmentos de oposição às elites brasileiras, Gohn (2007; p. 56, grifo do autor) salienta que foi possível

[...] requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia; à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania; e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não-estatal. Participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: *participação cidadã* e *participação social*.”

Como resultados dessa reconfiguração da participação e a partir das mobilizações na área da saúde que implicaram na VIII Conferência de Saúde (1986), a qual reuniu cerca de cinco mil representantes de segmentos sociais, além dos representantes governamentais, idéias foram articuladas e propostas incorporadas pela Constituição Federal de 1988. Também a partir da Plenária Nacional das Entidades de Saúde que promoveu discussões entre movimentos sociais e demais segmentos da área foi possível propor a participação da sociedade civil por meio da estrutura de conselhos para formular, planejar, gerir, executar e avaliar as ações de saúde. Essa participação foi firmada no inciso III do artigo 198, da Constituição Federal. Assim, as demandas do “movimento sanitário” formado por profissionais e técnicos de saúde se ampliaram, abarcando sindicatos, movimentos populares, entidades científicas, dentre outros, que se reuniam em fóruns e plenárias, conseguindo que em 1990 fosse instituída a Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro, que rege a criação dos

conselhos de saúde, parte integrante do Sistema Único de Saúde (SUS). Previa-se desde então que os conselhos estivessem presentes nos três níveis de governo, que possuíssem caráter permanente e deliberativo e que fossem compostos por governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, [1995]).

Com os movimentos na área da educação não foi muito diferente, como explicita Teixeira ([1995]). Quando instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, previa-se a implantação do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais, porém considerava-se que na sua composição deviam estar presentes “figuras de notório saber”. Havia forte restrição à participação das unidades de ensino; sua atuação limitava-se à manutenção e funcionamento dos prédios e estabelecimentos. Um intenso movimento de professores e demais profissionais de educação formou-se em 1980 e por meio do Fórum Nacional de Educação (composto por 15 entidades) conseguiu que a Constituição considerasse: o ensino gratuito obrigatório como direito público subjetivo, com possibilidade de reivindicação judicial; percentual mínimo do orçamento para cada nível de governo; a participação da comunidade na gestão; crime de responsabilidade a falta de oferta de vagas. Também foi especificada a existência de conselhos e colegiados escolares em nível estadual a partir da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Também as mobilizações em defesa dos direitos da criança e do adolescente conseguiram significativos resultados, sendo a maior expressão deles a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) por meio da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. O ECA define a necessidade de implantação de conselhos de direitos com vistas ao atendimento à criança e ao adolescente, assim como a fiscalização do fundo destinado a esse público.

No que diz respeito à área da assistência social, várias mobilizações foram realizadas e por meio de onze seminários regionais foi possível discutir com diversas organizações da sociedade civil acerca das suas demandas, “num processo demorado que exigiu muito poder de negociação e pressão” (TATAGIBA, 2002; p. 53). Avanços significativos foram conseguidos, a exemplo de: seguridade; extensão da cidadania aos excluídos; avaliação das ações por meio de conferências; e gestão descentralizada por meio dos conselhos implantados nos três níveis de governo, instituídos por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Muitos outros setores também se implicaram nas discussões e negociações, a exemplo dos movimentos em defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e da moradia, sempre buscando “uma regulação mais democrática dessas políticas” (TEIXEIRA, [1995]) e sendo fruto também de pressões internacionais.

Teixeira [1995] destaca as discussões à época quanto ao caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos, muitas das quais temerosas por ver nascer “um órgão embrionário de um novo poder”. Possibilidades foram levantadas quanto aos conselhos serem um instrumento para viabilização de propostas e projetos ou para transformação da filosofia da administração pública. Muitos o visualizavam como espaço de negociação; outros defendiam o seu caráter apenas consultivo como forma de manter a sua independência e autonomia em relação ao Estado, já que com essa posição não se comprometeria com as decisões tomadas; alguns viam “a natureza deliberativa como forma de constituição de um novo poder num processo de acumulação de forças”; outros ainda argumentavam que a democratização deveria ser buscada a partir da formulação de políticas públicas com vistas a suprir demandas populares.

Gohn (2007) expõe a partir de documento da época elaborado pelo Diretório Municipal do PT que quanto às atribuições e competências dos conselhos populares existia certo consenso, já que se defendia que eles deveriam “fiscalizar e auxiliar a administração pública no processo de gestão para melhoria do serviço público; ser restauradores da influência direta do cidadão comum nos negócios da cidade; participar das decisões do que fazer com as verbas; colaborar na elaboração de políticas, leis e programas de interesse público; desenvolver atividade permanente e paralela na elaboração de diretrizes, ações e decisões dotadas de legitimidade própria etc.” (PT apud GOHN, 2007; p. 78). Gohn indica ainda que a homogeneidade também era percebida no que se referia às relações dos conselhos populares com a população e com o poder público, já que se considerava que “eles devem ser autônomos e independentes, não devem fazer parte do complexo institucional da prefeitura; devem ter peso e voz como elemento político externo à administração municipal” (GOHN, 2007; p. 78).

O principal elemento de todo esse debate situava-se em se decidir que instância ficaria responsável por criar os conselhos (GOHN, 2007). O impasse girava entre: ser do Partido essa tarefa, com argumentação contrária do clero católico que defendia que à sociedade civil caberia essa função, porém não apresentava por meio de quais organismos poderiam ser criados os conselhos; ou ficar sob o encargo da prefeitura de acordo com as demandas de cada bairro. A autora alerta que embora se considerasse que os conselhos populares deveriam fortalecer os movimentos sociais e não substituí-los, não encontrou documentos que comprovassem as propostas dos movimentos sociais para criar os conselhos. As pautas de discussão permeavam várias questões, como as relações entre movimentos e conselhos e a operacionalização dos conselhos de modo a não burocratizar as organizações populares.

Também se indagava quem poderia participar e como seria sua composição interna: as organizações patronais seriam excluídas totalmente? Pequenos empresários poderiam participar? Somente participariam membros de organizações e de movimentos sociais (formais ou informais)? Seriam admitidos representantes diretos da população? Os conselhos são instâncias unitárias ou serão passíveis recortes partidários?

Todas essas polêmicas questões e as inúmeras propostas para a implantação dos conselhos resultaram em percebê-los enquanto canal de participação com vistas a mudanças no modo de gerir e de elaborar as políticas públicas de forma a democratizá-los e torná-los mais transparentes (TEIXEIRA, [1995]). A institucionalização dos conselhos, inclusive, se mostrou necessária, ainda que exista o debate sobre o “caráter contraditório” da institucionalidade. Teixeira ([1995]) indica que de um lado a institucionalização promove a continuidade e a permanência das mudanças sociais; por outro, “pode estabilizar situações e práticas rígidas que dificultam mudanças, exigindo dos atores um processo crítico e reflexivo permanente, e das estruturas regras flexíveis que possam ser renegociadas e reelaboradas, conforme as necessidades” (TEIXEIRA, [1995]).

Dessa maneira, os conselhos constituíram-se (Ibid) enquanto esfera pública autônoma, deliberativa, de funcionamento interno independente, cujas regras são sancionadas pelos seus componentes, com competências e composição fixadas em lei elaborada por muitas entidades sociais, porém não isentos de conflitos, frutos de interesses econômicos e de classe.

## 2.2 OS CONSELHOS NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988

Como resultado das reivindicações dos segmentos populares e movimentos sociais, a Constituição Cidadã de 1988 incorporou os conselhos enquanto espaços de participação e negociação/mediação entre Estado e sociedade civil. Para melhor entendimento das diversas categorias de conselhos criadas, tomamos aqui a tipologia sugerida pela pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais”, de autoria conjunta entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Comunidade Solidária em 1997 e trabalhada por Tatagiba (2002) e Castro (2006), a qual indica que os conselhos possuem três vertentes de acordo com seus campos de ação:



- **Conselhos de Programas:** alicerçados em programas de governo, geralmente são atrelados a ações emergenciais que possuem definição clara de escopo e público; normalmente esse público é beneficiário dos programas. O propósito dos conselhos de programas é prover o acesso a bens e serviços ou vincula-se a metas econômicas, não objetivando a ampliação de direitos ou garantias sociais. Como exemplo, temos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Merenda ou Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos, do Fundo Municipal de Apoio Comunitário, do Fundo do Ensino Básico (FUNDEB) e de Crédito<sup>11</sup>;
- **Conselhos Gestores de Políticas Públicas (ou Conselhos Setoriais):** vinculam-se às políticas públicas estruturadas e são tidos como parte integrante do sistema nacional. Possuem atribuições de elaboração, implantação e controle das políticas públicas e são definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, possuindo ou não obrigatoriedade. São considerados fóruns de negociação de interesses entre os diversos grupos sociais, constituindo-se em um espaço de ampliação da participação e dos direitos sociais, assim como de garantia ao exercício desses direitos. São previstos para os três níveis de governo. Fazem parte: os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente;
- **Conselhos Temáticos:** não estão ligados ao sistema ou legislação nacional, existindo por meio de iniciativa municipal ou estadual. Visam a acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como os Conselhos de Direito da Mulher, de Direitos Humanos, de Juventude, de Cultura, de Meio Ambiente, do Negro, dentre outros.

Os conselhos também se utilizam de temas mais amplos para serem implantados, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Conselho de Desenvolvimento e Economia Social, entre vários outros.

---

<sup>11</sup> O Conselho do Fundo Municipal de Apoio Comunitário está associado à Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), tendo sido criado em 1993 pelo governo da Bahia para reduzir a pobreza e fortalecer as associações do meio rural por meio de projetos comunitários definidos pela comunidade. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável estão diretamente ligados ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado com vistas à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural, elevação da profissionalização, dentre outros. Ver (Castro, 2006).

Para fins dessa pesquisa detém-se a atenção à categoria “Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, sendo esse grupo de conselhos trabalhado no tópico a seguir de maneira mais detalhada com vistas ao entendimento do seu papel e funcionalidade.

### 2.3 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 criou segundo alguns analistas – a exemplo de Gohn (2007) e Teixeira (2002) – o que se costumou chamar de uma nova "institucionalidade pública", constituída por dois elementos: a descentralização com vistas à responsabilização de estados e municípios e o caráter participativo dos processos decisórios (GOHN, 2007). Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) sinalizam que “uma expressão fundamental dessas mudanças institucionais são os diversos conselhos gestores de política pública, que se constituem na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deve ocorrer”. Os conselhos gestores concretizam-se, assim, em “uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal” (GOHN, 2007; p. 85) e em efetivos instrumentos de controle social.

Os instrumentos de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público. Seja pela legitimação – monitoramento legal (Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Tribunal de Contas, Ministério Público, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, Código do Consumidor, Defensoria Pública, Comissões Parlamentares de Inquérito, Orçamento Participativo, Audiências Públicas), seja pela necessidade popular de criar seus próprios meios fiscalizatórios – monitoramento autônomo (Sindicatos, ONG's, Universidades, Ouvidorias Independentes, Partidos Políticos) os instrumentos foram se consolidando no Brasil.

O controle social da gestão pública nas diversas áreas (Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, Direitos Humanos, etc.), tem o intuito de se firmar como um espaço de co-gestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa, possibilitando à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com uma maior transparência das alocações de recursos e favorecimento da responsabilização dos políticos, dos gestores e técnicos.

Apesar de não serem veículos isolados de controle social, os conselhos, se implantados com respeito a sua autonomia, buscando a intersetorialidade entre eles, a manutenção de uma infra-estrutura adequada às suas funções e o seu caráter pluralista (participação de representantes da sociedade civil e do poder público legalmente escolhidos), podem se tornar no mais forte espaço de controle social, pois é a forma mais direta de controle social. Qualquer cidadão pode por meio dos seus representantes acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados, representando contra qualquer ato que julgue atentatório aos seus direitos.

Emergindo enquanto inovação institucional a partir da Constituição Cidadã de 1988, os conselhos gestores se firmaram como espaços indispensáveis para o repasse dos recursos federais para Estados e municípios, como também para o controle desses recursos; há uma importante transferência de responsabilidades, portanto (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2007). Como a legislação brasileira obriga desde 1996 a existência de conselhos gestores para a liberação de recursos destinados às áreas afins, houve uma demanda crescente desde então para a criação dos conselhos; o número de conselhos (educação, assistência social e saúde) passou de 73 em 1991 para 1167 em 1998 (GOHN, 2007). Ainda quanto ao seu caráter descentralizador, Jovchelovith (apud CASTRO, 2006; p. 23) assinala que a Constituição de 1988 caracteriza-se por ser municipalista, uma vez que “[...] Pela primeira vez no Brasil, o município é reconhecido como ente da federação”, o que designa a importância atribuída ao poder local a partir de então.

Os conselhos constituem-se, ainda, enquanto canais de reordenamento das políticas públicas no processo de democratização das políticas sociais. Possuem caráter interinstitucional e papel de mediadores na relação entre Estado e sociedade, sendo “instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2007; p. 83). As leis orgânicas específicas, instituídas após a Constituição de 1988, regulamentam o direito à participação por meio dos conselhos deliberativos; estes devem respeitar o princípio da paridade, a fim de buscar um equilíbrio na tomada de decisões entre representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil.

Pode participar dos conselhos municipais (conselhos gestores em nível municipal), com direito a assento, qualquer entidade existente no município que esteja inscrita no conselho correspondente às suas atividades e público-beneficiário: clubes de mães; grupos de saúde, das igrejas, culturais, de proteção, de deficientes; associações de classe; associações ou uniões de moradores e usuários; ONG's prestadoras de serviços e que atuam na defesa de direitos, movimentos, etc.; estas são entidades que representam os usuários e seus membros-

conselheiros são indicados pelo próprio cidadão, que os escolhe em fórum próprio. Na representação dos trabalhadores podem-se citar os sindicatos ou associações que, ou são de trabalhadores urbanos ou rurais da área em questão ou possuem trabalhadores em sua base (filiados). Se no município não existe entidade organizada de trabalhadores, estes podem ter sua representação escolhida através de assembleias de trabalhadores das unidades existentes no município. Deve-se lembrar que os diretores das unidades ou representam o governo, pois foram indicados, ou representam os donos das unidades conveniadas ou contratadas.

Os agentes públicos são indicados pelo chefe do executivo, escolhidos entre os que atuam nas áreas afins às políticas sociais. Assim os gestores e prestadores de serviços são representados pelas secretarias municipais que tenham (ou não) ligação com o setor em voga, por representantes do Estado e/ou do nível federal (se houver) e os donos de unidades privadas ou filantrópicas. Representantes do Legislativo (Câmara) e Judiciário não devem participar com representação no conselho municipal. Vereadores e os membros do Poder Judiciário representam os outros dois poderes do Estado, possuindo atribuições específicas.

Quanto à composição de cada conselho, esta deve ser especificada por lei própria de acordo com as particularidades de cada contexto. Por tratar-se de uma atividade de “relevância pública”, aos conselheiros não é atribuída remuneração, exceto aos conselheiros tutelares (TATAGIBA, 2002). Para o acompanhamento das dinâmicas internas de funcionamento dos conselhos, é prevista a existência do regimento interno que deve ser aprovado em plenária, depois submetido ao gestor público que o legitima a partir de um decreto.

Para que os conselhos sejam implantados e o seu funcionamento seja garantido tem-se a figura do Ministério Público, que também pode ser acionado pelo próprio conselho se este identificar alguma irregularidade e no caso de não homologação pelo Executivo das resoluções dos conselhos.

## 2.4 ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO

As decisões dos conselhos devem ser manifestadas por meio de resoluções quando sua prerrogativa tiver caráter deliberativo e publicadas em Diário Oficial. A resolução é uma forma de expressar as decisões e deliberações tomadas pelos conselheiros, e deve ser homologada (aprovada) pelo chefe do poder legalmente constituído, seja o Prefeito, o

Governador, o Presidente ou alguém nomeado para este fim. O conselho tem o papel deliberativo quando:

- Define e aprova proposta orçamentária, diretrizes, programação de transferência dos recursos financeiros, critérios e valores para remuneração de serviços e a sua programação, convoca extraordinariamente Conferências para efetuar avaliações e formulações da política setorial, cria comissões permanentes ou provisórias, dentre tantas outras atribuições deliberativas.

Através de recomendações e moções, os conselhos exercem sua atribuição de caráter consultivo. Recomendações ou moções são manifestações de advertência ou o resultado de um assunto discutido em plenária que requer posicionamento do conselho, mas que não é possível deliberar, pois ultrapassa o poder dessa instância. Os conselhos vão atuar como órgãos consultivos:

- Ao acompanhar a autoridade local ou federal no processo de planejamento do devido setor correspondente; propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais; acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área afim; observando os critérios éticos com que os profissionais atuam com relação aos usuários.

Os conselhos se utilizam de comunicações e representação quando sua deliberação tiver caráter fiscalizador. Os conselhos fiscalizam quando:

- Discutem sobre a movimentação e a transferência, em si, dos recursos financeiros no âmbito de sua respectiva atuação, bem como a execução da política da instância correspondente, acompanhando e controlando os Fundos.

Os conselhos devem ser informados pelo gestor municipal sobre tudo o que está sendo feito e o que pode ser feita no setor, assim como esclarecer à população, receber as queixas e reclamações, negociar com os outros conselhos e secretarias ações que melhorem a qualidade de vida do cidadão, examinar e investigar fatos denunciados na plenária, relacionados às ações e serviços concernentes a sua atuação. As reuniões dos conselhos municipais devem ser abertas a qualquer cidadão. Todos podem se manifestar, mas o direito ao voto é exclusivo dos conselheiros. À secretaria ou órgão competente cabe a providência das condições necessárias para a divulgação do calendário das reuniões do conselho municipal. Tendo em vista todos os pontos acima elucidados, pode-se definir os conselhos gestores de políticas públicas:

“Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002; p. 54).

A seguir algumas considerações acerca do debate que envolve os conselhos gestores de modo a traçar alguns dos obstáculos ao seu pleno funcionamento hoje.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS GESTORES

Como já dito, os conselhos gestores se firmaram enquanto expressão da participação da sociedade civil nas políticas sociais, constituindo-se enquanto esferas públicas inéditas de compartilhamento de idéias e também de conflitos de interesses. O seu caráter inovador, como sugere Tatagiba (2002) encontra-se em três pontos, a saber:

- Possuem **composição plural e paritária**, o que permite que representantes da sociedade civil e do governo dividam o espaço dos conselhos para sustentar seus interesses e valores, por vezes divergentes. No caso dos Conselhos de Saúde é previsto em lei um formato tripartite, sendo 50% dos assentos destinados aos representantes dos usuários, 25% para representantes governamentais e 25% para representantes dos prestadores de serviços e trabalhadores do setor. Tem-se, a partir dessa composição, a rica conjunção entre deliberação e pluralidade;
- São detentores do **processo dialógico** para resolução dos conflitos, vinculado à natureza pública dos acordos, embora na realidade dos conselhos haja certa tendência a não explicitação dos interesses e ao não reconhecimento do conflito e das trocas como procedimentos para a tomada de decisão; e
- Por serem **instâncias deliberativas** podem formular políticas e fiscalizar sua implementação, influenciando até mesmo o processo de elaboração de políticas públicas. Têm condições de intervir no modo de atuação do Estado e de entidades que estejam responsabilizadas pela execução dessas políticas.

Vários estudiosos sobre a temática dos conselhos gestores (SANTOS JUNIOR, 2001; TEIXEIRA, 2002; CASTRO, 2006; GOHN, 2007; CUNHA, 2007; FARIA, 2007), a exemplo

de Tatagiba (2002) buscaram analisar se em casos concretos, se na sua prática diária os conselhos conseguem traduzir esses *princípios inovadores em práticas políticas inovadoras*. Algumas importantes conclusões foram possíveis a partir desses trabalhos, podendo nos orientar acerca dos limites e potencialidades dos conselhos gestores.

Gohn (2007) pontua que no atual debate sobre os conselhos gestores algumas lacunas são da mesma natureza das que permeavam os conselhos populares, tais como: qual o seu papel e qual a sua natureza? Devem se constituir em instâncias apenas consultivas ou também deliberativas? Essas questões são fruto, segundo a autora, de outras discussões que ainda se fazem presentes, a exemplo de: criação de mecanismos que garantam o planejamento efetivo dos conselhos; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; transparência sobre os limites e as possibilidades da tomada de decisões dos conselhos; e discussão acerca das restrições orçamentárias e suas origens. Ainda se discute sobre se o papel dos conselhos está delimitado em atuar no plano da consulta, auxiliando o Poder Legislativo, ou se integra a fiscalização do Executivo, o que supõe a existência de um poder local que prime pelos processos democráticos e visualizem os conselhos enquanto um instrumento “para a constituição de sujeitos democráticos” (GOHN, 2007; p. 9). Sendo os conselhos considerados como detentores do papel de controle da gestão das políticas públicas, indica-se que há abertura para as discussões e para “os conflitos como parte do jogo de interesses em uma democracia” (GOHN, 2007; p. 90).

Em meio a tantas discussões acerca dos obstáculos ao pleno funcionamento dos conselhos, passa-se a elucidar a seguir os principais limites considerados pela literatura acadêmica que são recorrentes nas dinâmicas de muitos conselhos gestores. Serão consideradas, pois, questões que envolvem:

- 1) Deliberação;
- 2) O papel do Estado;
- 3) Capacitações e assimetria informacional;
- 4) Cultura política e burocracia administrativa;
- 5) Representatividade dos conselheiros perante suas entidades;
- 6) Função pedagógica dos conselhos;
- 7) Ausência de tradição associativa/participativa e pouco tempo dos conselhos;

No decorrer da leitura dos tópicos abaixo descritos é perceptível que estes se apresentam de maneira interligada, não sendo intenção aqui entendê-los de modo

fragmentado, apenas tendo sido escolhida a forma de escrita topificada por considerá-la mais didática.

### **2.5.1 Deliberação e Responsabilização**

Apesar de a deliberação ser um pilar crucial para a ação dos conselhos gestores e, em verdade, “a principal força dos conselhos” (TATAGIBA, 2002; p. 55), Gohn (2007) destaca que muitos desses canais firmam-se como meros espaços de consulta, o que inibe seu poder de decisão, já que “a lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública” (p. 88) e, portanto, com o papel de deliberar sobre as políticas sociais, controlando-as e fiscalizando-as e não para servirem de instrumentos de ação de gestores locais, como se constata em muitas comunidades, principalmente naquelas sem tradição associativa.

Porém o caráter deliberativo dos conselhos não obriga o executivo a aprová-las, uma vez que inexistem estruturas jurídicas para isso, o que torna as resoluções dos conselhos sujeitas aos interesses dominantes para que sejam implementadas (GOHN, 2007). A autora defende que sejam elaborados instrumentos jurídicos de apoio às deliberações dos conselhos como forma de evitar essas situações de deslegitimação do seu papel.

Outro aspecto que deve ser considerado quanto ao papel deliberativo dos conselhos diz respeito à concessão do poder decisório pelo corpo de “representados” (TEIXEIRA, 2002). Parte dos membros dos conselhos deve ser escolhida por suas entidades, conforme define a lei por meio de assembleias, o que nem sempre acontece, propiciando que segmentos particulares decidam, “não dispondo do elemento de generalidade que deve caracterizar uma esfera de decisão pública.” (TEIXEIRA, 2002; p. 139). Quanto à responsabilização perante as decisões tomadas, Teixeira (2002) aponta que sendo os conselhos uma estrutura híbrida, “a responsabilidade é diluída, podendo comprometer a eficácia do Estado e, seguramente, a autonomia da sociedade civil” (Ibid); por isso considera que ao lado dos conselhos devam trabalhar fóruns, plataformas e conferências, que são espaços públicos autônomos próprios da sociedade civil.

A eficácia deliberativa dos conselhos é trazida por Tatagiba (2002) como sendo de necessária avaliação:



A grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos [...] os conselhos *parecem* estar atualmente mais capacitados para ‘impedir o Estado de transgredir’, do que ‘induzi-lo a agir’, investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas (TABAGIBA, 2002; p. 92-94, grifo do autor).

E quando levados ao isolamento, restritos a uma existência apenas formal, os conselhos constituem-se enquanto **institucionalidade paralela**, como designa Tatagiba (2002), limitando-se à legitimação das decisões dos órgãos executivos.

A autora aprofunda essa questão, indicando não haver concordância entre os estudiosos da área sobre o poder deliberativos dos conselhos frente ao Estado, nem se este deve atender as decisões dos conselhos e nem mesmo de que maneira essas instâncias participativas podem obrigar o poder público a isso. Outra fragilidade deliberativa dos conselhos diz respeito à gestão dos Fundos, obrigatórios por lei para o repasse de recursos federais aos conselhos e destes para as entidades prestadoras de serviços (TATAGIBA, 2002); há grande resistência do governo em implantar instrumentos transparentes, já que “os fundos, com sua exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos” (Ibid; p. 97). Além do mais, é diminuto o número de conselhos que possuem os Fundos criados.

### **2.5.2 O papel do Estado: entre excesso de controle e presença política**

Tatagiba (2002; p. 55) indica que outra grande dificuldade encontrada na ação dos conselhos é “a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais”, também encontrada por Faria (2007) ao constatar uma sobre-representação governamental no Conselho Municipal de Saúde de Ilhéus (BA) e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Itabuna (BA) em seu estudo sobre a estrutura normativa e o desenho institucional dos vinte e dois Conselhos Municipais da Saúde e da Criança e do Adolescente da Bahia, Pernambuco e Ceará. Ao mesmo tempo Faria (2007) também aponta uma sobre-representação da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juazeiro (BA). Essas situações além de inibir o compartilhamento da decisão de maneira democrática e de não estarem de acordo com a legislação assinalam para uma discussão mais ampla acerca da paridade no interior dos conselhos.

Tatagiba (2002) esclarece que o equilíbrio numérico na representação não garante simetria na tomada de decisão. Isso porque “para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica” (Ibid; p. 58). A multiplicidade de conselhos disputando espaço político e recursos escassos, a inexistência de ações coordenadas entre eles (GOHN, 2007), assim como os projetos políticos distintos que orientam a participação e as diversas percepções sobre o que seja participação na formulação de políticas públicas aprofundam a fragmentação existente na sociedade civil, já heterogênea por natureza (TATAGIBA, 2002).

Também no Estado encontramos uma pluralidade de atores com interesses diversos e com variadas formas de pensar o papel dos conselhos. Algumas características da cultura política, inclusive, garantem “maior peso” ao Estado, ao passo que muitos representantes da sociedade civil ainda são escolhidos pelo gestor público em muitos conselhos (FARIA, 2007), trazendo vantagens para o governo nas decisões do conselho e não buscando defender os interesses do cidadão.

Castro (2006) discorre que pelo fato do Estado estar marcado por experiências unilaterais de gestão das políticas públicas, há muito mais a busca pelo consenso que pelo debate, o que leva a representação governamental a apresentar projetos já previamente elaborados ao conselho. Como os conselhos municipais estão vinculados às respectivas secretarias, a autora considera a existência de “maior peso” por parte do Estado do que da sociedade civil nos conselhos, ainda que estes tenham na paridade uma forma de preservar a representação dos diversos segmentos sociais.

Essa predominância do Estado pode ser encontrada também na tendência dos regimentos internos em definir que os presidentes dos conselhos sejam os secretários municipais ou pessoa por ele indicada. Faria (2007) em seu estudo relata casos em que há uma naturalização (que a autora indica como sendo nacional) para que os presidentes de Conselhos Municipais de Saúde sejam os Secretários de Saúde, critério instituído em Regimento Interno e que limita o caráter democrático dos conselhos (RIBEIRO; ANDRADE, 2003), enquanto que nos Conselhos Municipais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente normalmente os presidentes são eleitos em plenária, conforme previsto em lei. Segundo a autora essa situação pode ser explicada pelo desinteresse governamental pela política de defesa da criança e do adolescente por mobilizar menos recursos que a saúde, justificativa também defendida por Cunha (2007).

Da mesma forma há uma tendência à centralidade do Executivo na definição da pauta dos conselhos, uma vez que cabe ao presidente selecionar os assuntos a serem discutidos nas reuniões, reduzindo a participação dos demais segmentos aos momentos dos informes (TATAGIBA, 2002). Ribeiro e Andrade (2003) colaboram com essa percepção ao apontarem que o número de assuntos propostos por parte dos segmentos não-governamentais é bastante reduzido em relação aos gestores. Tatagiba (2002) indica que uma possibilidade de reverter essa situação está na implantação de uma “mesa diretora”, a exemplo do que já ocorre em alguns conselhos. Composta por um presidente, um vice-presidente, um primeiro secretário e um segundo secretário escolhidos pela plenária e obedecendo ao princípio da paridade, essa “mesa” tem a incumbência de elaborar a pauta das reuniões, que ganha contornos mais democráticos.

Tatagiba (2002) comenta, ainda, sobre o papel das atas na agenda temática dos conselhos, discorrendo que estas podem se conformar “em instrumentos de reconhecimento dos conselheiros a respeito de sua própria ação” (Ibid; p. 79), possibilitando a retomada de debates não consumados em reuniões anteriores e o acompanhamento por parte das entidades. O ideal é que as atas após serem aprovadas sejam distribuídas para cada membro do conselho, da mesma forma que as pautas previstas para discussão, o que normalmente não acontece.

A compreensão do Estado de que o conselho é exclusivo da sociedade civil é outro ponto que desqualifica esse espaço quanto ao seu caráter público e propicia a deslegitimação das suas deliberações; resultado dessa percepção é o esvaziamento governamental e “o não acatamento do Executivo às propostas saídas do Conselho”, já que “o que é dito no Conselho não é levado em consideração pelo Governo!” (CAMURÇA apud TATAGIBA, 2002; p. 82). Essas afirmações denotam a resistência do governo em partilhar o poder, sendo encontrados depoimentos de conselheiros que relatam que mesmo em situações de aprovação de propostas por unanimidade, alterações são realizadas pela Casa Civil (Poder Legislativo), suplantando até mesmo as decisões governamentais (TATAGIBA, 2002).

### **2.5.3 As capacitações e a assimetria informacional**

Corroborando com a profundidade da discussão sobre a paridade, Gohn (2007) assinala que é necessária certa igualdade no acesso à informação e à disponibilidade de tempo por parte de todos os conselheiros, o que pode ser conseguido por meio de capacitações para uma participação mais qualificada. A autora sugere que ao entender o espaço da política de

maneira mais igualitária, todos os conselheiros poderão ter uma visão mais geral da política e da própria administração pública e estarão mais aptos para fiscalizar e propor políticas sociais. Gohn (2007) também relata que as assimetrias informacionais e de estrutura entre os representantes governamentais e os representantes da sociedade civil são aprofundadas por outras questões. Embora não haja remuneração os conselheiros governamentais desenvolvem suas atividades no decorrer do seu expediente de trabalho, para o qual recebem salário e infraestrutura administrativa, podendo se ausentar em caso de reunião do conselho e tendo, inclusive, acesso privilegiado a informações e dados.

Por outro lado, os conselheiros da sociedade civil desempenham o seu trabalho nas próprias entidades sociais ou em outras organizações pelo qual ou não recebem bonificações ou o recebem de forma diminuta, o que os obriga a buscar outros complementos para sua renda. A autora sugere inclusive que os conselheiros representantes da sociedade civil recebam algum tipo de remuneração para sua atividade de modo a tornar mais igualitária a sua participação nos espaços dos conselhos. Além disso, contam com um suporte administrativo frágil em função da própria estrutura das entidades, da ausência de conhecimento e acesso mais aprofundado sobre as políticas públicas e da falta de fortalecimento da interlocução com os representantes do governo.

Assim, as questões que envolvem os “custos da participação” continuam em voga e muitas sem os devidos encaminhamentos, como por exemplo, a inviabilidade de gastos por parte de muitos conselheiros com o seu deslocamento até os locais das reuniões dos conselhos (por vezes não há um local fixo para os encontros); a impossibilidade de muitos conselheiros se envolverem efetivamente uma vez que atuam em mais de um conselho; e a ocupação dos conselheiros em atividades laborais que requerem sua presença em momentos nos quais as reuniões dos conselhos são marcadas. Por exemplo, é recorrente o não-agendamento prévio dos encontros, o que impede certa programação por parte dos conselheiros.

Castro (1999 apud Castro, 2006) relata sobre importantes reflexões feitas por conselheiros municipais de Salvador, os quais indicam que a falta de conhecimento acerca do seu papel é uma das maiores dificuldades para o bom funcionamento dos conselhos, exatamente porque os membros se sentem inseguros para a autonomia requerida pelos conselhos e se desgastam na burocracia administrativa: “assim, segundo os dirigentes, boa parte dos conselheiros não se encontra envolvida com os trabalhos do conselho, comparecendo às reuniões apenas para constar ou por interesses corporativos” (CASTRO, 1999 apud CASTRO, 2006; p. 24). A falta de capacidade dos conselheiros, sejam eles governamentais ou não, é inclusive tida por Tatagiba (2002) como a mais importante

consideração acerca do perfil dos conselheiros. Além disso, a autora também destaca a implantação de cursos de capacitação e o debate sobre seu conteúdo a fim de que se promova nos conselhos uma intervenção mais ativa.

Essas desigualdades são ainda visualizadas por Ribeiro e Andrade (2003) durante as discussões do Conselho Municipal de Saúde de Dois Vizinhos (PR). Na análise desses autores menos de 25,0% dos assuntos inseridos para discussão no conselho foram levados a debate nas reuniões e dentre os que foram discutidos houve uma participação assimétrica entre os segmentos em função também da complexidade técnica dos assuntos abordados, gerando uma predominância por parte dos prestadores privados. Os autores acreditam que “esse tratamento técnico dos assuntos pode ser entendido como uma estratégia dos segmentos detentores desses ‘saberes competentes’ para obter privilégio no processo de tomada de decisões” (Ibid; p. 354). Essa “dimensão política do discurso técnico” dificulta a participação, principalmente dos segmentos populares, e é decisiva na aprovação de políticas sociais na opinião de mais de 60,0% dos conselheiros.

Essas ponderações legitimam a real necessidade de se promover capacitações periódicas dos conselheiros de modo a não só qualificá-los para a discussão e para o melhor entendimento da gestão da “coisa pública”, mas também para consolidar no espaço dos conselhos uma identidade, um “sentimento de pertencimento” e da importância da ação coletiva. O fato dos conselhos não se consolidarem como espaços de participação em toda a sua potencialidade se dá também pela indefinição das suas competências e atribuições e do papel dos próprios conselheiros nesses espaços.

Gohn (2007) indica que as universidades têm um importante papel na superação das lacunas encontradas no interior dos conselhos, principalmente porque muitas instituições desenvolvem cursos de capacitação para os conselheiros sobre políticas municipais específicas. Mas a autora alerta que as pesquisas esclarecem que sobre as suas áreas temáticas os conselheiros têm domínio; a grande dificuldade encontrada é na elaboração e gestão de políticas públicas. Para além das capacitações dos conselheiros em si, algumas ONG's atuam na promoção de cursos de formação junto às entidades e movimentos em função da alta rotatividade dos conselheiros não-governamentais; atuam “com base na premissa de que o enfraquecimento da ação dos conselheiros não-governamentais não se restringe ao pouco domínio da técnica, mas também a uma grande dificuldade cultural de assumir uma postura de negociação com o Estado” (TATAGIBA, 2002; p. 71).

A sistematização e a socialização das experiências são também tidas como importantes aliadas para uma melhor formação dos conselheiros; isso por que permitem a reelaboração da

ação prática e não só o acesso às informações e, além disso, pela vigência ainda hoje do caráter experimental no exercício de muitos conselhos (TATAGIBA, 2002).

Também as Câmaras ou Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho têm o papel de diminuir as assimetrias, uma vez que

[...] cumprem a função de produzir estudos e pesquisas voltadas a legitimar as intervenções e posições assumidas pelo Conselho no debate com o corpo técnico da prefeitura, e/ou assessorar os conselheiros populares, como os usuários, por exemplo, incidindo assim de forma direta sobre as desigualdades de competência entre os conselheiros (TATAGIBA, 2002; p. 73).

Essas Câmaras, quando previstas, o são nas Leis de Criação e nos Regimentos Internos dos conselhos, cabendo-lhes o papel de esclarecer temas não dominados pelos membros dos conselhos e sendo convocadas sempre que necessário, oferecendo “a todos condições que propiciam uma participação mais igualitária em seus processos decisórios” e com menos riscos de hierarquização (FARIA, 2007; p. 130).

#### **2.5.4 Cultura política vigente e burocracia administrativa**

No cerne da questão do despreparo da sociedade civil para a função de conselheiro também se deve considerar, como analisa Castro (2006) em seu estudo na Bahia, que

as dificuldades para conformar os conselhos em espaços de debate criadores de opiniões continuam sendo pertinentes a um governo ainda preso à forte tradição burocrata, autoritária e patrimonialista. A cultura assistencialista e clientelista, assim como as atitudes autoritárias da classe dirigente baiana, inibem, muitas vezes, as possibilidades de iniciativas da sociedade civil (p. 24).

No entanto, esse não-envolvimento da sociedade civil nos espaços de discussão deve ser avaliado não só em função de uma cultura política na qual vigoram as “cartas marcadas”, como justificado por Abromavay (apud CASTRO, 2006) na sua análise sobre Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, mas também em virtude de uma cultura que prima pelo “menor esforço” e pelo individualismo. Essa possibilidade de visualizar o comportamento da sociedade civil por meio desses dois prismas nos impede de cair no eterno discurso da vitimização, uma vez que fala-se aqui na construção de sujeitos democráticos e autônomos.

Ainda vinculada a nossa tradição histórico-cultural está a personalização das relações políticas (TATAGIBA, 2002), o que propicia que nas discussões dos conselhos os

compromissos assumidos por representantes governamentais sejam considerados como pessoais, no lugar de serem vistos como sendo das instituições.

Outro elemento importante na análise dos conselhos relacionado à cultura política é o estudo do perfil de quem se ocupa da função de conselheiro, o que significa dizer que é necessário compreender quem participa e como estes se inserem na deliberação (TEIXEIRA, 2002). A cultura política dos conselheiros pode indicar quais os tipos de práticas desenvolvidas no interior dos conselhos e, portanto, se estas favorecem o fortalecimento da participação democrática nesses espaços (RIBEIRO; ANDRADE, 2003). Para Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) essa observação nos leva a diferenciar os padrões de cultura política existentes mesmo em pequenos grupos e a compreender a influência das instituições na formação da cultura política desses grupos. Ao indagar os conselheiros sobre sua opinião sobre se “na época em que os militares estavam no poder as coisas eram melhores”, Ribeiro e Andrade (2003) concluíram que 66,7% dos prestadores privados e gestores e apenas 25,0% dos usuários discordaram dessa assertiva, o que, segundo os autores sinaliza um descontentamento com o regime democrático em virtude da má distribuição dos recursos sociais, mas também

[...] pode gerar um comportamento cínico e apático que enfraquece a utilização do conselho como espaço institucional aberto à defesa de interesses dos grupos envolvidos. Descrente das instituições democráticas, o indivíduo pode simplesmente considerar a sua participação apenas formal e sem resultados concretos, não se mobilizando em torno da defesa de seus interesses imediatos. (RIBEIRO; ANDRADE, 2003; p. 356).

Ainda assim, mais de 83,0% dos prestadores privados e gestores e mais de 93,0% dos usuários da saúde concordam que “[...] a democracia é a melhor forma de organização política para o Brasil”, devendo a crítica fornecida ao regime democrático ser entendida mais na sua dimensão econômica (Ibid).

Também de acordo com a tradição política é encontrado como obstáculo (recorrente nos trabalhos empíricos) o forte peso da burocracia administrativa sobre os conselhos gestores, que acabam seguindo as características das estruturas administrativas modernas, assim como todo órgão governamental (CASTRO, 2006). Gohn (2007; p. 95) alerta que os conselhos precisam estar cientes das estruturas estatais, porém não devem ser integradas “à teia burocrática”; têm o direito de conhecê-la para que sua intervenção seja mais qualificada e para que possam “exercitar uma cidadania ativa, não-regulada, outorgada, passiva”. Essa vinculação orgânica atrela ainda mais os conselhos às secretarias e organismos

governamentais, já que dependem de procedimentos, seguem diretrizes e reproduzem o *modus operandi* dessas instituições.

O aprofundamento dessa dependência dos conselhos em relação ao poder público está na “[...] controvérsia sobre se os conselhos fazem ou não parte da estrutura administrativa [...]” (TATAGIBA, 2002; p. 85), expressa em situações enfrentadas pelos conselheiros não-governamentais que vão desde “gentilezas” e “excesso de mordomias” por parte do Estado, como disponibilidade de infra-estrutura no próprio espaço das secretarias municipais, de mais de uma secretária executiva e de automóvel, até tentativas de cooptação e manipulação, a exemplo de troca de favores, conversas reservadas e reuniões diferenciadas. Para muitos essas ambigüidades na relação entre conselheiros e poder público impede a reflexão crítica e o próprio processo democrático no interior dos conselhos, até porque muitos conselheiros passam a se perceber enquanto funcionários públicos e são seduzidos pela vaidade, pelo *status* e pelo poder (TATAGIBA, 2002).

Ainda que a parceria entre governo e sociedade civil seja positiva no que tange o alcance dos objetivos de cada conselho para sua área de atuação, a vocação deliberativa dos conselhos é fortemente comprometida quando há “cumplicidade”, “fidelidade” e ausência de conflito, principalmente quando se fala em atores não-governamentais.

### **2.5.5 Representatividade**

Sendo uma mescla entre democracia representativa e democracia direta os conselhos configuram-se enquanto um espaço onde as dificuldades para se estabelecer quais são os segmentos representativos da sua área de atuação e quem ocupará efetivamente os assentos enquanto representantes desses segmentos estão em constante discussão. Sendo os conselhos arranjos institucionais que promovem a participação de entidades, incluindo as da sociedade civil, tem-se os atores coletivos como elemento central na escolha dos representantes. Isso indica ser importante o conhecimento sobre como são definidos os representantes da sociedade civil e como efetivamente funcionam, uma vez que, como já discutido, são desiguais em suas capacidades de atuação e modos de funcionamento (LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004).

Observa-se em muitos estudos que há forte resistência de muitas entidades sociais (TATAGIBA, 2001) que atuam na defesa dos direitos em legitimar a representatividade da



sociedade civil por outras organizações que não possuem a mesma “história de luta”, negando a pluralidade e o conflito de idéias inerentes aos espaços democráticos. Como resultado,

[...] essas exclusões arranharam a representatividade e legitimidade do conselho, que passou a ser reconhecido como ‘espaço dos movimentos’ ou ‘conselho da oposição’, dado o seu alto nível de homogeneidade interna. Se a exclusão desses grupos reduziu as situações de antagonismo, facilitando a tomada de decisões, por outro lado, afetou negativamente o processo de legitimação das deliberações dos conselhos, enfraquecendo-os nas negociações com o Estado (Ibid; p. 61, grifo do autor).

Assim, ao passo que exista a preocupação com a possibilidade de que grupos antidemocráticos promovam por meio dos conselhos a continuidade das suas práticas nas relações que mantêm com o Estado, um dilema é estabelecer que critérios possam nortear a definição de entidades nos assentos dos conselhos de modo a zelar pelo direito à participação. Gohn (2007) sugere também em relação à representatividade que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, de modo a evitar o atrelamento ao mandato dos dirigentes municipais e às eleições locais. E, ainda, que os representantes de um conselho mantenham “vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu” (GOHN, 2007; p. 91). Essa representatividade deve ser considerada, ainda, no que diz respeito ao que venha a ser a participação de um representante nos conselhos. Gohn (2007; p. 95) entende essa participação “como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população tem acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social”.

Essa participação nos conselhos deve ser analisada também por meio da relação que os conselheiros mantêm com suas entidades, pois “quanto mais forte a relação conselheiro-entidade, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato se fazer representar nos conselhos” (TATAGIBA, 2002; p. 63). Tatagiba (2002) esclarece que há uma fragilidade nos vínculos entre representantes governamentais e os órgãos que atuam, já que esses conselheiros defendem muito mais suas próprias opiniões do que as propostas discutidas pelas instâncias do governo; com isso o conselho nem sempre visualiza o posicionamento governamental, e também as discussões no interior dos conselhos são pouco acompanhadas pelo Estado. Por vezes o representante do governo decide junto ao conselho, porém não obtém respaldo para a efetiva implementação dessa decisão. Situações como essa podem ser decorrentes da fraca importância dada pelos órgãos públicos à participação nos conselhos, o que é justificada pela representação governamental ser feita por pessoas pouco preparadas e com pouco poder de decisão e pelas ausências e rotatividade dos conselheiros governamentais; segundo a autora dessa forma os conselhos não conseguem atuar enquanto espaços para maior responsabilização do Estado.

Por outro lado, as relações mantidas entre representantes não-governamentais e suas instituições de origem também demonstram fragilidades significativas (Ibid): da mesma forma que os governamentais, não possuem poder de decisão, não têm o acompanhamento de suas ações por parte das entidades e não deliberam a partir de discussões com os representados; as pautas dos conselhos raramente são discutidas com as entidades e o posicionamento destas não é continuamente colocado no interior dos conselhos.

Tatagiba (2002; p. 66) argumenta que os efeitos negativos desses problemas de comunicação entre representantes nos conselhos e sua base tanto geram resultados prejudiciais “para dentro”, a partir da “conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos”, como “para fora”, já que “essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla”. Como consequência tem-se uma baixa visibilidade social dos conselhos e sua redução à existência formal.

#### **2.5.6 “Contratendência” e Função Pedagógica**

Tatagiba (2002) alerta para um processo que se desenvolve no interior dos conselhos que a autora chama de “contratendência”, que vem a ser a constituição de uma cultura política democrática:

[...] os Conselhos, na medida em que consolidam uma identidade institucional, vão gerando entre seus membros um sentido de pertencimento e identificação recíproca bastante inovador na cultura política brasileira (CARVALHO apud TATAGIBA, 2002; p. 63).

Assim, “os conselhos assumem uma importante ‘função pedagógica’ no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática”. (TATAGIBA, 2002; p. 63, grifo do autor).

Tatagiba (2002) destaca que os “resultados pedagógicos” da participação apontados por muitos estudos, como a construção de novos sujeitos políticos, sinalizam uma democratização das relações sociais e políticas no Brasil; em verdade os conselhos constituem-se em espaços de aprendizado democrático e construção de uma nova cultura política, apesar dos desafios diante de uma cultura política autoritária.

### **2.5.7 Ausência de tradição associativa/ participativa e pouco tempo dos conselhos**

Gohn (2007) observa que a não-efetividade operacional dos conselhos tem origem na falta de tradição participativa da sociedade civil na gestão dos negócios públicos, na recente prática desses canais (menos de 20 anos de criação) e no desconhecimento da maioria da população do potencial desses espaços, o que os torna instrumentos para a continuidade de práticas elitistas.

Castro (2006) considera, ainda, como problema enfrentado pelos conselhos gestores a falta de uma visão integrada acerca da realidade social. Uma visão mais sistêmica do território (município ou estado) e da sua história pode promover a integração das políticas públicas e obter resultados muito mais próximos das demandas sociais. A autora vai além e sugere a existência de um conselho integrado, com unificação das funções e do regimento. Ainda que essa unificação faça parte de uma discussão mais profunda e futura, o que se percebe hoje é a desarticulação das ações dos conselhos, que debatem e deliberam sem um posicionamento coordenado com outros conselhos (gestores, temáticos ou de programas), mesmo com os que têm vinculação direta com a sua área de atuação. Como imaginar que o conselho de saúde não dialogue com o conselho dos direitos da criança e do adolescente ou com o conselho da mulher ou não se articule com o conselho do meio ambiente? Como pensar o conselho de assistência social se este não traça ações conjuntamente com o conselho de educação ou com o conselho de habitação?

## **2.6 OS QUESTIONAMENTOS QUE PERMANECEM...**

Faria (2007) em seu estudo na Bahia, Pernambuco e Ceará, sinaliza que apenas nove conselhos gestores (sete de Pernambuco e dois do Ceará), dos vinte e dois analisados, apresentam “[...] uma estrutura de funcionamento que os tornam normativamente democráticos [...]” (Ibid, 2007; p. 132), assinalando que os “[...] Conselhos da Bahia são os menos democráticos” (Ibid). A autora fez uso dos seguintes critérios: previsão ou não da existência de Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho; presença ou não de paridade entre os membros; forma de escolha dos segmentos representados no interior dos Conselhos; segmento que ocupa a presidência e a forma como é escolhido; e quem elabora a pauta de discussão. Também Santos Jr (2001) aponta que a diminuta importância dada ao modelo

participativo definido para os conselhos e o não estímulo a uma cultura cívica junto aos Conselhos do Rio de Janeiro possibilitam o aparelhamento desses canais por grupos de interesses e não promovem a ampla abertura à participação, o que parece ser também percebido nos conselhos da Bahia estudados por Faria (2007).

Mesmo com todas essas ponderações que justificam os limites ao pleno funcionamento dos conselhos gestores e apontam a necessidade de redefinições para esses espaços, os estudos concordam que os conselhos: possibilitam a ampliação do controle da sociedade sobre o Estado, estabelecendo uma nova relação entre eles; conformam-se em mediadores de conflitos e promotores de negociação entre os mais diversos atores envolvidos; inserem temáticas novas nos debates, propiciando decisões também inovadoras quanto às políticas públicas; promovem a construção de sujeitos democráticos e, portanto, de uma nova cultura política mais democrática e participativa.

Apesar de todas as determinações quanto ao papel e funcionalidade dos conselhos, assim como todas as limitações encontradas na sua dinâmica pelos diferentes autores, esses canais apresentam configurações políticas diferentes a depender do espaço geográfico e do contexto cultural-histórico em que se desenvolveram.

Os traços da cultura política no Brasil apresentam variações relacionadas à continentalidade do território nacional, às diversificadas origens do povoamento e formas de institucionalidade nas regiões do país. Não se busca afirmar com isso um viés culturalista e determinista da política, por exemplo, em relação às transformações sociais possíveis no âmbito da democracia institucional nas distintas regiões. No entanto, os contextos sociais e institucionais (indicadores, trajetórias, conquistas) apresentam variações importantes.

Como já elaborado em capítulos anteriores, a cultura política de um local pode promover ou inibir práticas mais democráticas e processos participativos inclusivos. As instituições, por sua vez, têm um papel fundamental na consolidação dessas práticas e processos, já que influenciam sobremaneira a formação da cultura política de grupos envolvidos em ações coletivas. Também o *modus operandi* das relações políticas que se firmam entre instituições e atores sociais esboçam traços marcantes na cultura política de uma sociedade. Portanto, antes de um aprofundamento mais detido da análise do perfil dos conselheiros no seio dos conselhos, nosso objeto empírico propriamente dito, é de extrema relevância situar-se esse estudo no contexto sócio-político baiano, pois esses espaços refletem também a cultura política local e regional.

## 2.7 PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO BAIANO: QUE PARTICULARIDADES?

Uma vez que o município de Camaçari situa-se na RMS, convive com características sócio-políticas afins às cidades da região metropolitana, como também compartilha de muitas peculiaridades da cultura política vistas na maioria dos municípios da Bahia no que concerne à organização social e à participação cidadã. Sendo assim, serão elucidadas algumas das particularidades da participação no contexto baiano para melhor entendimento do caso de Camaçari.

Autores como Teixeira (2002), Castro (2006), Milani (2006), Avritzer (2007) e Mota (2007) aprofundaram seus estudos na tentativa de compreenderem as dinâmicas dos processos participativos na Bahia, bem como sua origem e desdobramentos. Castro (2006) analisa os dados histórico-sociais e econômicos da Bahia com base nos estudos do IBGE em 2000, para sedimentar o seu estudo. Salienta que a Bahia, com um total de 13.066.764 habitantes, possui a maior população rural do país (4.305.639 habitantes), ainda que esta tenha sofrido reduções significativas, o que indica o incremento de problemas sócio-econômicos e de políticas públicas mais voltadas ao meio urbano (8.761.125 habitantes). Também quanto à distribuição populacional, a Bahia possui quase 30,0% dos seus moradores na capital (Salvador), o mesmo percentual encontrado em 364 municípios dos 417 totais. Castro (Ibid) destaca sua preocupação a partir desses números em virtude do acesso à educação e a informações ser maior nas grandes cidades e se refletir diretamente no grau de consciência cidadã, o que pode indicar uma forte assimetria entre a capital e a grande maioria das cidades do interior baiano quanto à inserção cidadã.

Outros números (CASTRO, 2006) que podem permitir um entendimento da tendência ou não à participação na Bahia são: a Bahia possui 44,7% de pessoal empregado; 60,8% dos ocupados recebem até 1 salário mínimo mensal; 52,0% das famílias sobrevivem com até 2 salários mínimos; quase 22,0% da população baiana é analfabeta, sendo que no meio rural (36,0%) esse número é superior a duas vezes o encontrado na zona urbana (15,0%); apenas 3,0% dos habitantes possuem 12 anos ou mais de estudo. Os matriculados em instituições de ensino superior em 2005 chegaram a 190.036, momento em que a população total da Bahia era de 13.815.334 habitantes (IBGE)<sup>12</sup>. Todos esses dados vão impactar na disponibilidade para a participação e na capacidade de se inserir nos canais de participação. Como já citado,

---

<sup>12</sup> IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba>>. Acesso em: 30 jan 2008.

para uma efetiva promoção da cidadania é necessário acesso à educação, à informação e a relações sociais que favoreçam o debate, a compreensão dos direitos do outro e a consciência quanto à importância da ação coletiva. Ainda que isoladamente os índices sociais não sejam responsáveis pela apatia política, já que temos presenciado exemplos baianos que comprovam a existência de mobilização popular (haja vista os casos de Pintadas e Valente, por exemplo) esses dados podem ser cruciais quando descrevem territórios com uma cultura política historicamente antidemocrática e antiparticipativa.

Milani (2006) ao descrever acerca de quatro experiências locais baianas (OP de Vitória da Conquista; gestão municipal da saúde em Salvador; PDDU de Salvador e Congresso Popular (CP) de Pintadas) considera a existência de cinco elementos que caracterizam o contexto sócio-político baiano e ao mesmo tempo são limitadores à “gestão pública genuinamente participativa na Bahia” (sic):

1. ***O desenvolvimento econômico*** da Bahia está fortemente sedimentado numa cultura política excludente e desigual e é marcado pela recente industrialização baiana (implantação da Petrobrás a partir dos anos 1950, criação do pólo petroquímico de Camaçari nos anos 70, desenvolvimento do mercado imobiliário em Salvador, instalação da FORD em 1999, crescimento do *agrobusiness* na região oeste, importância percebida pela indústria cultural, do turismo, do carnaval e do setor hoteleiro, entre outros). Essa forma de conceber a dimensão econômica “alimenta” um “modelo de crescimento dualista” (p.18) permitindo “[...] a convivência entre o arcaico e o moderno, o latifúndio e a empresa capitalista de alta tecnologia, o coronel e a modernização gerencialista, deixando em suspenso a relação política de cidadania com o Estado” (COMPARATO apud MILANI, 2006; p. 19). Também Teixeira (2002) sobre a questão do crescimento econômico e seu impacto na Bahia indica que a lógica do mercado e suas políticas globalizantes, que desconsideram parâmetros de equidade social, têm implicações significativas, comprometendo as relações interorganizacionais e as articulações políticas com o poder público local. Como resultado as organizações sociais perdem sua autonomia e seu potencial participativo, bem como o estado se distancia do seu caráter democrático.
2. ***A modernização conservadora*** destituiu o pluralismo e instituiu o Carlismo enquanto projeto político local balizado pelos interesses das elites baianas. A autoridade política passou a controlar tanto as três instâncias de poder do Estado quanto a sociedade civil, promovendo a co-existência entre “truculência e carisma, controle da sociedade civil e investimento sobre as bases eleitorais dos grupos conservadores rivais” (MILANI,

2006; p.19, grifo nosso). Portanto, “não se trata de um coronelismo puro e simples, pois o sistema se sofisticava ao subordinar oligarquias tradicionais decadentes, aliciar quadros políticos rivais, cooptar empresários, parte do mundo artístico e líderes comunitários” (PINHEIRO apud MILANI, 2006; p.19). Avritzer (2007) sinaliza que a fraca modernização social na Bahia resultou no processo de modernização conservadora alicerçado no carlismo. Ainda que hoje se defenda que o carlismo tenha chegado ao fim com a morte de Antônio Carlos Magalhães em 2006, líder e propagador desse projeto, dissolver toda uma cultura assistencial e paternalista demanda tempo; além disso, nada garante que herdeiros políticos não tentem recuperar práticas do carlismo transmutadas sob novas roupagens.

3. *A percepção individual do poder institucional* (que se funda no patrimonialismo) tem na figura do chefe político a sua peça central, já que este visa a preservação do *status quo*:

sem um chefe político não há política na Bahia, o que tem implicações diretas na forma como o discurso político se apropria da gestão participativa” [...] “Ele não precisa ser ético, visto que se insere em uma rede de sociabilidade baseada na idéia de impunidade; no entanto ele deve ser poderoso e generoso, capaz de implementar um plano de ação definido com rigor estratégico e gerencial (AVRITZER, 2007; p. 19-20).

4. *A separação entre a capital (e o seu Recôncavo) e o interior do estado* reflete-se na fraca influência de Salvador no quadro político baiano em relação às cidades do interior. Avritzer (2007) também afirma ter Salvador um baixo peso político no estado. Essa situação deve-se à fraca competitividade entre os partidos políticos e ao patrimonialismo, que baseia as relações entre setor público e setor privado. Sobre a cultura patrimonialista encontrada na Bahia, Castro (2006) indica tratar-se de uma característica do Estado brasileiro, no qual o “jeitinho” é tido como marca da identidade nacional que permeia as relações firmadas entre governantes e governados, limitando as potencialidades de uma cultura cidadã. A autora aponta ainda que na Bahia a relação entre sociedade civil e Estado identifica-se com o chamado “fenômeno da prefeiturização”, em empréstimo à Abromaway, que significa tornar os espaços públicos extensões do poder público local, eximindo-os do seu caráter democrático e participativo. O que contribui para essa “prefeiturização” nos espaços dos conselhos, segundo a autora, é a existência de forte vínculo entre os representantes da sociedade civil e de prestadores de serviços com a prefeitura municipal.

5. *O mito da bahianidade* contribui para a concepção de uma Bahia não-conflitiva, singular e transforma toda a realidade desigual, violenta e contraditória quanto à cor da pele em um ideal de comunidade festiva:

É evidente que um tal discurso estereotípico e ideologizado tende a produzir no espaço público um consenso nefasto que, instrumentalizado pelas elites, visa à manutenção do padrão de dominação e à reprodução de uma multiplicidade de bens simbólicos negociados no mercado global dos pacotes turísticos e do carnaval, incluindo a mercantilização de muitas das festas populares de uma Bahia ‘exótica, profunda e verdadeira’ (PINHO apud MILANI; p. 21, grifo do autor).

Esse aspecto é defendido também por Mota (2007; p. 46), que sinaliza que o mito da “democracia racial” e da “convivência pacífica entre grupos com *status* diferenciados na sociedade” defendidos nas obras de Jorge Amado e Gilberto Freyre, colaboraram com a simplificação da realidade baiana, com o incremento da exclusão e com o aprofundamento do pensamento conservador.

Elementos caracterizadores do contexto político-social baiano sinalizam que no estado há um comportamento padrão de sociabilidade do Nordeste (AVRITZER, 2007): as estruturas oligárquicas têm um papel definidor na organização política do estado; houve um fortalecimento de um padrão hierárquico de relação entre os indivíduos; consolidou-se o “poder pouco modernizador no estado” (Ibid; p. 17) a partir da aliança entre grupos oligárquicos urbanos e rurais. Essa ausência de uma modernização social que resultasse em um processo de urbanização e renovação da vida cultural foi para Avritzer (2007) impeditivo de uma dinâmica associativa e participativa na Bahia desde o final do século XIX.

Assim, como base da estrutura sócio-participativa na Bahia (AVRITZER, 2007), tivemos uma frágil organização da sociedade civil, com seus movimentos urbanos pouco significativos no período da redemocratização devido aos grupos de esquerda tradicionais em Salvador e à administração antiparticipativa consolidada pelo grupo de Antônio Carlos Magalhães. O autor relata que políticas efetivamente participativas só foram viabilizadas em cidades de oposição ao carlismo, com destaque para Vitória da Conquista e Alagoinhas, o que é confirmado na sua pesquisa por meio do alto número de instituições participativas nessas duas cidades, que são governadas pelo PT. Importante ressaltar aqui que o grupo *anticarlista* não tinha uma delimitação muito clara até final dos anos 90 (MOTA, 2007), pois congregava tanto os que eram contrários à modernização política pretendida por Antônio Carlos Magalhães, como os que, mesmo sendo carlistas, tinham tido alguma “rusga” com o então líder baiano ou com o seu partido, o Partido da Frente Liberal (PFL).



Esse número crescente do associativismo na Bahia, segundo Avritzer (2007), parece indicar elevação também na formação de estoques de bens públicos. Também há que se considerar que no *ranking* densidade de instituições participativas (PIRES; TOMAS, 2007), 7 (sete) dos 9 (nove) municípios baianos estudados pela pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste” estão entre os 10 com maiores números de conselhos municipais criados. Avritzer (2007) aponta, ainda, que Salvador tem a maior média associativa quando comparada com Recife e Fortaleza, porém apresenta um número baixo de associações ligadas às políticas públicas, ou seja, essas instituições não parecem produzir decisões nas áreas de políticas públicas, já que não possuem tendências universalistas e se focam muito mais no associativismo étnico. A reivindicação e o questionamento do *status quo*, portanto, não são aspectos disseminados a longa data na cultura baiana (MOTA, 2007). Ainda assim, Mota (2007; p. 53) afirma que apesar das dificuldades resultantes do carlismo e dos aspectos oligárquicos, na Bahia “[...] as mudanças nas instituições têm seguido um movimento semelhante ao do resto do país [...]”, graças, sobretudo, à redução do poder oligárquico; à sedimentação do discurso *anticarlista*; e à importância atribuída à transparência política e ao controle social nos municípios baianos.

## 2.8 A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR – A RMS

A partir dessa contextualização mais geral do território baiano, passa-se agora a uma breve análise da RMS, região que agrega 10 municípios baianos. Há que se lembrar que a RMS teve sua institucionalização formalizada em 8 de junho de 1973 pela Lei Federal Complementar nº 14, porém a constituição de fato da RMS já havia sido realizada a partir das articulações econômicas estabelecidas desde os anos 1950. Essa região é atualmente formada pelos seguintes municípios: Salvador, Simões Filho, Lauro de Freitas, Camaçari, Dias D’Ávila, Candeias, Madre de Deus, São Francisco do Conde, Itaparica e Vera Cruz. A conformação da RMS em uma área de economia integrada foi fruto da decadência dos principais complexos agro-exportadores do Recôncavo Baiano. Isso porque não foram criadas condições favoráveis para o desenvolvimento regional articulado entre os diversos setores da economia (comércio, indústria, agricultura, dentre outros) como resultado da importância econômica de produtos como o cacau, o açúcar e o fumo. Assim, o centro econômico e os investimentos foram deslocados dos processos de urbanização do Recôncavo Sul para a

região de Salvador e também seus municípios circunvizinhos (ALMEIDA, 2006), o que promoveu a transformação do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER, criado em 1967) em Companhia de Desenvolvimento da RMS (em 1974), preservando a mesma sigla.

A consolidação da chamada “nova indústria” (1950-1980) reforçou as atenções voltadas para a RMS: a implantação da Petrobrás e a incorporação da Refinaria Landulpho Alves em Mataripe (1953), a criação do Centro Industrial de Aratu (1967) e a estruturação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC / 1972-1978). Esse novo cenário econômico encontrado em Salvador e entorno foi viabilizado pelos incentivos fiscais fornecidos pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), promovendo modificações significativas nas relações econômicas entre Salvador e cidades vizinhas.

Para uma maior compreensão da RMS, esta pode ser caracterizada de acordo com os seus aspectos territoriais e sócio-econômicos (FERNANDES; DANTAS NETO, 2006) que vão reafirmar muitos dos elementos expostos anteriormente quando da contextualização da Bahia: ocupação territorial centralizada; existência de políticas econômicas concentradoras e marcadas por preferência geopolítica; crescimento acelerado com elevadas taxas de desemprego; persistência da desigualdade com municípios ricos, mas também populações pobres; agressividade da produção industrial sobre ambientes sensíveis (por exemplo, matas e zonas ribeirinhas); centralidade de Salvador como um dormitório industrial e cidade concentradora de serviços; além do esgotamento do modelo econômico. Esses aspectos são resultantes de um processo de modernização conservadora, marcada fortemente pelo caráter excludente da construção de seus tecidos urbanos, com a prevalência de grandes plantas automatizadas de produção contínua e de uma limitada criação de empregos. Como sugere Teixeira (2006), o espaço metropolitano ganha contornos mais promissores para a emancipação e autonomia das populações por meio de experiências cooperativas e de atividades no campo da economia solidária, para citar alguns. Porém não se pode perder de vista que o desenvolvimento da RMS é marcado por uma relativa estagnação econômica nos anos 1990-2000 e por recordes de desemprego (ALMEIDA, 2006).

Como resultado desse processo, percebe-se uma forte segregação econômica do espaço urbano que mantém e aprofunda as desigualdades sociais (CARVALHO; PEREIRA, 2006), já tão consolidadas pelas dificuldades de acesso a bens e serviços públicos básicos (educação, saúde, segurança, etc.), minimamente viabilizados pelo poder público. Alguns

índices corroboram com essas assertivas: a taxa de desemprego total na RMS era de 26,8% em 2004; o índice de analfabetismo atingia, em 2000, patamares superiores a 30,0% do total da população em áreas periféricas e de invasão, tais como o Nordeste de Amaralina e Bairro da Paz (em Salvador), o interior de Lauro de Freitas, Camaçari e Simões Filho; os 20,0% mais pobres da população da RMS detinham, em 1991, 2,7% do total da renda, ao passo que, em 2000, apropriavam-se de 1,7%; os mesmos números para os 10,0% mais ricos eram, respectivamente, de 45,7% a 48,3% (CARVALHO; CODES, 2006).

É corrente afirmar-se que as desigualdades são propulsoras de ações coletivas que buscam viabilizar e dinamizar canais de participação política. Porém, a organização política da participação social no contexto baiano não constitui “uma tarefa fácil, nomeadamente em um momento histórico em que a visão social do Estado se encontra em descrédito e pode assumir caráter nitidamente demagógico ao ser investida pelo cânone neoliberal” (MILANI, 2006; p.17). Além disso, as experiências de participação na Bahia “ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico a médio e longo prazo,” não gozam de sustentabilidade política, visto que à não-institucionalização das práticas se associam a espontaneidade, o voluntarismo e os altos custos de transação que advêm dos déficits de “confiança social” generalizada (Ibid).

Algumas sinalizações sobre a participação na RMS podem ser verificadas no que concerne o número de conselhos municipais existentes. Segundo mapeamento realizado (CUNHA; GUEDES; MILANI, 2007), o total de conselhos em atividade na RMS é bastante expressivo, sendo Salvador o município que lidera o *ranking*, com 24 conselhos, seguido por Camaçari e Candeias, cada um com 10 conselhos municipais. Interessante notar aqui que Camaçari possuía uma população à época de mais de 160 mil habitantes, enquanto que Candeias não alcançava os 80 mil<sup>13</sup>, o que sugere um baixo número de conselhos com vistas a abranger as demandas do total populacional em Camaçari. Também deve-se salientar que os municípios com números mais reduzidos de conselhos apresentam índices populacionais bastante distintos, a exemplo da discrepância percebida entre Lauro de Freitas, com 113 mil habitantes e Madre de Deus, com 12 mil, ambos com 6 (seis) conselhos municipais.

Em consonância com o que prescreve a Constituição Federal de 1988, que institui que sejam implantados Conselhos Gestores para as áreas consideradas como prioritárias (saúde, educação, direitos da criança e do adolescente e assistência social), quase todos os municípios

---

<sup>13</sup> Dados do Censo 2000 do IBGE. Disponível em: <[www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br)>. Acesso em 30 jan. 2008.

da RMS possuem conselhos voltados a essas políticas públicas<sup>14</sup>. Os conselhos encontrados com menor frequência são aqueles direcionados a áreas temáticas, somente instalados quando verificada a relevância pelo poder público local, a exemplo do Antidrogas e de Direitos Humanos. Essa tendência corresponde, de fato, à realidade presente no cenário nacional, uma vez que, de acordo com os próprios dados divulgados pelo IBGE para o ano de 2003, os conselhos de saúde atuam em 98,0% dos municípios brasileiros, seguidos pelos conselhos de assistência social (93,0%) e pelos conselhos da criança e do adolescente (77,5%).

Parte-se agora para uma última contextualização territorial, a saber, do município de Camaçari, que confirmará muitos dos aspectos caracterizadores já descritos tanto no caso mais abrangente da Bahia quanto no da RMS.

---

<sup>14</sup> Destaca-se aqui que dos 10 municípios da RMS apenas Lauro de Freitas não possuía, até a data do mapeamento (CUNHA; GUEDES; MILANI, 2007), Conselho Municipal de Educação, tendo sua política educacional definida pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia.

### 3 ESTUDO DE CASO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CAMAÇARI

#### 3.1 O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI

Com uma área de 760 km<sup>2</sup> (IBGE, 2007), de acordo com o Perfil e Diagnóstico – 2000/2005 – da Prefeitura Municipal de Camaçari (2005), a cidade é a mais extensa da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e se constituiu, durante muito tempo, como local de veraneio, principalmente em função das suas fontes de águas hidrominerais. Camaçari limita-se ao norte com os municípios de Mata de São João e Dias D’Ávila; ao sul com Lauro de Freitas; a oeste com Simões Filho e a leste são 42 km do município banhados com o Oceano Atlântico, a maior faixa litorânea da Bahia (vide figura baixo).



**Figura 1:** Mapa de localização de Camaçari  
Fonte: Prefeitura Municipal de Camaçari (2002)<sup>15</sup>

Distante cerca de 40 km de Salvador, Camaçari comporta uma diversidade de recursos naturais, como bacias hidrográficas (Rio Joanes, Rio Jacuípe e Rio Pojuca), água subterrânea (Aqüífero São Sebastião), lagoas, dunas, manguezais, restinga, mata ciliar e mata atlântica, além da sua orla (Jauá, Arembepe, Barra do Jacuípe, Guarajuba, Itacimirim e Barra do Pojuca) fazer parte da Costa dos Coqueiros, um dos principais destinos turísticos do litoral

<sup>15</sup> Mapa obtido no site da Prefeitura Municipal de Camaçari. Disponível em: <<http://www.camacari.com.br>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2003.

brasileiro. O município se constitui, ainda, segundo Brandão (2006), dos distritos de Camaçari (sede, instituída em 02/03/1920), Abrantes (criado em 28/09/1975) e Monte Gordo (fundada em 09/10/1815).

Camaçari possui o maior complexo industrial integrado do hemisfério Sul, com seus Pólos Automotivo, Plástico, Químico, Petroquímico, de Apoio<sup>16</sup>, Poloplast<sup>17</sup> e Industrial de Camaçari<sup>18</sup>, além de três Áreas de Preservação Ambiental (APA's): APA Joanes – Ipitanga; APA do Rio Capivara; e APA Lagoas de Guarajuba. É composto, ainda, pelo Cinturão Verde de Proteção do Complexo Petroquímico de Camaçari, pelo Parque das Dunas de Abrantes e pelo Parque Garcia D'Ávila. Camaçari apresenta também inúmeras festas populares e manifestações culturais, tais como: a Chegança, Romance do Zé do Vale, o Boi de Jauá, o Boi de Barra do Pojuca, o Boi Mirim, o Boi Bonito, o Boi Estrela, o Boi Janeiro de Parafuso, o Terno Espermacete e os Sambas de Roda<sup>19</sup>.

Segundo o censo cultural da Bahia<sup>20</sup>, quanto à produção agrícola, Camaçari destaca-se no cultivo de coco da baía e na produção expressiva de leite, ovos e mel. Na pecuária destacam-se os rebanhos suínos, ovinos, bovinos e muares. No setor de bens minerais, o município é produtor de areia quartzosa, argila e caulim. O setor comercial e de serviços do município, apesar de carente de qualificação de mão-de-obra e de produtos, é fundamental para a economia local, ainda que mais de 62% dos empreendimentos sejam informais.

Camaçari passou a sofrer os impactos gerados por um acelerado desenvolvimento quando da implantação efetiva do COPEC, em 1978, com o propósito básico de suprir o mercado externo por meio dos setores químico/petroquímico e metalúrgico (BRANDÃO, 2006). A chegada de inúmeras famílias com vistas à estabilidade vislumbrada com os postos

<sup>16</sup> Prioritariamente para abrigar empresas prestadoras de serviços ao Pólo Petroquímico (CAMAÇARI, 2005).

<sup>17</sup> Teve como base o Programa Bahia Plast do Governo do Estado da Bahia (CAMAÇARI, 2005).

<sup>18</sup> Criado em 2005 para abrigar empresas de diversos ramos (CAMAÇARI, 2005).

<sup>19</sup> Essas manifestações acompanham o calendário religioso acontecendo, normalmente, entre os festejos de São João, Natal e Festa de Reis. A **Chegança** é uma ópera popular que representa a batalha entre cristãos e mouros no interior de uma nau que termina com a conversão do rei mouro. O **Romance de Zé do Vale** configura-se em um teatro musicado, no qual um homem é preso e sua mãe vai pedir ao rei que o solte oferecendo diversos presentes. Os **“folguedos do boi”** ganham contornos variados em torno da estória do capataz que se vê seduzido pela filha do vizinho a matar o boi de estimação do seu patrão. Representam o renascimento do menino Jesus e em alguns o boi é dividido entre a comunidade, enquanto que em outros o boi ressuscita. O **Terno Espermacete** é uma encenação do naufrágio de um navio japonês que trazia um produto de longa duração (o espermacete) para fazer velas, extraído da cabeça do tubarão. Traz as bandeiras do Brasil e do Japão. Observa-se que muitas dessas manifestações foram trazidas pelos jesuítas (origem na Península Ibérica) e incorporadas pela população. Os **Sambas de Roda** parecem ser as mais autênticas expressões locais da cultura, possuindo vários grupos no município. Informações extraídas da entrevista conjunta com Bule Bule, reconhecida expressão da cultura da região, e Enoque Norberto, maestro que mantém atividades artísticas com jovens locais, realizada em 17 de março de 2008 na Secretaria Municipal de Cultura de Camaçari.

<sup>20</sup> Informações disponíveis em: <[http://www.censocultural.ba.gov.br/ccb\\_municipios\\_interna.asp?MunID=1](http://www.censocultural.ba.gov.br/ccb_municipios_interna.asp?MunID=1)>. Acesso em: 30 de janeiro de 2008.

de trabalho a serem oferecidos a partir de então, intensificou os fluxos migratórios para a cidade. Conseqüentemente, trouxe abruptas mudanças à população local, invadida por outros costumes, mão-de-obra não especializada, ocasionando perda de identidade e resultando numa generalizada falta de infra-estrutura para absorver todo esse novo contingente demográfico. Grande parte dos imigrantes teve suas expectativas frustradas, uma vez que “a busca do emprego foi muito superior à oferta no parque industrial, cujo excedente populacional, subempregado ou desempregado, de baixa qualificação profissional, incrementou a favelização, a marginalidade urbana, notadamente na sede do município” (BRANDÃO, 2006; p. 28). É importante sinalizar que o ritmo de crescimento urbano em Camaçari se elevou consideravelmente entre as décadas de 1970 e 1980, período de instalação do COPEC, alcançando uma taxa de 166,4% (Tabela 1).

**Tabela 1 – Camaçari: evolução da população de 1940 a 2007**

Ano	População	Crescimento entre as décadas
1940	11 188	-
1950	13 800	23,3%
1960	21 849	58,3%
1970	34 281	56,9%
1980	91 315	166,4%
1991	113 639	24,4%
2000	161 727	42,3%
2007	220 495	36,3%

Fonte: Bahia (apud SOUZA, 2006); IBGE (2007)

Em 1975, o poder local lançou o Plano Piloto de Camaçari<sup>21</sup> em parceria com o COPEC a fim de amenizar essa situação e compatibilizar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Esse plano propunha a instalação de um campus universitário para atender as necessidades da população e as demandas do COPEC em termos de mão-de-obra especializada, porém, somente no final de 1990 um pequeno campus da Universidade Estadual da Bahia (UNEB) foi implantado (SOUZA, 2006). Segundo Souza (2006), havia um objetivo no Plano Diretor do COPEC de promover a interação do complexo industrial com uma infra-estrutura urbana e equipamentos sociais que deveriam ser possibilitados pelo Plano Municipal de Desenvolvimento (PMD), dividido em I PMD (planejamento da cidade de

<sup>21</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre outros planos criados para o município de Camaçari ver Souza (2006) e Brandão (2006).

Camaçari e do núcleo urbano de Dias D'Ávila) e II PMD (continuidade e revisão do planejamento municipal). O autor destaca, ainda, que os impactos ambientais decorrentes da instalação do COPEC não são considerados em nenhuma das estratégias do PMD e que a atividade turística foi incentivada a partir do II PMD.

Assim, a partir desse plano, foi implantado o Programa de Habitação Orientada de Camaçari (PHOC) e as Glebas A, B, C, D, E e H<sup>22</sup>, além do conjunto INOCOOP (nome oriundo do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, que construiu o conjunto). Segundo a Prefeitura de Camaçari (2005), a população foi direcionada de acordo com o seu poder aquisitivo: as Glebas receberam parcela da população com renda de até três salários mínimos; o PHOC, dividido em três loteamentos, foi destinado à população com renda inferior; e o INOCCOP foi pleiteado pelos que possuíam renda superior a três salários mínimos. Havia uma concepção de que os trabalhadores do complexo industrial fixassem moradia em Camaçari, o que não ocorreu, haja vista que 59% dos trabalhadores do pólo residem em Salvador (P&A apud CAMAÇARI, 2005).

A Igreja Católica, forte ator também no município de Camaçari nesse período, iniciou trabalhos de redução da violência social gerada pela instalação do Pólo. Com o êxodo veio a marginalização, a violência, as ondas de criminalidade crescente, a prostituição, antes desconhecidos pela população de Camaçari. A ausência de preocupação com a cultura local por parte das autoridades e também pelos que buscavam na cidade apenas uma forma de agregar recursos financeiros, retornando posteriormente para sua terra-natal, ocasionou a fuga dos “filhos de Camaçari”, restando poucas famílias realmente nativas, como indica Maria das Graças Guimarães Santos<sup>23</sup>. Tendo participado daquele momento, ela afirma que “a cidade conheceu outra triste realidade”. E sinalizou em relação à Ford, instalada em 1999, “o filme está se repetindo”.

Os efeitos de uma industrialização intervencionista em uma economia baseada no setor primário foram delineados pelo sentimento que permeava aqueles que se viram invadidos por um arsenal capitalista e socialmente opressor. O Pólo inibiu e marginalizou a participação da população camaçariense no exercício do poder e nas decisões inerentes ao

---

<sup>22</sup> Programas de habitação voltados à diminuição da exclusão social. Destinados aos imigrantes que seguiam para Camaçari como meio de estabilização financeira para suas famílias.

<sup>23</sup> Entrevista realizada em 02/2003 na sede da APiTO (Camaçari – Bahia), concedida para a consecução do trabalho “APiTO: Que instrumento é esse?”. Maria das Graças Guimarães Santos à época era vice-presidente da Associação Padre Paulo Tonucci (APiTO), ONG que atua no município desde 1998 e que se originou das ações do pároco Paolo Tonucci.



município e à comunidade. Houve um distanciamento, no processo decisório sobre as estratégias econômicas estruturantes, entre os responsáveis políticos (e os segmentos econômico-empresariais) e os atores locais da sociedade civil. Como resultado, assistiu-se a efeitos desagregadores e à ruptura de estruturas sociais prévias, desapropriação de áreas habitadas, esvaziamento no cultivo de produtos hortifrutigranjeiros com o êxodo da população rural (o que acarretou na necessidade de importação desses produtos de outras regiões), perda do volume de água dos rios, inviabilidade quanto ao acesso ao mercado formal de trabalho, concentração de capital, bem como reforço das desigualdades sócio-espaciais (CARVALHO, 1981).

Como é perceptível na observação da realidade local, quando da busca de informações concernentes à realidade do Pólo hoje, foram inúmeras as empresas que entraram em falência ou que tiveram suas filiais transferidas para outros pólos industriais do Brasil. A inoperância das políticas públicas agrava, ainda hoje, a crescente massa de desempregados; ademais, a concessão de vantagens fiscais desvincula as empresas de qualquer compromisso social local, excluindo a educação, a saúde, a habitação e a alimentação das prioridades públicas, principalmente quando o assunto sinalizado é a problemática infanto-juvenil em Camaçari (RODRIGUES, 2002).

No entanto, aquém das carências sociais, muitas fábricas continuam se instalando no município, sendo as mais recentes *Bridgestone Firestone* e *Continental* (instaladas, respectivamente, em 2005 e 2006). Ao todo, segundo dados da Prefeitura de Camaçari (2005), são 154 empreendimentos nos mais variados setores – produção química, marcenaria, confecções, pré-moldados, bebidas, elevadores, eletrodomésticos, automóveis, dentre outros<sup>24</sup>. A tecnologia de que dispõem essas empresas é de altíssimo valor agregado e os investimentos são abundantes. Porém as inserções dessas organizações na comunidade de Camaçari ainda são muito tímidas. Em conversas informais com moradores locais, percebe-se grande desconhecimento do envolvimento das empresas do Pólo em ações voltadas ao desenvolvimento do município<sup>25</sup>.

Algumas das empresas apresentam-se dispostas a atuar em conformidade com as orientações do que hoje se chama de “responsabilidade social empresarial”, implantando projetos pontuais na área de informática e de educação, por exemplo, mas muitas dessas

---

<sup>24</sup> Segundo indica o site oficial da Prefeitura Municipal de Camaçari, “o município supre cerca de 50% da demanda nacional com produtos químicos e petroquímicos básicos, intermediários e alguns finais”. Disponível em: <<http://www.camacari.com.br/cidade.php>. Acesso em 30 de janeiro de 2008.

<sup>25</sup> A autora do presente estudo reside em Camaçari, por isso o acesso à percepção da comunidade local.

pretendem tão somente se enquadrar no novo perfil do empresariado com vistas a uma imagem mais favorável na sociedade e, outrossim, obter redução de seus impostos. A grande maioria não trabalha com projetos voltados à inclusão tecnológica da comunidade e/ou formação cidadã/comunitária ou profissional. São significativos, no entanto, os apoios a atividades artísticas e à proteção ambiental, embora as denúncias acerca dos abandonos de resíduos químicos sejam uma constante em espaços como o do Conselho de Saúde e a poluição esteja a olhos vistos no céu de Camaçari. Não se pode negligenciar o impacto ambiental das atividades do Pólo.

Do ponto de vista demográfico, Camaçari comporta um total de 220.495 habitantes, segundo dados do IBGE (2007). Cerca de 95% da população camaçariense tem perfil urbano, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>26</sup>. A cidade é a segunda com maior arrecadação da Bahia (de R\$ 354 milhões em 2005 e R\$ 406 milhões de reais em 2006<sup>27</sup>) e é detentora de 30 % do Produto Interno Bruto (PIB) baiano, o maior do estado<sup>28</sup>. Segundo dados da Prefeitura de Camaçari (2005), 45% da população estão em idade escolar, situando-se entre 5 e 24 anos de idade. Desses, 37,8% freqüentam escolas ou creches; 9,7% possuem menos de 1 (um) ano de escolaridade; e 14,6% têm mais de 11 anos de estudos. Esses números acabam por trazer controvérsias quanto à efetividade de políticas públicas no município de Camaçari, uma vez que a população, altamente carente de serviços básicos, passa por mais privações que os moradores de Salvador, quando se analisa proporcionalmente as receitas e despesas municipais e compara-se com as políticas aplicadas na capital que, embora seja palco de mazelas sociais, ainda ocupa uma posição superior à de Camaçari em termos de desenvolvimento humano<sup>29</sup>.

A sociedade civil de Camaçari é fragilizada pela reduzida articulação de caráter democratizante com a sociedade política. Some-se a isso a deficiente capacitação profissional

---

<sup>26</sup> Dados obtidos junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em 30 de janeiro de 2008.

<sup>27</sup> Informações obtidas junto ao jornal eletrônico Camaçari Notícias. Disponível em: <<<http://www.camacarinoticias.com.br/leitura.php?id=9433>>. Entrevista fornecida por José Antônio Ribeiro de Souza, Secretário da Fazenda do Município. Acesso em 30 de janeiro de 2008.

<sup>28</sup> Informações extraídas de <[http://www.camacari.com.br/detalhe\\_cimpr.php?cod\\_noticia=529](http://www.camacari.com.br/detalhe_cimpr.php?cod_noticia=529)>, site oficial da Prefeitura Municipal de Camaçari. Acesso em 30 de janeiro de 2008.

<sup>29</sup> Segundo Pochman e Amorim (2003), no mapa da exclusão social, Camaçari encontrava-se na 1991ª posição dentre os 2290 municípios brasileiros com maiores índices; Salvador ficou com a 260ª posição. Comparativamente as duas cidades possuíam semelhantes índices de alfabetização, emprego formal e violência. Camaçari superava Salvador quanto aos dados relativos à pobreza, possuindo, no entanto, um número menor de jovens e pessoas com nível de escolaridade mais baixo. Quanto à desigualdade, confirmava-se o exposto anteriormente: Camaçari possuía uma gritante desigualdade social em relação à Salvador superando em 300% o índice da capital baiana.

da grande maioria da população, incrementada pelos baixos índices educacionais<sup>30</sup>. Apesar das ações realizadas pelo poder público local, o município convive com índices sociais conflitantes. Camaçari alcançou em 2000, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2000) a 2ª posição no *ranking* estadual no Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE)<sup>31</sup>. No entanto, 41,0% dos seus habitantes possuem uma renda mensal familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo; já os que alcançam uma renda mensal familiar superior a três salários mínimos compõem apenas 8,1% da população<sup>32</sup>. Corroboram com esses números os dados da Prefeitura de Camaçari (2005), que indicam que 46,7% da população estão em situação de pobreza (quando para o Nordeste essa taxa é de 24,1%) e 21,1% são de indigentes (quando a média nacional é de 12,9%).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Social (IDS)<sup>33</sup>, o município ficou com a 10ª posição (SEI, 2000). Junto ao Índice do Nível de Saúde (INS) Camaçari ficou com o 34º lugar na Bahia e em se tratando do Nível de Educação (INE), a cidade está na 85ª posição da Bahia, o que é reafirmado pelo percentual de mais de 20% de analfabetos com 15 anos ou mais<sup>34</sup>. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) de 2001 Camaçari apresenta valor de 0,526<sup>35</sup>. Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o município tem indicador de 0,734, o que o coloca na posição 2319 dentre os 5507 municípios brasileiros e na 6ª posição da Bahia<sup>36</sup>. Segundo o Mapa da Violência dos Municípios, em 2002 foram registrados 44 homicídios em Camaçari, 69 em 2003 e 62 em 2004, alcançando 107 em 2006<sup>37</sup>. O Departamento de Polícia Militar de Camaçari (DEPOM), no entanto, apresenta índices superiores: para 2003 foram 72 e para 2004 foram 93 homicídios (CAMAÇARI, 2005). Ainda que esses números estejam abaixo da média nacional (1273 para 2006) e da

---

<sup>30</sup> Como resultado desse perfil, as melhores remunerações do Pólo são hoje destinadas a profissionais de outros estados, notadamente do Sul e Sudeste, ou que não residem em Camaçari.

<sup>31</sup> O IDE é composto do Índice de Infra-estrutura (INF), do Índice de Qualificação de Mão-de-obra (IQM) e do Índice do Produto Municipal (IPM).

<sup>32</sup> Observatório das Metrópoles. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_salvador.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_salvador.pdf)>. Acesso em: 30 de janeiro de 2008.

<sup>33</sup> O IDS é composto pelos seguintes índices: Índice do Nível de Saúde (INS), Índice do Nível de Educação (INE), Índice dos Serviços Básicos (ISB) e do Índice de Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH). Disponível junto a SEI: <[http://www.sei.ba.gov.br/side/frame\\_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.volta=>](http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.volta=>)>. Acesso em 29 de janeiro de 2008.

<sup>34</sup> Observatório das Metrópoles. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_salvador.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_salvador.pdf)>. Acesso em: 30 de janeiro de 2008.

<sup>35</sup> Fundo das Nações Unidas para a Infância. Situação da Infância Brasileira 2001. UNICEF. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/sib2001/tab8-ba.htm>>. Acesso em 29 de janeiro de 2008.

<sup>36</sup> O IDH-M utiliza como critérios os indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*). Dados obtidos junto ao PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em 30 de janeiro de 2008.

<sup>37</sup> Disponível junto à Rede de Informação Tecnológica Latino Americana (RITLA) – Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008: <[http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2314&Itemid=147](http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2314&Itemid=147)>. Acesso em 31 de janeiro de 2008.

média baiana (588 para 2006), há que se considerar que 90,7% das mortes de jovens em Camaçari foram oriundas de homicídio<sup>38</sup>.

Por meio da observação direta<sup>39</sup> da estrutura associativa local, bem como de acordo com informações obtida junto à Prefeitura de Camaçari (2005), a múltipla origem dos sujeitos sociais que compõem a cidade juntamente com o seu perfil de “cidade dormitório” caracterizam um município voltado ao trabalho e moradia, sem estruturas de lazer atrativas, destituído de uma organização social forte. O documento municipal considera, no entanto, que uma importante característica da cidade é, exatamente, a organização da sociedade civil em associações de bairros e centros comunitários agregados, respectivamente, em 75 e em 14 entidades, contabilizando-se sede e orla (números em 2005 para as entidades cadastradas na Prefeitura). Além destas outras 25 entidades dividiam-se entre cooperativas, fundações, sociedades beneficentes, dentre outros. Um levantamento mais recente elaborado pela União das Organizações Sociais e Culturais de Camaçari (UOSCC) aponta que estão ativas 35 associações de bairro e 48 centros culturais e comunitários e grupos produtivos (UOSCC, 2007). Como relata o presidente da UOSCC, Antônio Costa da Silva<sup>40</sup>, muitas instituições não são organizadas e estão inativas. Embora existam oficialmente, não há uma inserção política expressiva dessas entidades nos espaços deliberativos de Camaçari, notadamente nos conselhos gestores, seja pelo número reduzido de assentos para acomodar essa demanda, seja pela ausência de seus representantes para acompanharem os processos decisórios que se instauram nesses espaços.

De acordo também com a estrutura político-partidária encontrada no município, desde a redemocratização apenas duas eleições colocaram no poder um partido de esquerda; as duas tendo sido vencidas pelo atual Prefeito Luiz Carlos Caetano (1985-1988 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e 2005-2008 pelo PT). Esses dados integram Camaçari à estrutura acolhida por grande parte das cidades baianas, nas quais os partidos de direita foram mais vitoriosos. Também como em outros municípios sugere nas últimas

---

<sup>38</sup> Dados obtidos com base nos números apresentados pela Rede de Informação Tecnológica Latino Americana (RITLA). Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008. Disponível em: <[http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2314&Itemid=147](http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2314&Itemid=147)>. Acesso em 31 de janeiro de 2008.

<sup>39</sup> A autora do presente estudo reside em Camaçari, por isso o acesso à observação das estruturas associativas no município.

<sup>40</sup> Entrevista realizada em 07/02/2008 nas dependências da UOSCC (Camaçari-Ba). Antônio Costa da Silva atua há cerca de trinta anos em organizações comunitárias e hoje é presidente da UOSCC – União das Organizações Sociais e Culturais de Camaçari.

eleições uma disposição por parte da sociedade por uma maior abertura dos canais participativos e da efetiva inserção cidadã nesses espaços<sup>41</sup>.

A esse respeito, Ginaldo do Rosário Guedes, que acompanhou toda a trajetória política de Camaçari desde a ditadura e teve dois mandatos como vereador no município (1992-1996 e 1996-2000), considera que existiram divergências significativas entre as gestões dos partidos de esquerda e de direita: “[...] pode não haver diferenças de hábitos, trato, costume, porque o país é capitalista [...]”, porém indica que a grande discrepância está na importância que o socialismo atribui ao cidadão:

[...] o socialismo delega, distribui mais ao cidadão [...] o PDDU, o OP [...] isso já é marca socialista. A forma de administrar é mais transparente, o próprio atendimento e as obras. A tônica do socialismo é o caminho da responsabilidade. Apesar de ter feito muito (se referindo a uma das gestões de direita), hoje tem obras de qualidade objetivando o social (GUEDES, 2008, [entrevista], grifo nosso)<sup>42</sup>.

É importante destacar que a perceptível diversidade populacional em Camaçari suscitou o desenvolvimento de uma sociedade sem identidade local consolidada. Os imigrantes que escolheram Camaçari como morada o fizeram com intenção de retorno às suas cidades de origem – o que não foi possível para a grande maioria das pessoas. Assim, a sociedade civil não conseguiu configurar-se num espaço de confluência e dialética de interesses, de discussão e de negociação. Isso não impediu, ao mesmo tempo e paradoxalmente, a implantação de alguns canais participativos, a exemplo do OP, implementado a partir da gestão municipal em 2005 com o Prefeito Luiz Caetano (PT) ou ainda de 10 conselhos municipais (CUNHA; GUEDES; MILANI, 2007).

### 3.2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE CAMAÇARI: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAMENTO

No mapeamento realizado entre março e abril de 2007 (CUNHA; GUEDES; MILANI, 2007) Camaçari comportava 10 conselhos municipais ativos, sendo o de Saúde o mais antigo (criado em 1990) e o mais recente o da Bolsa Família (instituído em 2006). São eles por ordem de criação: Conselho Municipal de Saúde (1990), Conselho Municipal dos Direitos da

<sup>41</sup> Para fins dessa dissertação conceitua-se um partido de direita como sendo aquele cujo projeto político se baseia em estratégias assistenciais, na manutenção do *status quo* e na ausência da diversidade da sociedade civil nos espaços de decisão. Já os partidos de esquerda são tidos como promotores da cidadania e da participação por meio de instrumentos deliberativos (e autônomos) que acolham “as vozes” dos diversos sujeitos sociais.

<sup>42</sup> Entrevista realizada em 19/02/2008 por telefone.

Criança e do Adolescente (1991), Conselho Municipal de Educação (1994), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (1994), Conselho Municipal de Assistência Social (1996), Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (1998), Conselho Municipal de Turismo (1991), Conselho Municipal da Mulher (2005), Conselho Municipal de Segurança Alimentar (2005) e Conselho Municipal da Bolsa Família (2006). Interessante perceber que à época com 161.727 habitantes, Camaçari tinha o mesmo número de conselhos municipais que Candeias, naquele momento com uma população de 76.783 pessoas (IBGE, 2007). Outros conselhos passavam naquele instante por trâmites legais para sua institucionalização, como o Conselho Municipal do Idoso, o Conselho Municipal da Juventude, o Conselho Municipal do Portador de Deficiência e o Conselho Municipal da Cidade, além da Casa dos Conselhos, porém até o momento não foram implantados. Merece destaque, ainda, o Conselho Municipal do Meio Ambiente, que apesar de ter sido criado em 2003 como importante espaço deliberativo, principalmente em se tratando de uma cidade industrial como Camaçari, encontra-se atualmente desativado.

### **3.2.1 O Conselho Municipal de Saúde – CMS**

Os conselhos de saúde foram previstos inicialmente no artigo 11 da Lei Orgânica da Saúde nº 8.080 (LOS), de setembro de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), porém este artigo foi vetado totalmente (CUNHA, 2007). Dessa forma, os conselhos de saúde foram regulamentados pela Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que trata da participação da comunidade na gestão do Sistema e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros. Possuem caráter permanente e deliberativo, definindo-se a sua composição por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Nesse ponto há uma distinção significativa deste conselho em relação aos demais, uma vez que a representação paritária dos seus usuários se dá em relação ao somatório dos demais segmentos, o que “discrimina positivamente os segmentos e grupos com menor poder no sistema” (CARVALHO apud TATAGIBA, 2002; p. 52) e que Tatagiba (2002) chama de super-representação dos segmentos dos usuários.

Aos conselhos de saúde cabe formular estratégias de ação e controlar a execução das políticas na área de saúde; fiscalizar os recursos; organizar e definir o funcionamento das Conferências de Saúde e de suas próprias rotinas por meio de regimento interno. É

indispensável que os municípios, os estados e o Distrito Federal possuam conselhos de saúde para que aja a transferência de recursos. Deve-se reconhecer, portanto, que os conselhos enquanto os “novos órgãos do Poder Executivo” integram a estrutura pública e incluem “os demais órgãos do Poder Executivo, os Tribunais de Contas vinculados ao Poder Legislativo, o Ministério Público e o Poder Judiciário” (CMS, 2007 a)

No município de Camaçari, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi criado por meio da Lei Orgânica Municipal em 17 de maio de 1990, não possuindo, portanto, lei própria de criação até o momento. O CMS tem como percussor a Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde do Município de Camaçari (CIMS), que tivera sua primeira reunião ordinária realizada em 07 de janeiro de 1986, de acordo com o livro de atas da época. Ela funcionara a partir do apoio da Fundação de Saúde do Município de Camaçari (FUSAMC). O CIMS já contava na sua formação inicial com representantes de bairro, de sindicato, da pastoral da saúde, do Pólo Petroquímico e de profissionais da área; também possuía uma comissão técnica (à época responsável por cálculos acerca da capacidade do serviço de saúde no município). Foram 16 reuniões e 2 (duas) visitas técnicas a instituições de saúde realizadas em 1986 e 13 reuniões e 1 (uma) visita técnica em 1987. Esse grupo se constituiu como Conselho Municipal de Saúde em 27 de agosto de 1987 na sua primeira reunião ordinária com discussão do regimento interno e formação da comissão executiva.

A composição hoje do CMS eleita para a gestão 2007-2009 é de 12 usuários e 12 não-usuários; esses últimos formados por 3 (três) representantes do governo, 3 (três) membros dos prestadores de serviços da área e 6 (seis) profissionais de saúde. Os conselheiros (titulares e suplentes) são indicados pelas suas entidades representativas (escolhidas em votação pelos conselheiros), possuem mandato de dois anos (podendo ser renovado) e não são remunerados pela função.

Atualmente o CMS trabalha na reforma do seu regimento (última alteração em 12 de agosto de 2004), sendo um dos pontos mais significativos da mudança a não indicação em lei do Secretário Municipal de Saúde para a presidência do Conselho. Somente em 2007, após 17 anos de CMS instituído, foi realizada a primeira eleição entre os conselheiros para escolha do Presidente, atualmente Ajax Santos Tavares, que representa os usuários. A vice-presidente, Ivanilda Souza de Brito (eleita pelos membros do Conselho segundo determina o regimento) compõe o segmento dos trabalhadores em saúde. Além desses, o CMS é formado por uma Secretaria Administrativa, cuja responsável é Adriana Marques dos Santos (que não é membro do Conselho, de acordo com os princípios do regimento interno), a quem cabe

coordenar administrativamente o Conselho, secretariar reuniões, convocar sessões, distribuir atas, pauta e demais documentos relevantes aos conselheiros.

Segundo o regimento em fase de reestruturação “as reuniões deverão ser abertas ao público com data e pauta previamente divulgados”, porém, segundo o Presidente do CMS Ajáx Santos Tavares<sup>43</sup>:

[...] essa prática, ela não está consolidada ainda não. Nós temos que utilizar a possibilidade de fazer, de usar instrumentos de comunicação: jornal, boletim, panfleto, noticiário em rádio..é uma forma de devolver pra comunidade o resultado do nosso trabalho.”[...] “A prática que eu tenho propugnado é a prática do retorno às suas bases. Retorno às entidades que representam e dividir com elas, socializar as informações, né? Porque cria uma expectativa para uma entidade que tem uma pessoa no conselho: *o que é que o cara tá fazendo lá?* (TAVARES, 2007, [entrevista], grifo nosso).

Essas assertivas indicam uma das dificuldades do CMS e da grande maioria dos conselhos gestores que é, exatamente, trabalhar a comunicação (para dentro e para fora) de modo a exercer o papel de “estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde”, uma das competências do CMS segundo o seu regimento interno. E também remontam ao histórico do CMS, que

[...] foi criado só para atender a legislação e tinha algumas características castrenses de que o Presidente era necessariamente o Secretário de Saúde; ele não se reunia, ele só assinava atas. E a gente veio mudando isso ao longo desses últimos 10, 15 anos e temos hoje um conselho presidido por um usuário com bastante autonomia e buscando cada vez mais autonomia (TAVARES, 2007, [entrevista]).

Como em todos os conselhos gestores, as reuniões são divididas em ordinárias com regularidade mensal (aquelas marcadas previamente e com pauta definida, devendo ser enviada com antecedência mínima de cinco dias úteis aos conselheiros segundo prevê o regimento) e extraordinárias (normalmente sem agendamento prévio e com pautas de caráter urgente, podendo ser convocadas tanto pelo Presidente quanto pela maioria dos membros do Conselho).

Quanto à sua estrutura, o regimento interno do CMS prevê que ao poder público municipal de Camaçari cabe dotá-lo de recursos para seu pleno funcionamento, assim como dispor de equipamentos de apoio, a exemplo de computador com acesso à internet, telefone, sala, móveis, auditório próprio, veículo, etc. No entanto, apesar de hoje estar situado fora das dependências da Secretaria Municipal de Saúde (SESAU), o que lhe confere grau de autonomia na visão de muitos conselheiros, o CMS localiza-se numa sala do prédio da Vigilância à Saúde, instância atrelada à SESAU, dispondo de móveis, computador e linha telefônica e compartilhando o auditório com as atividades de setores da Vigilância. Não tem

<sup>43</sup> Entrevista concedida em 11/12/2007 nas dependências do CONVIVER (Camaçari – Bahia).



acesso, porém, a veículo próprio para as visitas técnicas e monitoramento às instituições de saúde do município nem para envio de documentos aos conselheiros quando se faz necessário. Essa situação de ausência de estrutura, similar a de tantos outros conselhos do Brasil, limita, na opinião de muitos conselheiros, a atuação do CMS em Camaçari.

Ainda assim, segundo relatos de conselheiros e observadores que participaram de outros momentos junto ao CMS, hoje o conselho realmente possui mais estrutura e a Prefeitura fornece apoio aos encontros. Há que se destacar que os Relatórios da Gestão municipal da saúde são enviados hoje pela SESAU ao CMS conforme rege a lei, com antecedência, sendo aprovados normalmente sem ressalvas ou com pequenos questionamentos que não inviabilizam a sua aprovação. Em outras gestões eram constantes os casos de perseguição e demissão de conselheiros, havendo também cortes salariais e transferências de postos de trabalhos para os que ousavam afrontar as determinações oriundas do segmento governamental. As decisões, por vezes, eram tomadas à revelia do Conselho. A partir da última eleição municipal, para a qual foi eleito um Prefeito do PT, Luiz Caetano, considera-se que essa situação começou a mudar, pois há uma maior abertura à participação para aqueles que defendem processos democráticos, como sinaliza a conselheira do CMAS e secretária do CMS Adriana Marques dos Santos<sup>44</sup>. Na fala de Cely Maria de Souza Silva<sup>45</sup>, conselheira da assistência social que acompanhou todo esse processo no CMS, um problema ainda enfrentado é a ausência de fiscalização:

Fiscalizamos muito pouco. Somos mais propositivos do que fiscalizadores [...] principalmente na Saúde, onde o montante de recurso é maior [...] Boas estruturas, mas como está sendo o atendimento, o lado humano? O conselheiro não sabe por que não vai lá. Precisamos fiscalizar mais; o recurso chega e precisamos saber se está sendo otimizado (SILVA, 2008a, [entrevista]).

Uma das possibilidades para o conselho fiscalizar se dá por meio das Comissões Técnicas, que se conformam em instâncias apropriadas às visitas técnicas junto às entidades da área e também primam por dirimir as assimetrias informacionais entre os conselheiros. Elas são existentes hoje no CMS, segundo o próprio Presidente Ajáx Tavares, e encontra-se em tramitação legal uma proposta para ampliá-las e formalizá-las no novo regimento interno. A proposta já discutida e aprovada pelos conselheiros de saúde é de manterem-se as seguintes comissões permanentes, a saber: a) Saneamento e Meio Ambiente; b) Participação Popular; c) Comunicação e Informação em Saúde; d) Orçamento e Finanças; e e) Capacitação de conselheiros.

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada em 28/01/2008 na sala do CMS (Camaçari – Bahia).

<sup>45</sup> Entrevista realizada em 28/01/2008 na sala do CMS (Camaçari – Bahia).

Uma forte preocupação da Presidência do CMS é a não partidização do Conselho, pois apesar dos conselheiros desempenharem uma ação política, a sua formação político-partidária não deve se sobrepor aos interesses do debate público no seio desse espaço. O próprio Presidente aponta:

[...] **(existe)** a minha preocupação pessoal em evitar que a minha formação político-ideológica interfira na condução do conselho. Eu tenho colocado sempre que esse conselho é um conselho para servir à sociedade, não a grupos, não a partidos, não a entidades, mas pra a sociedade como um todo. E eu acho que enquanto a gente não conseguir exatamente isso, ainda temos algumas dificuldades” (TAVARES, 2007, [entrevista], grifo nosso).

Daí advém, ainda, a importância das capacitações permanentes para o CMS porque apesar de alguns conselheiros já apresentarem experiência anterior na função e isso auxiliar bastante, muitos outros não dispõem desse conhecimento, além do que o papel do conselheiro ainda é confuso para muitos. Uma primeira capacitação foi realizada para a atual gestão dos conselheiros nos dias 1º, 14 e 15 de dezembro de 2007; porém, segundo a Secretaria Executiva do Conselho e de acordo com a lista de frequência, a presença dos conselheiros foi baixa, comprometendo as ações do CMS.

Quanto à importância do CMS hoje no município, o Presidente Ajáx Tavares afirma que o Conselho é uma importante ferramenta de controle social: “Ele está resgatando essa importância. Ele não é tão importante quanto poderia ser, mas já é muito importante”. E é um canal aberto à participação: “É uma forma de você acompanhar, de você interferir, de você buscar viabilizar os anseios da comunidade de uma forma organizada, de uma forma legitimada”. Sobre o papel do Conselho na resolução de problemas sociais, o poder deliberativo do Conselho, ele avalia de forma positiva, porém: “o que a gente tá com dificuldade ainda, por que vem passando por esse período de busca de autonomia, é de fazer com que as deliberações tenham a execução com a mesma rapidez que a gente [...] mas vamos chegar lá” (TAVARES, 2007, Passim).

### **3.2.2 O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS**

A partir da Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 7 de dezembro de 1993 a assistência social no Brasil teve sua estruturação definida. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) materializa o conteúdo da LOAS, configurando-se num

sistema de regulação e organização das ações socioassistenciais no território brasileiro. A LOAS indica que a gestão da política da assistência e a organização das ações sejam realizadas de modo descentralizado e participativo, delimitando que os conselhos de assistência social possuam caráter permanente e deliberativo e que organizem as conferências do setor. Os conselhos e as conferências, apesar de não serem os únicos, conformam-se em espaços privilegiados para a participação, segundo o SUAS. Esses conselhos são vinculados ao Poder Executivo, portanto a sua estrutura pertence ao órgão da Administração Pública responsável por coordenar a política, fornecendo-lhes apoio administrativo e dotação orçamentária para seu pleno funcionamento.

Um ponto relevante junto à LOAS é a delimitação no seu artigo 5º, inciso I, do comando único em cada esfera do governo. Isso significa que em cada esfera somente um ente governamental deverá se responsabilizar pela condução da política da assistência. Além da LOAS (1993), três outras definições legais regulamentam a Política da Assistência e têm impacto nas delimitações dos conselhos municipais: o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, as Normas Operacionais Básicas (NOB/97 e NOB/98) e o texto mais recente da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Quanto à composição desses conselhos, são aceitos como membros os representantes de três categorias: entidades sociais prestadoras<sup>46</sup> de serviços assistenciais e de assessoria, usuários e trabalhadores da assistência social. No entanto, deve ser respeitado o caráter paritário, sendo 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil. Cabe ao Ministério Público fiscalizar o processo de escolha dos representantes da sociedade civil. As entidades assistenciais devem ser inscritas nos conselhos municipais de assistência social para que o seu funcionamento seja legitimado e para que possam solicitar o registro e a certificação como entidades filantrópicas junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A existência do Conselho Municipal de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social (orientado e controlado pelo conselho) e do Plano de Assistência Social são condições básicas para que os repasses de recursos sejam realizados para os municípios, estados e Distrito Federal.

Ao conselho de assistência cabe, dentre outros, aprovar a política municipal de assistência social, assim como acompanhar e controlar a execução dessa política, regular a prestação de serviços na área, aprovar o plano municipal e o plano de aplicação do fundo

---

<sup>46</sup> A diferença primordial entre os prestadores da área da saúde e as entidades da área da assistência é que essas últimas, além de serem constituídas por prestadores de serviços, também são compostas por instituições de defesa de direitos. Para fins desse trabalho essas duas categorias são consideradas similares e são analisadas como tal.

municipal e propor ao CNAS o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que por ventura incorram em irregularidades previstas em lei.

Em Camaçari o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi instituído pela lei nº 355/96, de 01 de novembro de 1996 e alterado pela lei nº 369/97, de 04 de abril de 1997. O registro da sua primeira reunião data de 18 de dezembro de 1997, constando de atores diversos do município, a exemplo de representantes de associações, de sindicatos, da indústria e do governo. Já nos encontros iniciais debatia-se sobre o curso de capacitação de conselheiros, sobre a definição da dotação orçamentária do Fundo referente e sobre a participação de uma representante do conselho na II Conferência Nacional de Assistência Social. A sua atual gestão (2006-2008) é composta por 5 (cinco) representantes governamentais (nomeados pelo Poder Executivo Municipal de Camaçari) e 5 (cinco) representantes não-governamentais (todos escolhidos em foro próprio), sendo esses últimos distribuídos em 1 (um) assento para os trabalhadores da área, 1 (um) assento para usuários e 3 (três) assentos para entidades sociais prestadoras de serviços da área (que devem ser inscritas no CMAS para concorrer às eleições). Os conselheiros (titulares e suplentes) são eleitos para uma gestão de dois anos, passível de renovação, e não são remunerados para a função.

Como parte da Administração Pública, o CMAS deve ser apoiado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Camaçari (SEAS), que rege a política da assistência no município. Até o momento esta área é de responsabilidade conjunta com a Secretaria de Segurança Alimentar e Benefícios Sociais de Camaçari (SEABES)<sup>47</sup>, porém a organização dos serviços administrativos do conselho, inclusive por meio de pessoal e alocação de recursos materiais e financeiros para o seu pleno funcionamento e representação fique à cargo apenas da SEAS. Atualmente o CMAS está localizado no prédio da Casa do Servidor, dividindo uma sala com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Camaçari (CMDCA) e tendo acesso a telefone, computador (com problemas constantes) e internet sem, contudo, disponibilizar de impressora e veículo da Secretaria quando necessita enviar documentos e realizar monitoramento das entidades e programas sociais. Na alteração da sua lei (ainda em tramitação) o CMAS define, dentre outros, um recurso de R\$ 150 mil (cento e cinquenta mil reais) para a sua estruturação. O conselho é formado, ainda, por uma Secretaria Executiva, composta por Amanda Rouse (Secretária Executiva) e Marlene dos Santos Dias (Auxiliar Administrativo), Marcelino Vidal de Almeida (conselheiro vice-

---

<sup>47</sup> Para 2007 foram gastos pela SEAS 600 mil reais em programas sociais em contraponto aos 5 (cinco) milhões destinados às ações da SEABES, o que confirma a pulverização dos recursos junto à política da assistência em Camaçari.

presidente, representante da Secretaria Municipal de Educação de Camaçari – SEDUC) e Hosana Alves da Rocha (conselheira presidente, membro das entidades sociais).

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente e as extraordinárias, quando convocadas pelo Presidente ou um por um terço dos seus membros, sendo que nas duas situações os conselheiros devem ser informados com no máximo sete dias de antecedência. De acordo com o regimento interno do CMAS (em fase de reformulação) e com sua lei de criação, as reuniões são públicas (a não ser quando tratarem assuntos sigilosos) devendo ser precedidas de ampla divulgação; o resumo das suas deliberações deve ser publicado em locais públicos e todas as suas resoluções devem ser divulgadas especialmente nas Secretarias que integram o conselho, na Câmara Municipal, na Promotoria Pública e em outros locais públicos, sendo, se possível, também noticiadas em jornais de grande circulação. Todas as deliberações do CMAS hoje saem em Diário Oficial e a sua Presidente Hosana Alves da Rocha<sup>48</sup> indica que utilizam, ainda, a mídia local em eventos como as Conferências, nas quais as faixas são veículos importantes.

A existência de Comissões é também prevista nos documentos oficiais do CMAS e hoje elas dividem-se em Comissão de Verificação Prévia, que tem o papel de avaliar por meio de análise documental, visitar e emitir parecer quanto à pertinência da inscrição de entidades sociais no Conselho; e a Comissão de Monitoramento, que tem o papel de acompanhar a política da assistência no município, monitorando as ações e programas tanto governamentais quanto não-governamentais<sup>49</sup>.

Inscritas no CMAS estão hoje 39 entidades e, ainda assim, o que se percebe em espaços de participação, a exemplo do próprio conselho de assistência e de outros conselhos do município, é uma presença diminuta dessas instituições marcada, em forte medida, pela busca de recursos a serem destinados aos seus próprios projetos e não uma convergência de interesses em favor dos interesses coletivos. Essa situação é registrada na fala da Presidente do CMAS:

[...] ainda tem pessoas que vão para o conselho achando que o conselho deveria ter aquele papel anterior de só estar fazendo partilha de recurso ou para atender o interesse da entidade em relação às coisas [...] não compreendem que o papel do conselho é bem maior (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Também a participação do cidadão comum nas reuniões do CMAS, aquele que não está vinculado às entidades sociais, não é comumente vista. Essa situação é justificada em

---

<sup>48</sup> Entrevista concedida em 30/11/2007 no Hospital da Mulher (Camaçari – Bahia).

<sup>49</sup> Somente a partir de 2004, na gestão de Hosana Alves da Rocha, a Comissão de Monitoramento passou a monitorar também as ações do governo. Anteriormente somente as entidades sociais recebiam avaliação do CMAS.

parte pela Presidência, que informa que o conselho não dispõe de uma estrutura, de um espaço físico para as reuniões nem de uma logística para convidar a sociedade, já que até mesmo para a convocação dos conselheiros essa é uma tarefa difícil.

Hosana Alves da Rocha lembra que desde o início da implantação do conselho ele teve o importante papel de direcionar a política da assistência, mas “é lógico que tinha essa coisa assim de ser cooptado porque atendia interesse do governo. Geralmente era um conselho que não questionava muito” (Ibid). Ela indica que desde 2004 quando da implantação do curso de formação de conselheiros um novo tipo de trabalho foi feito para que o conselho passasse a ter realmente o papel dele de acompanhar a política no município:

Tanto é que o curso contribuiu para que os conselheiros na época reprovassem os relatórios (**se referindo aos relatórios da gestão municipal da assistência**), pra entender porque aquilo ali [...] a forma como estava não era o correto. Assim... tenta direcionar para esse tipo de trabalho; ser realmente o conselho que acompanha a política no município e não o conselho para estar servindo aos interesses de A, de B e de C (Ibid, grifo nosso).

Importante sinalizar aqui, a partir da fala da Presidente do conselho de assistência, que é recorrente a aprovação dos Relatórios de Gestão da assistência em Camaçari com ressalvas significativas, tendo ocorrido isso para os anos de 2005, 2006 e sendo previsto o mesmo para 2007. Contudo, segundo depoimento de Adriana Marques (conselheira do CMAS; representante dos prestadores), hoje o CMAS é mais autônomo, com mais liberdade para falar e votar, embora reitere: “[...] sempre me senti a vontade para falar e para votar independente de ser Governo ou não; não tenho que estar votando no que o Governo quer e sim no que preconiza a política de assistência [...]” (MARQUES, 2008, [entrevista]).

Para a sedimentação do papel do conselho e dos conselheiros o CMAS teve uma última capacitação realizada entre julho e agosto de 2007 obtendo, segundo percepção da Presidência, uma presença significativa dos seus membros, porém a instituição responsável não finalizou a formação, estando essa sem data para ser retomada.

A duplicidade de responsabilidade na condução da política da assistência no município entre SEAS e SEABES tem gerado permanentes discussões nas reuniões do CMAS, tendo se tentado sem sucesso a substituição do assento da SEABES por outra secretaria na última eleição como forma de pressionar o Poder Executivo local para a implantação do comando único, de acordo com as delimitações da LOAS, que indica que apenas um ente governamental direcione o setor, o que hoje para Camaçari ainda não foi implementado. Conforme afirma Hosana Alves da Rocha, “a questão de não ter estrutura única influencia muito” (ROCHA, 2007, [entrevista]). O fato de não se ter um comando

único no município impede que os profissionais visualizem a identidade dos programas sociais, para que servem e de que maneira se complementam e se integram. E continua:

[...] o próprio governo mesmo hoje não consegue ter um banco de dados, não consegue ter um mapa de vulnerabilidade porque as ações estão dispersas. Pra você mensurar isso é muito mais complicado [...] a política de assistência não tem uma identidade [...] o governo acha que não, que é melhor ficar separado porque separado as coisas funcionam melhor, mais administrável (Ibid).

Sem essa identidade na política de assistência, a presidente aponta que para os conselheiros: “[...] é muito mais difícil hoje fazer controle social em Camaçari” e para “[...] o próprio usuário da assistência. Como é que a gente vai trazer esse público para o conselho se o conselho tá numa secretaria e eles acham que porque tá numa secretaria não faz controle da outra?” (Ibid, Passim). O tão almejado controle social é visualizado pela Presidência como sendo realizado pelo CMAS apesar dos entraves promovidos pelo comando duplo. O conselho age de forma a verificar as denúncias que recebe quanto aos serviços socioassistenciais da cidade tendo, por vezes, que notificar entidades e secretarias responsáveis.

Hosana Alves da Rocha indica também que na construção democrática das políticas públicas, outra dificuldade para a efetiva autonomia é o fato de que as decisões por vezes são tomadas de acordo com os benefícios para o governo e não para a sociedade. Antônio Costa da Silva, Presidente do CMAS entre 2003 e 2004, também sinaliza que a abertura dos conselheiros é relativa devido às relações de dependência que mantém com o governo. Também para o desempenho das funções do conselho um impasse é o não entendimento de alguns gestores quanto ao papel desse espaço, como assinala a atual presidente: “Às vezes até entendem o papel do conselho, mas não aceitam que determinadas pessoas que não estejam ligadas ao governo, que não sejam do governo estejam questionando o governo [...]” (ROCHA, 2007, [entrevista]). Daí decorrem constrangimentos e conflitos no desempenho da função de conselheiro que limitam a sua atuação, podendo mesmo haver pedidos de exoneração dos que vão de encontro ao defendido pelo governo:

Pode até haver compreensão, mas os interesses governamentais se sobrepõem aos interesses da política. A questão da governabilidade para determinados gestores se sobrepõem a isso. Então, atualmente, o maior conflito no Conselho é, exatamente, esse embate de concepções do que é a política, do que é o Conselho, o que levou a todo um desgaste a ponto da gente sofrer coerção, sofrer difamação, distorção do que é dito no Conselho, do que é dito na reunião, coisa que a gente não pensava estar enfrentando num governo de esquerda, mas está passando... é a realidade hoje... tem que ter certos cuidados para não estar recebendo represálias, ser rechaçado como alguns conselheiros já foram, como até eu mesmo fui [...] você tá vivendo isso num governo de recorte popular (ROCHA, 2007, [entrevista]).

### 3.2.3 Análise empírica do perfil da participação dos conselheiros no CMS e no CMAS

Com base neste contexto mais abrangente acerca dos dois conselhos de Camaçari aqui analisados, o presente estudo parte, abaixo, para responder à pergunta de partida da pesquisa, agora fazendo uso de uma análise de natureza empírica. Sabe-se, diante do exposto nos capítulos anteriores, que os conselhos se firmaram enquanto importante espaço de participação e abertura democrática. Nesse sentido, o conhecimento do perfil da participação dos conselheiros na dinâmica desses espaços torna-se indispensável para um aprofundamento da análise do princípio participativo na teoria democrática. Por conseguinte, o presente capítulo objetiva analisar, a seguir, o perfil da participação dos conselheiros no CMS e no CMAS de Camaçari a partir das quatro dimensões definidas na matriz de análise apresentada *infra* (Quadro 2).

### 3.2.4 Procedimentos Metodológicos

A fim de responder ao problema de pesquisa em questão: *qual o perfil da participação dos conselheiros no Conselho Municipal de Saúde (CMS) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no município de Camaçari (BA)?*, essa dissertação buscou fundamentar-se teoricamente e respaldar-se no contexto, conforme apresentado e problematizado nos capítulos anteriores. Além disso, foi desenvolvida uma pesquisa empírica baseada em documentos institucionais, entrevistas semi-estruturadas e estruturadas, aplicação de *survey* e observação não-participante, como será detalhado a seguir.

O presente trabalho tem por campo de estudo dois conselhos municipais de Camaçari, o de Saúde (CMS) e o de Assistência (CMAS), tendo sido pensada a análise quanto aos fins como pesquisa exploratória, uma vez que “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 2004; p. 47), como é o caso do perfil da participação dos conselheiros no contexto de Camaçari. Quanto aos meios, a investigação conformou-se em: pesquisa de campo, já que a empiria foi priorizada, tendo nas sedes dos conselhos e nas reuniões fontes indispensáveis de informações; pesquisa bibliográfica, uma vez que tem fundamentação teórico-metodológica embasada em outros trabalhos; pesquisa documental, por valer-se de documentos oficiais dos conselhos, a exemplo das atas, leis de criação e regimentos internos; e estudo de caso, muito menos pelo



seu caráter exaustivo e considerando-se que esse possibilita a interação direta entre contexto e fenômeno, cujos limites são bastante tênues (YIN, 2001).

O campo de pesquisa firmou-se na participação política em Camaçari, tendo como universo da pesquisa de campo o corpo de membros do CMAS e do CMS, incluídos os seus respectivos Presidentes, num total de 68 conselheiros entre titulares e suplentes que representam 34 entidades com assentos nesses conselhos (24 assentos no CMS e 10 assentos no CMAS). A amostra foi definida utilizando-se o critério de acessibilidade, sendo composta por 20 representantes do CMS e 10 representantes do CMAS, inclusive seus Presidentes. Para a amostra foram ainda considerados:

- a) Apenas membros da atual gestão dos conselhos, independente do tempo de atuação desses conselheiros;
- b) Apenas um representante por assento;
- c) Priorização dos membros mais presentes às reuniões (titular ou suplente) que pudessem efetivamente contribuir com a pesquisa;
- d) Os assentos sem constância nas reuniões dos conselhos não teriam representantes pesquisados.

Portanto, os sujeitos da pesquisa foram os conselheiros que possuem assentos no CMAS e no CMS e que, conseqüentemente, fazem parte da atual gestão. Os representantes do CMAS foram eleitos em agosto de 2006 para a gestão 2006-2008 e os membros do CMS foram nomeados em setembro de 2007, para o período de gestão 2007-2009, o que indica uma diferença de pouco mais de um ano de atuação entre os atuais conselheiros das duas instâncias e que pode ser significativo em termos de resultados obtidos na pesquisa. Os dois conselhos estudados são divididos em quatro segmentos: CMS – usuários, trabalhadores, prestadores e governo; e CMAS – usuários, trabalhadores, entidades e governo. A diferença primordial entre os segmentos entidades da assistência social e prestadores de serviços da saúde se dá quanto ao seu teor funcional: as entidades podem ser representadas por instituições de direitos e prestadores de serviços, ao passo que os prestadores somente se conformam em prestar atendimento e serviços, optando-se para eventuais análises entender esses dois segmentos como similares. Assim, a presente pesquisa considerou a divisão por segmentos na sua análise por entender que esse é um importante indicador do perfil da participação dos conselheiros. Dessa forma, foram entrevistados todos os 10 conselheiros do CMAS (governo – **cinco**; entidade – **três**; trabalhador – **um**; e usuário – **um**) e 20 representantes do CMS (governo – **três**; prestador – **dois de três**; trabalhador – **seis**; e usuário – **nove de doze**).

Num primeiro momento, na fase exploratória da pesquisa (entre outubro de 2006 e maio de 2007) primou-se pelo levantamento bibliográfico sobre o tema participação, sobretudo no contexto dos conselhos municipais. Foram realizadas coletas de dados primários por meio de entrevistas semi-estruturadas com os representantes as Secretárias Executivas dos dois conselhos, com o Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Camaçari (CMDCA) e com uma Assistente Social; entrevistas informais também aconteceram com a Assistente Administrativa do CMAS e com a Secretaria Executiva do CMDCA<sup>50</sup>. Já a coleta de dados secundários foi fruto de pesquisas nos regimentos internos, nas leis de criação e nas atas disponibilizadas pelos conselhos, além da leitura de artigos e pesquisas acadêmicas sobre o tema.

Partindo-se para a pesquisa de campo propriamente dita, definiram-se como instrumentos de coleta de dados as técnicas combinadas de entrevista e questionário, de observação não-participante e de análise documental, próprias do estudo de caso, que foram assim distribuídas:

- a) Aplicação de questionário com os conselheiros dos dois conselhos. O *survey* encontra-se disponível no Apêndice A<sup>51</sup>.
- b) Entrevista semi-estruturada foi realizada com os presidentes do CMS e do CMAS, sendo registradas em gravador por autorização dos entrevistados. O roteiro das entrevistas encontra-se no Apêndice B.
- c) Entrevistas abertas foram realizadas com as atuais Secretárias Executivas<sup>52</sup>, com alguns conselheiros e atores sociais relevantes ao presente estudo. A relação de todos os entrevistados compõe o Apêndice C.
  - Os trechos transcritos das entrevistas são literais e correspondem, exatamente, ao pensamento dos respondentes, tendo sido obtida autorização dos mesmos para que suas falas fossem inseridas neste trabalho.
- d) Observação não-participante junto às reuniões dos dois conselhos, tendo participado de cinco encontros do CMS<sup>53</sup> e 11 do CMAS<sup>54</sup> e junto às Conferências

---

<sup>50</sup> Secretarias Executivas: CMAS – Jacqueline da Silva Ferreira (Secretária) e Marlene dos Santos Dias (Assistente Administrativa); CMS – Adriana Marques (Secretária); CMDCA – Ana Cláudia Santos Conceição, José Hilton Alves dos Santos (Secretários), Antônio Souza (Presidente à época); Assistente Social – Marcela Silva, vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social de Camaçari e responsável pela implantação do Conselho Municipal do Idoso no município à época;

<sup>51</sup> Para testar os questionários, os mesmos foram aplicados aos conselheiros Márcio Silva das Neves (CMS), Cely Maria de Souza Silva (CMAS) e José Hilton Alves dos Santos (CMDCA).

<sup>52</sup> Secretárias Executivas atuais: Adriana Marques – CMS; e Amanda Rouse – CMAS.

<sup>53</sup> Dentre esses 1 referiu-se à capacitação dos conselheiros (14/12/2007), ocorrida nos dias 1º, 14 e 15 de dezembro de 2007.

da Saúde<sup>55</sup> e da Assistência Social<sup>56</sup>. O Apêndice D fornece a relação dessas reuniões. Como fonte de registro dos dados coletados teve-se o diário de campo.

e) Análise documental

- i. da lei de criação, da lei que altera a anterior, do decreto de nomeação dos conselheiros não-governamentais e do regimento interno do CMAS
- ii. do regimento interno, da proposta de alteração do regimento e da proposta de criação das comissões do CMS
- iii. de quatro atas do CMS e 18 atas do CMAS com posterior confrontação com dados do *survey*, cuja metodologia é apresentada mais adiante
- iv. de sete atas do CMS e nove atas do CMAS para conhecimento das dinâmicas dos conselhos; o Apêndice D, além das reuniões com observação não-participante, traz a relação das atas analisadas

As reuniões conformaram-se em indispensáveis campos de investigação, passíveis de observação direta, enquanto a realização de entrevistas constituiu-se em instrumento de observação indireta (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). Tanto para as reuniões, normalmente realizadas uma vez ao mês, quanto para a obtenção de documentos e informações, a inserção da pesquisa foi viabilizada por meio de esclarecimentos acerca do teor do estudo, bem como por meio de ofícios remetidos pelo orientador.

Quanto ao corte temporal, a parte empírica deu-se por meio da imersão junto às reuniões dos conselhos iniciadas em abril e finalizadas em dezembro de 2007 e contatos pessoais iniciados com os conselhos a partir do mês de outubro de 2006 indo até março de 2008, num total de 18 (dezoito) meses de convivência com o campo em análise.

A presente pesquisa prima, ademais, pela busca da integração quali-quantitativa por considerar que a exclusividade de uma técnica traria um empobrecimento ao estudo e, ainda, por acreditar que seria um trabalho vão tentar ater-se a uma única técnica, já que há uma interdependência entre elas e juntas fornecem um resultado muito mais expressivo da realidade investigada. Portanto, houve aqui a opção pela combinação de metodologias, a chamada triangulação, que tem por objetivo incluir a amplitude na descrição, explicação e

---

<sup>54</sup> Dentre os quais 3 foram encontros de capacitação dos conselheiros do CMAS juntamente com o CMDCA (para a qual não houve finalização) e 1 referiu-se a uma das pré-conferências.

<sup>55</sup> A Conferência da Saúde aconteceu entre os dias 25 e 27 de julho de 2007 na Casa do Trabalho, tendo participado no dia 25 de julho.

<sup>56</sup> A Conferência da Assistência Social aconteceu entre os dias 29 e 30 de agosto de 2007 na Casa do Trabalho, tendo participado no dia 29 de agosto.

compreensão do objeto em estudo; os métodos qualitativos e quantitativos, dessa forma, não são percebidos como opostos e, sim, como complementares (GOLDENBERG, 1997).

Os dados trabalhados por meio da presente pesquisa foram fruto, primordialmente, portanto, das atas e das entrevistas realizadas junto aos conselheiros do CMAS e do CMS, cujas particularidades são tratadas a seguir. A pesquisa em questão fez uso das atas dos conselhos por estas constituírem-se em documentos oficiais para registro de todas as pautas discutidas e também das presenças dos conselheiros (sendo que para esse registro também é utilizada a lista de presença). Além disso, as atas expõem as discussões realizadas e os conselheiros que participaram dessas discussões. Deve-se ter em conta aqui, com base na percepção das próprias Secretárias Executivas atuais, que sendo as atas instrumentos de relatoria, essas se valem da concisão e da priorização do que de mais importante foi discutido; e isso significa citar os conselheiros que defenderam idéias, tomaram iniciativas, propuseram alguma nova pauta ou, de alguma outra maneira, “alimentaram” a discussão. Dessa forma, a partir da leitura das atas foi possível obter algumas importantes conclusões acerca do perfil dos conselheiros quanto a sua presença nas reuniões dos conselhos e também quanto a sua participação nas discussões das pautas.

Assim, optou-se por uma análise combinada do caráter quantitativo e do caráter qualitativo das atas, respectivamente número de presenças por segmento (governo, entidade, prestador, usuário, trabalhador) às reuniões do conselho e número de presentes citados por segmento que participaram das discussões do conselho. Isso significa dizer que a participação não foi analisada a partir da quantificação das “falas” (número de caracteres quantificando o tempo de fala, número de “falas”, número de proposições, etc.) buscando-se tão somente verificar dentre os presentes aqueles que foram citados por se envolverem nas discussões dos conselhos. Importante salientar, ainda, que sendo as atas submetidas à apreciação dos conselheiros, estes, em caso de discordância em relação às citações dos seus nomes nas discussões de algum tema ou na falta dessas menções em algum momento que julguem relevantes, os conselheiros podem solicitar as devidas alterações, o que legitima ainda mais o uso das atas para fins de análise do grau da participação.

Uma última questão acerca da análise das atas diz respeito ao período pesquisado. Nesse estudo foi delimitado que o período estudado junto às atas seria equivalente ao tempo de atuação dos conselheiros da atual gestão de cada um dos conselhos. Essa decisão justificase pelo fato de serem os conselheiros atuais a responderem ao *survey*, instrumento a ser confrontado e contrastado com as atas, o que não explicaria analisar atas antigas, embora estas

tenham sido objeto de leitura prévia para fins de maior compreensão sobre as dinâmicas dos dois conselhos.

As atas do CMAS analisadas para fins de contraposição ao percebido pelos conselheiros por meio do *survey* referem-se às reuniões ocorridas entre 14 de agosto de 2006 (primeira reunião formada por conselheiros da gestão 2006-2008) e 20 de dezembro de 2007 (última reunião ocorrida no mês final da pesquisa para análise das atas). Foi possível o acesso a 18 atas (cinco referentes a reuniões sem quórum deliberativo, duas incompletas e para uma não foi localizado o seu conteúdo), sendo aproveitadas para análise 18 atas para a presença e 10 atas para a participação, além das nove atas consideradas para compreensão da dinâmica do conselho.

Para o CMS foram passíveis de análise apenas quatro registros referentes às reuniões ocorridas entre 20 de setembro de 2007 (data da primeira reunião formada por conselheiros da gestão 2007-2009 que tomaram posse em 14 de setembro de 2007) e 11 de dezembro de 2007 (última reunião ocorrida no mês final da pesquisa para análise das atas). Em uma dessas reuniões foram obtidos dados apenas sobre a presença dos conselheiros, sendo a participação visualizada em apenas três atas. Apesar do número reduzido de atas do CMS para análise, inclusive em contraponto às atas do CMAS pesquisadas, buscou-se, exatamente, entender as possíveis similitudes e divergências entre conselhos municipais em estágios diferentes de atuação. Também foram acessadas sete atas para fins de entendimento sobre as atividades do conselho.

Os resultados apresentados indicam o nível de presença dos conselheiros e também o nível de participação de acordo com o segmento que representam. Considerou-se que cada um dos segmentos tem um número “ótimo/ideal” de **presenças**, equivalente ao total de assentos do segmento multiplicado pelo número de reuniões realizadas. Assim, temos para as dezoito reuniões analisadas do CMAS:

**Governo** – 5 (cinco) assentos X 18 reuniões = 90 presenças;

**Entidade** – 3 (três) assentos X 18 reuniões = 54 presenças;

**Usuário** – 1 (um) assento X 18 reuniões = 18 presenças; e

**Trabalhador** – 1 (um) assento X 18 reuniões = 18 presenças.

E para as quatro reuniões pesquisadas do CMS:

**Governo** – 3 (três) assentos X 4 (quatro) reuniões = 12 presenças;

**Prestador** – 3 (três) assentos X 4 (quatro) reuniões = 12 presenças;

**Usuário** – 12 assentos X 4 (quatro) reuniões = 48 presenças; e

**Trabalhador** – 6 (seis) assentos X 4 (quatro) reuniões = 24 presenças.

Para obterem-se os percentuais de presença dividiu-se o número de presentes por esse número “ótimo/ideal”. Já o número “ótimo/ideal” de **presentes citados**, que indicará o nível de participação, corresponde ao número total de presentes, pois o ideal seria que todos os presentes se envolvessem nas discussões das pautas. Para o nível de participação foi necessário, então, dividir-se o número de presentes citados pelo número total de presentes (“ótimo/ideal”). Importante destacar que a análise que segue não se propõe a generalizações, sendo seus resultados referentes apenas às atas citadas, ou seja, o que foi observado quanto à presença e à participação indica o perfil de comportamento dos conselheiros e de seus respectivos segmentos nas reuniões que geraram essas atas.

Antes de adentrar-se pelo modo como os dados das entrevistas com os conselheiros foram trabalhados, faz-se necessária uma explanação de como se chegou a eles. O *survey* foi aplicado diretamente aos sujeitos da pesquisa, os quais responderam oralmente aos questionamentos. As questões foram elaboradas com base em perguntas estruturadas, fornecendo ao entrevistado um conjunto de possíveis respostas. Elas comportaram resposta múltipla (podendo o entrevistado optar por mais de uma resposta), resposta única (o entrevistado precisou escolher apenas uma resposta dentre duas ou mais possíveis), resposta aberta (o entrevistado fornecia a sua própria resposta) e escalonada (o entrevistado forneceu o grau de concordância ou discordância em relação a determinadas afirmações). Quanto às questões escalonadas foi utilizada a escala de Likert, a partir da qual os respondentes não apenas concordam ou discordam, mas emitem sua opinião sobre o grau de concordância ou discordância quanto às afirmações apresentadas. É atribuído, então, um número relativo a cada grau.

Apesar de serem dois grupos de conselheiros (do CMS e do CMAS), não foi necessário inserir diferenciações nos *surveys*. A descrição detalhada da composição de cada grupo de conselheiros entrevistados e informações acerca da realização das entrevistas com outros respondentes encontram-se no Apêndice C.

O tratamento dos dados oriundos das entrevistas com os conselheiros impôs a existência de um banco de dados, sendo utilizado o *Microsoft Office Access 2007* para gerenciamento. A partir desse banco foi possível obter informações absolutas, percentuais e cruzamentos. Por fim, dois dados obtidos por meio das entrevistas foram confrontados com a

análise das atas: a frequência dos conselheiros às reuniões e a participação dos mesmos nas discussões.

Tendo por base os procedimentos metodológicos explicitados, a análise contida nessa dissertação percorreu os seguintes passos: a) identificação de elementos que compunham o perfil da participação de conselheiros a partir da fundamentação teórica e do contato com os próprios conselheiros e conselhos; b) delimitação de eixos norteadores que envolvessem os elementos identificados (de acordo com as dimensões da matriz de análise); c) comparação entre os diferentes perfis dos conselheiros do CMS e do CMAS com base nas respostas do *survey*; e d) análise dos perfis da participação dos conselheiros do CMS e do CMAS, associando-os com o contexto geográfico e sócio-político em questão, de acordo com a matriz de análise.

Assim, o estudo propôs-se à construção de um modelo analítico ou matriz de análise que pudesse dar conta da problemática em questão a partir das observações e entrevistas desenvolvidas no decorrer das investigações da pesquisa. A construção dessa matriz de análise teve por base os seguintes pressupostos:

1. Fatores fortemente enraizados na cultura política dos conselheiros (interesse por política, ativismo político, competência política subjetiva) influenciam diretamente a sua participação nos conselhos.
2. Regras administrativas rígidas quanto ao funcionamento do conselho (entidades pré-estabelecidas em lei, presidência do conselho não-rotativa) criam obstáculos a mudanças em direção a modelos de democracia participativa.

### 3.4 ANÁLISE DO PERFIL DA PARTICIPAÇÃO: A MATRIZ DE ANÁLISE

O entendimento acerca das dinâmicas no interior dos conselhos e a verificação do quanto esses espaços promovem processos efetivamente abertos e participativos perpassam pela identificação de qual a cultura política dos seus representantes. Diante dos estudos realizados, a presente dissertação define o perfil da participação dos conselheiros como sendo um conjunto de elementos configurados a partir da representação, da acessibilidade, da deliberação e dos limites percebidos no interior dos conselhos.

Assim, para o alcance dos objetivos dessa dissertação, foram elaboradas subquestões de pesquisa relevantes delineadas em quatro dimensões que constituíram o perfil da participação dos conselheiros do CMS e do CMAS, relacionadas à representação, à acessibilidade, à deliberação e aos limites, conforme se observa na matriz de análise a seguir (Quadro 2).

Dimensões de análise	Questões de Pesquisa	Formas de Verificação
<b>REPRESENTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Q1: Quais são os segmentos representados? Como se distribuem os atores da sociedade civil, os do poder público e os do segmento privado-empresarial no contexto desses conselhos?</li> <li>• Q2: Quem participa enquanto conselheiro desses conselhos municipais?</li> <li>• Q3: Como se relacionam os conselhos com o aparelho público municipal?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de documentos (atas, regimentos internos, leis de criação, decretos de nomeação, lista de presença, livro de posse)</li> <li>• Entrevistas</li> </ul>
<b>ACESSIBILIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Q4: Quais os mecanismos de acesso e participação dos conselheiros?</li> <li>• Q5: Como esses representantes são escolhidos e por quem?</li> </ul>	
<b>DELIBERAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Q6: Como se processa a tomada de decisão?</li> <li>• Q7: Sobre o que se delibera?</li> </ul>	
<b>LIMITES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Q8: Quais os limites à participação nesses conselhos? Que tipos de constrangimentos se desenvolvem na implementação das funções dos conselheiros?</li> </ul>	

**Quadro 2:** Matriz de análise

Sendo assim, cada uma das dimensões será analisada abaixo na ordem que aparecem na matriz de análise e tendo por subitens cada conjunto de questões específicas.

### 3.4.1 Dimensão da Representação

Os conselhos municipais, como já abordado, são espaços marcados pela descentralização, quando a responsabilização decisória foi transferida para as unidades subnacionais (estados e municípios), e pela participação no processo decisório, duas importantes mudanças quanto às políticas públicas a partir da Constituição de 1988 (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003). Essa “nova institucionalidade pública” constituída desde



então é sinalizada por Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) como propulsora também de um novo perfil de representantes, considerados pelos autores nos seus estudos como sendo uma nova elite.

Apesar da teoria democrática se dedicar a estudos que envolvem a participação e a sociedade civil, análises sobre a representação são ainda reduzidas (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), ainda que se tenha claro de que nem todos *podem participar* ou *querem participar*. Essa questão aponta para o reconhecimento de quem representa, ou seja, quem efetivamente participa das instâncias democráticas, a exemplo dos conselhos municipais, como “mensageiro” / “porta-voz” de determinado segmento social. Isso implica em compreender quem participa dos espaços participativos para atender a uma questão da teoria democrática (TEIXEIRA, 2002).

Com o objetivo de conhecer como os conselheiros envolvidos nessa pesquisa são distribuídos no seio da sociedade camaçariense e, conseqüentemente, reconhecer qual o seu perfil em termos de **representação**, foram feitas perguntas aos conselheiros do CMS e do CMAS que pudessem responder às questões de pesquisa afins a essa dimensão de análise (Q1, Q2 e Q3). Somente foram consideradas aqui as alternativas de resposta com, pelo menos, uma indicação por parte dos respondentes. Assim, nem todas as possibilidades de resposta consideradas em cada questão estão expostas nas tabelas, porém podem ser visualizadas na sua íntegra no Apêndice A.

Como demonstra a Tabela 2, o número de conselheiros que compõem a amostra deste trabalho é 30, sendo equivalente a 88,2% de todos os assentos representados por conselheiros do CMS e do CMAS juntos (34). Ao lado da sigla de cada conselho é sinalizado o número total de assentos representados (universo). Para o CMAS foi possível uma pesquisa com todos os 10 assentos representados, enquanto que para o CMS esse percentual ficou em 83,3%, já que foram entrevistados 20 dos 24 representantes de assentos.

**Tabela 2 – Distribuição dos conselheiros por conselho**

Conselho	Segmentos								Total – amostra em relação ao universo	
	Usuário		Trabalhador		Prestador/Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
CMAS (10)	10,0	1	10,0	1	30,0	3	50,0	5	100,0	10
CMS (24)	45,0	9	30,0	6	10,0	2	15,0	3	83,3	20
Total		10		7		5		8	88,2	30

As questões de pesquisa que constituem a dimensão da representação são, a seguir, trabalhadas de acordo com os dados encontrados a partir das entrevistas com os conselheiros do CMAS e do CMS.

- **Q1: Quais são os segmentos representados? Como se distribuem os atores da sociedade civil, os do poder público e os do segmento privado-empresarial no contexto desses conselhos?**

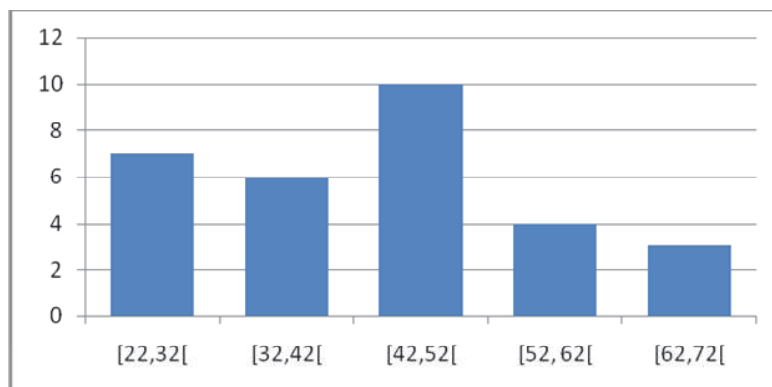
Como já explicitado em capítulos anteriores, o CMAS distribui seus 10 assentos entre usuário (um), trabalhador (um), entidade (três) e governo (cinco). Já para o CMS a divisão dos 24 assentos é: usuário (doze), trabalhador (seis), prestador (três) e governo (três). Entre os conselheiros do CMAS e do CMS há uma diferença de aproximadamente um ano de gestão, uma vez os membros da assistência atuam desde agosto de 2006 (gestão 2006-2008) e os da saúde foram nomeados em setembro de 2007 (gestão 2007-2009).

A partir do demonstrado pela Tabela 2 acima já é possível perceber as diferenças na distribuição dos *segmentos* em cada conselho. Os usuários (50%) e trabalhadores (25%) são mais representativos junto ao CMS, enquanto que no CMAS as entidades (30%) e governo (50%) têm maior peso, o que pode indicar posturas mais propositivas por parte desses segmentos nos respectivos conselhos em que dispõem de maior representatividade e, portanto, de maior capacidade para defender seus interesses e influenciar decisões. Vale salientar que essa maior representatividade não-governamental por parte das entidades no CMAS e por parte dos usuários no CMS foi traduzida na presença de um membro desses segmentos nas respectivas Presidências dos conselhos.

- **Q2: Quem participa enquanto conselheiro desses conselhos municipais?**

Para atender a essa pergunta de pesquisa os entrevistados responderam a algumas questões. Dentre elas, sobre a sua idade, sexo, escolaridade, situação ocupacional e renda.

Quanto à *idade* dos conselheiros pesquisados, há uma maior concentração no intervalo entre 42 e 52 anos, com um total de 10 conselheiros (tomando-se conjuntamente CMS e CMAS) nessa faixa etária, como sinaliza o Gráfico 1. Esse dado aponta a maturidade dos conselheiros em termos etários, podendo ser também sinalizador de anos de atuação em conselhos ou outros espaços participativos.



**Gráfico 1:** Distribuição dos conselheiros por idade

Os resultados obtidos quanto ao *sexo* indicam que as mulheres são mais presentes nos dois conselhos – 80,0% para o CMAS e 70,0% para o CMS. Em verdade alguns estudos já sinalizam essa predominância do gênero feminino em espaços participativos, a exemplo dos OP's (NAVARRO, 2003), como também é perceptível para quem frequenta, pesquisa ou trabalha junto a essas instâncias averiguar o número superior de mulheres, como se pôde verificar na observação não-participante junto às reuniões do CMAS e do CMS e nas atividades de organizações sociais, por exemplo.

Outro dado relevante para a compreensão da representação dos conselheiros refere-se à *escolaridade*, encontrando-se entre os conselheiros entrevistados do CMAS um percentual acumulado de 90,0% entre graduados e pós-graduados (em curso e concluídos), conforme apresenta a Tabela 3. Importante notar que 100,0% dos representantes dos usuários e dos trabalhadores possuem pós-graduação, 100,0% dos membros das entidades possuem nível superior, enquanto que o governo possui dentre seus membros 80% entre nível superior e pós-graduação. Esses resultados podem sinalizar que junto às discussões do CMAS existe uma tendência à homogeneidade em termos de capacidade argumentativa e acesso ao conhecimento formal entre os diversos segmentos.

**Tabela 3 – Distribuição dos conselheiros do CMAS por escolaridade**

Escolaridade	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Pós-graduação	100,0	1	100,0	1	0,0	0	20,0	1	30,0	3
Superior	0,0	0	0,0	0	100,0	3	60,0	3	60,0	6
Médio/Técnico	0,0	0	0,0	0	0,0	0	20,0	1	10,0	1
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Já para os conselheiros do CMS, o percentual de respondentes com nível superior ou pós-graduação cai para 75,0%, possuindo 25,0% entre nível médio e técnico profissionalizante (vide Tabela 4). 100,0% dos representantes dos prestadores e 55,6% dos usuários possuem nível superior; 100,0% dos membros do governo e 83,4% dos trabalhadores têm, pelo menos, nível superior. Isso significa que os usuários, justamente o segmento mais representativo no CMS em termos de número de assentos, possuem os menores índices de escolaridade em relação às demais categorias, o que pode impactar ou não num desempenho diferenciado junto ao conselho.

**Tabela 4 – Distribuição dos conselheiros do CMS por escolaridade**

Escolaridade	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Pós-graduação	0,0	0	16,7	1	0,0	0	33,3	1	10,0	2
Superior	55,6	5	66,7	4	100,0	2	66,7	2	65,0	13
Médio/Técnico	44,4	4	16,7	1	0,0	0	0,0	0	25,0	5
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

Esse dado pode indicar um maior interesse ou melhores oportunidades de acesso à educação superior por parte dos prestadores e governo, mas também pode elucidar que esses segmentos têm um forte interesse na área em função dos altos recursos mobilizados<sup>57</sup>, sendo significativo para essas duas categorias indicarem ou disporem de pessoal com alto nível de conhecimento para as decisões tomadas no CMS. De qualquer forma, os dados apontam que os conselheiros do CMAS acessaram um nível de escolaridade superior aos do CMS.

O nível de escolaridade dos conselheiros apresenta-se, portanto, bastante acima do nível médio da população de Camaçari, pois conforme apresentado em capítulo específico à análise do contexto, o município possui mais de 20,0% de analfabetos com 15 anos ou mais. Porém, deve-se ater à seguinte reflexão: as disparidades quanto ao nível de educação (quando comparados conselheiros e população em geral) não são necessariamente inviabilizadoras da defesa dos interesses da sociedade civil pelos conselhos, até porque esses são formados por

<sup>57</sup> Em entrevista ao Informativo da Prefeitura Municipal – Camaçari da Gente – Ano 3 nº 12 (Dezembro de 2007) a Secretária de Saúde, Efigênia Cardoso, informou que o município de Camaçari investiu na área de Saúde em 2007 cerca de R\$ 85 milhões, sendo mais que os 15% oriundos de impostos que a Constituição determina para aplicação no setor e os repasses do SUS.

indivíduos que atuam em instâncias que se relacionam diretamente com a população (hospitais, programas sociais, entidades, dentre outros) tendo acesso às suas maiores demandas.

Sobre a *situação ocupacional* dos conselheiros entrevistados do CMAS, 60,0% são servidores públicos (Tabela 5). Confirma-se que todos os representantes do governo são, obviamente, servidores<sup>58</sup>, embora um deles indique ter a ocupação de professor como principal hoje. Interessante perceber que 66,7% dos membros das entidades também são servidores, o que sugere que exatamente os dois segmentos mais representativos do CMAS têm por ocupação principal atividades vinculadas ao poder público municipal.

**Tabela 5 - Distribuição dos conselheiros do CMAS por ocupação**

Situação ocupacional	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Servidor	0,0	0	0,0	0	66,7	2	80,0	4	60,0	6
Professor	0,0	0	0,0	0	0,0	0	20,0	1	10,0	1
Entidade social	0,0	0	100,0	1	0,0	0	0,0	0	10,0	1
Trabalhador urbano/outros	100,0	1	0,0	0	33,3	1	0,0	0	20,0	2
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Para o CMS (Tabela 6) o índice de servidores se confirma (60,0%), sendo que depois dos representantes governamentais, os segmentos com mais membros no governo são os trabalhadores (66,7%) e os prestadores (50,0%). Deve-se considerar que mesmo entre os usuários esse índice é quase de 50,0%.

<sup>58</sup> Um dos representantes do governo, apesar de indicar que a ocupação principal é professor, também é servidor.

**Tabela 6 - Distribuição dos conselheiros do CMS por ocupação**

Situação ocupacional	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Servidor	44,4	4	66,7	4	50,0	1	100,0	3	60,0	12
Comerciante	11,1	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	5,0	1
Entidade social	11,1	1	16,7	1	0,0	0	0,0	0	10,0	2
Trabalhador urbano/profissional liberal/outros	33,3	3	16,7	1	50,0	1	0,0	0	25,0	5
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

Essa informação pode ser esclarecedora de posturas mais condizentes com os interesses do governo ou menos reativas e propositivas, impossibilitando uma ação mais autônoma e deliberativa por parte dos conselhos.

A *renda* é outra indicação da representação dos conselheiros. Na análise do CMAS verifica-se que 60,0% (6) dos seus conselheiros possuem uma renda mensal individual superior a 5 (cinco) salários mínimos (mais de 1900 reais) e destes 4 (quatro) são oriundos do poder público. Entre os representantes da sociedade civil apenas 2 (dois) estão nesse nível de renda, conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Tabela 7 – Distribuição dos conselheiros do CMAS por renda**

Renda em relação ao salário mínimo	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Menor que 1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Entre 1 e 3	0,0	0	100,0	1	33,3	1	20,0	1	30,0	3
Entre 3 e 5	0,0	0	0,0	0	33,3	1	0,0	0	10,0	1
Maior que 5	100,0	1	0,0	0	33,3	1	80,0	4	60,0	6
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Quanto à renda dos membros do CMS, a Tabela 8 abaixo traz resultados divergentes dos obtidos junto ao CMAS, uma vez que apenas 25,0% (5) dos seus conselheiros dizem possuir uma renda superior a 5 (cinco) salários mínimos, sendo 2 (dois) desses representantes do governo. O maior índice foi verificado entre 1 (um) e 3 (três) salários mínimos (entre 380

reais e 1140 reais), para o qual houve 8 citações, ou seja, 40,0% dos conselheiros do CMS. Apenas (um) conselheiro, membro dos usuários, indicou ter uma renda mensal individual menor que 1 (um) salário mínimo. Conforme os dados apresentados, os conselheiros do CMAS dispõem de uma renda superior aos do CMS.

**Tabela 8 – Distribuição dos conselheiros do CMS por renda**

Renda em relação ao salário mínimo	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Menor que 1	11,1	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	5,0	1
Entre 1 e 3	33,3	3	50,0	3	100,0	2	0,0	0	40,0	8
Entre 3 e 5	44,4	4	16,7	1	0,0	0	33,3	1	30,0	6
Maior que 5	11,1	1	33,3	2	0,0	0	66,7	2	25,0	5
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

A renda dos conselheiros também destoa da encontrada junto à população de Camaçari: 41,0% dos seus habitantes possuem uma renda mensal familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Para Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003), a renda e a escolaridade podem indicar um perfil de elite no interior dos conselhos. Porém, da mesma forma que analisou-se anteriormente a variável escolaridade, para fins desse estudo não se constata ausência de legitimidade na representação desses conselheiros por possuírem renda superior à população de Camaçari.

Como a pesquisa trata da apreensão dos diversos recursos políticos (aqui, mais precisamente a cultura política) pelos segmentos que compõem o CMAS e o CMS, esses mesmos segmentos podem dispor de recursos desiguais, o que sugere uma capacidade também desigual de participar politicamente dentro dos conselhos (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003). Assim, outras indagações consideradas relevantes para o escopo do presente trabalho referem-se ao interesse dos conselheiros por política em geral e seu envolvimento efetivo a partir do seu engajamento cívico ou ativismo político, aqui concebido como a participação em espaços participativos (outros conselhos, associação de moradores, sindicato, OP, ONG, cooperativa, conferências e partido político).

Sendo uma pergunta considerada clássica nos estudos sobre cultura política (Ibid) buscou-se investigar qual o *grau de interesse dos conselheiros por política*. Foi percebido que no grupo de conselheiros do CMAS há um alto grau de interesse por política, já que a

realidade encontrada aponta um percentual acumulado em 100,0% entre as alternativas “interessa-se muito” e “interessa-se”, sendo que 70,0% interessam-se muito e 30,0% interessam-se (Tabela 9). Assim, trabalhadores e entidades apresentam maior interesse por política (100,0%), seguidos pelo governo (60,0%), enquanto que o segmento dos usuários indicou “interessar-se” (100,0%).

**Tabela 9 - Distribuição dos conselheiros do CMAS por interesse por política**

Interesse por política	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Interessa-se muito	0,0	0	100,0	1	100,0	3	60,0	3	70,0	7
Interessa-se	100,0	1	0,0	0	0,0	0	40,0	2	30,0	3
Interessa-se pouco	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Não se interessa	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Entre os representantes do CMS o percentual acumulado entre “interessa-se muito” (50,0%) e “interessa-se” (45,0%) chega a 95,0%. De forma mais detalhada, o governo lidera o interesse por política (66,7%), seguido pelos prestadores e trabalhadores, ambos com 50,0% e usuários, com 44,4%; apenas um membro (representante dos usuários) indica não interessar-se por política dentre os conselheiros do CMS (Tabela 10).

**Tabela 10 - Distribuição dos conselheiros do CMS por interesse por política**

Interesse por política	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Interessa-se muito	44,4	4	50,0	3	50,0	1	66,7	2	50,0	10
Interessa-se	44,4	4	50,0	3	50,0	1	33,3	1	45,0	9
Interessa-se pouco	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Não se interessa	11,1	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	5,0	1
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

Esses resultados indicam uma forte divergência em relação ao percentual da população em geral, uma vez que 30,0% dos brasileiros disseram ter pouco ou nenhum interesse por política, segundo os estudos de Moisés (1995 apud FUKS, PERISSINOTO;



RIBEIRO, 2003). Apontam, ainda, que os representantes do governo apresentam interesse equivalente por política nos dois conselhos. Por sua vez, os trabalhadores e entidades da assistência apresentam um maior interesse por política do que os membros representantes dos segmentos similares na área da saúde. Interessante perceber que não há uma relação direta e simples entre interessar-se por política e ter mais representatividade no conselho, uma vez que o segmento dos trabalhadores junto ao CMAS possui apenas 10,0% dos assentos e interessam-se mais por política do que aqueles que estão no CMS e dispõem de 30,0% das vagas. Da mesma forma o governo, que possui apenas 15,0% dos assentos do CMS e apresenta maior interesse por política que os seus representantes no CMAS, com 50,0% das vagas. Isso mais uma vez nos remete à inevitável percepção acerca da importância atribuída ao setor da saúde pelo poder público.

Para a análise das manifestações concretas desse interesse, foi indagado aos conselheiros *que outros espaços participativos você atua ou já atuou, além deste conselho*, conforme demonstra a Tabela 11. Para os respondentes do CMAS foi possível verificar que o ativismo político para entidades e governo é mais elevado; são os segmentos com um maior número de atuação em outros espaços além do próprio conselho; os membros das entidades atuaram em oito espaços e os do governo em nove.

**Tabela 11 - Distribuição dos conselheiros do CMAS por ativismo político**

Ativismo político	Segmentos do CMAS				Total	
	Usuário	Trabalhador	Entidade	Governo	%	N
	N	N	N	N		
Outros conselhos	1	0	3	4	80,0	8
Associação de Moradores	0	1	2	5	80,0	8
ONG	1	1	3	1	60,0	6
OP	0	1	1	4	60,0	6
Conferências	1	1	3	5	100,0	10
Cooperativa	0	0	0	3	30,0	3
Sindicato	0	1	1	4	60,0	6
Partido Político	0	0	1	4	50,0	5
Movimentos populares	0	1	3	3	70,0	7
Total de espaços citados p/ segmento	3	6	8	9		

É possível apreender que para o CMAS o ativismo político se configura mais fortemente junto às conferências, espaços citados por todos os 10 membros do conselho, seguidas por atuação em outros conselhos e em associação de moradores, com a participação de 80,0% dos conselheiros.

Os resultados obtidos (Tabela 12) para o CMS indicam que dentre seus conselheiros os usuários e trabalhadores são os mais interessados em espaços de participação para além do próprio conselho tendo afirmado atuar, respectivamente, em nove e em oito instâncias. O ativismo político para os conselheiros da saúde concentra-se, assim como no caso do CMAS, nas conferências, nas quais 70,0% dos representantes dizem participar ou já ter participado. As reuniões do OP ficaram em segundo lugar (50,0%) e atuação em ONG's em terceiro (45,0%), enquanto que a experiência por meio de outros conselhos foi citada por 40,0% dos conselheiros. É pertinente a análise sobre se esse ativismo difuso se reflete em participação no interior dos conselhos.

**Tabela 12 - Distribuição dos conselheiros do CMS por ativismo político**

Ativismo político	Segmentos do CMS				Total	
	Usuário	Trabalhador	Prestador	Governo	%	N
	N	N	N	N		
Outros conselhos	5	2	0	1	40,0	8
Associação de Moradores	5	1	1	0	30,0	6
ONG	5	2	0	2	45,0	9
OP	6	1	1	2	50,0	10
Conferências	6	5	1	2	70,0	14
Cooperativa	1	0	0	0	5,0	1
Sindicato	4	3	1	0	40,0	8
Partido Político	3	2	1	1	35,0	7
Movimentos populares	2	1	1	0	20,0	4
Nenhum	0	1	1	0	1,0	2
Total de espaços citados p/ segmento	9	8	6	5		

Observa-se nesses dados que tanto entidades e governo para o CMAS, quanto trabalhadores e usuários para o CMS configuram-se, como já analisado, nos segmentos mais representativos junto aos seus respectivos conselhos. Isso confirma que um número maior de

representantes tem a possibilidade de diversificação dos espaços participativos em que atuam e, portanto, de intenso compartilhamento de informações, além de retornarem aos conselhos com um poder de argumentação mais fundamentado.

Deve-se se ater, ainda, ao fato de que os partidos políticos, tradicionalmente tidos como canais de agregação social e de participação política tradicionais, perdem lugar frente a outras instâncias, como as ONG's, as associações de moradores, os conselhos gestores, as reuniões do OP e as conferências (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006). Os partidos políticos foram citados por 50,0% dos conselheiros do CMAS e por 35,0% dos membros do CMS, sugerindo que os representantes da assistência se envolvem mais em política partidária.

Portanto, verifica-se um alto grau de engajamento cívico por parte dos conselheiros tanto do CMAS quanto do CMS em dissonância com a apatia política que acomete a grande maioria da população brasileira. Assim, os conselheiros do CMAS e do CMS podem ser classificados, a partir dessas assertivas acerca dos recursos políticos, em componentes de uma elite política (RIBEIRO; ANDRADE, 2003). Isso porque dispõem de elevado grau de interesse por política e possuem um histórico de atuação política e social em espaços participativos dos mais diversos. Porém, poderia ser indagado se os conselheiros se conformam em representantes legítimos da sociedade de Camaçari já que possuem recursos políticos divergentes e até mesmo discrepantes dessa. Na análise aqui empreendida, não há relação direta entre possuir recursos políticos e priorizar interesses individuais, até porque são os mais engajados socialmente que ocupam os espaços participativos.

- **Q3: Como se relacionam os conselhos com o aparelho público municipal?**

Para fins da análise da representação dos conselheiros do CMAS e do CMS eles também foram indagados sobre *como avaliam a relação dos conselhos com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário* no contexto de Camaçari. Conforme os dados (Tabela 13) apontam, para os conselheiros do CMAS a relação com o Poder Executivo não ultrapassa a alternativa “boa”, para a qual houve citação de 60,0% dos membros; um dos conselheiros (10,0%), inclusive, aponta como “ruim” a relação com o Executivo. No que diz respeito ao Poder Judiciário 50% responderam que a relação é “boa” e apenas um conselheiro (10,0%) fez menção à alternativa “ótima”. Já 30,0% dos respondentes sinalizaram perceber a relação com o Legislativo no máximo como “boa” e 20,0% assinalam ser “regular”, enquanto que

50,0% dos conselheiros indicam inexistir relação com o Poder Legislativo e 10,0% com o Judiciário. Para esse último ficou em 20,0% o percentual dos que não sabem avaliar<sup>59</sup>.

**Tabela 13 - Distribuição dos conselheiros do CMAS por relação com o poder público**

Relação do CMAS com o poder público municipal	Executivo		Legislativo		Judiciário	
	%	N	%	N	%	N
Excelente	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Ótima	0,0	0	0,0	0	10,0	1
Boa	60,0	6	30,0	3	50,0	5
Regular	30,0	3	20,0	2	10,0	1
Ruim	10,0	1	0,0	0	0,0	0
Inexiste relação	0,0	0	50,0	5	10,0	1
Não sabe	0,0	0	0,0	0	20,0	2
Total	100,0	10	100,0	10	100,0	10

Existe a relação formal porque é a Prefeitura que tem a obrigação de dar a estrutura ao Conselho, mas hoje a relação com as Secretarias que fazem parte do Conselho.. a gente não tem problema nenhum. Tem hoje mais conflito com a SEAS (*Secretaria de Assistência Social*) em função dessas questões de concepção de política e de postura do gestor, mas fora isso..porque assim [...] na Conferência mesmo, a gente solicitou coisas à SESAU (*Secretaria de Saúde*), à SEDUC (*Secretaria de Educação*) [...] a gente nunca teve dificuldade de conseguir essas parcerias pra realizar nosso trabalho [...] a gente percebeu é que o espaço do conselho dentro da Secretaria (*se referindo à SEAS*) sempre foi o mínimo, tipo assim..o residual ia para o conselho, nunca teve um espaço de... hoje conseguimos um espaço em termos de estrutura física maior que ainda precisa ser adequado, mas essa luta de se ter uma estrutura de trabalho ainda existe, de ter um reconhecimento que é importante. Com o Legislativo a gente quase não tem relação... agora que a gente vai mandar pra Câmara a questão da aprovação da lei... deveria até existir por que..tem o mesmo papel de fazer o controle social, mas não existe uma relação. [...] Com o Judiciário a gente tem a relação com o Ministério Público na ocasião da eleição... que eles acompanham o processo todo... e também ele participa porque se algum conselheiro, se alguma entidade quiser fazer revisão na eleição, tiver algum questionamento... e também a gente pode acionar o Ministério público pra pedir orientação ou eles acionam o Conselho por algum motivo, pra saber o que está funcionando no município... com o Judiciário a relação do Conselho é mais próxima do que com o Legislativo (ROCHA, 2007, [entrevista], grifo nosso).

Para o CMS os resultados (Tabela 14) demonstram percepções mais positivas na relação com o Poder Executivo: para 20,0% dos seus conselheiros a relação com o Poder Executivo é “ótima” e para 60,0% é “boa”. Já na avaliação sobre o Poder Judiciário o CMS assinala certo distanciamento: 45,0% indicam inexistir relação, 20,0% consideraram “boa” a relação e apenas um conselheiro (5,0%) a avaliou como “ótima”. Para o Legislativo há certa

<sup>59</sup> Como veremos mais adiante por determinação legal os poderes Legislativo e Judiciário não possuem assentos juntos aos conselhos.

similitude entre os dois conselhos: apesar do menor percentual dos que acreditam não haver relação (35,0%), há certa redução para as alternativas “boa” (25,0%) e “regular” (15,0%) e apenas um conselheiro (5,0%) acredita ser “ótima” a relação. Também tanto para o Judiciário quanto para o Executivo, 20,0% dizem não saber responder acerca das relações desses poderes com o conselho.

**Tabela 14 - Distribuição dos conselheiros do CMS por relação com o poder público**

Relação do CMS com o poder público municipal	Executivo		Legislativo		Judiciário	
	%	N	%	N	%	N
Excelente	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Ótima	20,0	4	5,0	1	5,0	1
Boa	60,0	12	25,0	5	20,0	4
Regular	15,0	3	15,0	3	10,0	1
Ruim	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Inexiste relação	0,0	0	35,0	7	45,0	9
Não sabe	5,0	1	20,0	4	20,0	4
Total	100,0	20	100,0	10	100,0	20

[...] Acho esse termo assim... harmônica (**se referindo à relação com o aparelho público municipal**), mas independente, pelo menos agora... não foi assim sempre, mas agora [...] (TAVARES, 2007, [entrevista], grifo nosso.).

Como demonstrado nos resultados, a relação entre o Poder Executivo e o CMAS apresenta-se mais difícil do que com o CMS. Isso pode ser justificado pelas citações das falas da presidência do CMAS (acima) que indicam existir entraves por parte do Poder Executivo, notadamente problemas oriundos da Secretaria de Assistência Social (SEAS), à efetividade do conselho, a exemplo da ausência de uma estrutura física adequada e de uma concepção da política da assistência comum as duas instâncias. Os conflitos nessa relação podem também estar respaldados na pouca clareza sobre os limites entre as competências do CMAS e da SEAS e também na forte presença do governo no conselho, além de hoje serem geradas celeumas nas discussões sobre a necessidade da implantação de um comando único para a assistência em Camaçari. Por outro lado, a percepção positiva dos conselheiros do CMS na relação com o Poder Executivo pode estar estreitamente ligada ao curto tempo da atual gestão, não tendo sido ainda viabilizador de situações mais críticas entre os dois espaços; pode estar articulada com a visão mais homogênea entre CMS e SESAU acerca das políticas da área; e, ainda, pode estar relacionada ao fato do governo ter um menor peso representativo junto ao

conselho, conforme explicitado em tópico específico, o que caracterizaria uma relação menos conflituosa.

Interessante notar também que esse elevado índice de inexistência de relação com os poderes Legislativo e Judiciário, principalmente em se tratando do CMS, infringe o que legalmente os conselhos de saúde, enquanto instâncias do poder público, devem zelar como uma das chamadas estratégias centrais, que é “a realização das suas atribuições legais no processo da permanente construção das suas articulações e relações especiais com os Gestores do SUS e com as Casas Legislativas” (CMS, 2007 a). Aqui, amplia-se essa percepção para todos os conselhos, entendendo-os como palco de convergência entre os mais diversos órgãos (Ibid) tanto do Poder Executivo, dos Tribunais de Contas vinculados ao Poder Legislativo, do Ministério Público e, ainda, do Poder Judiciário.

Assim, se há distanciamento entre o CMAS e o CMS e os poderes Legislativo e Judiciário, não cabe pensar em responsabilidade unilateral. Tanto conselhos como as instâncias do poder público local, que também promovem o controle social no município, devem almejar diálogos e parcerias não só pontuais, como ocorre em época de renovação dos conselheiros, mas buscar interações mais constantes e ações interligadas. Porém isso requer abertura dos poderes públicos para efetivamente conhecer qual o papel desempenhado pelos conselhos e sair da posição cômoda de centralizador das políticas públicas, como também exige dos conselhos uma comunicação mais intensa e focada nesses atores, inclusive convidando-os a partilharem do seu espaço. A Câmara Legislativa e o Poder Judiciário devem ser acionados para a cessão de instalações em alguns casos (reuniões, por exemplo) como forma de se envolverem nas dinâmicas dos conselhos (CASTRO, 2006); por lei, no entanto, esses poderes não devem assumir assentos nos conselhos.

A análise da representação a partir, dentre outras variáveis, das relações entre conselhos e poderes públicos municipais pode estar fortemente imbricada com os limites à participação dos conselheiros, como ver-se-á mais adiante.

### **3.4.2 Dimensão da Acessibilidade**

A representação ganha especial importância quando se analisa a dimensão da **acessibilidade** no CMAS e no CMS. Isso porque é de extrema importância averiguar-se como os membros dos conselhos são escolhidos e a quem cabe essa legitimidade, como também se faz necessário compreender os mecanismos de acesso e participação dos conselheiros nas

dinâmicas dos respectivos conselhos. Isso significa também identificar qual a postura dos conselheiros em termos de presença nas reuniões e de atuação participativa nas discussões dos conselhos.

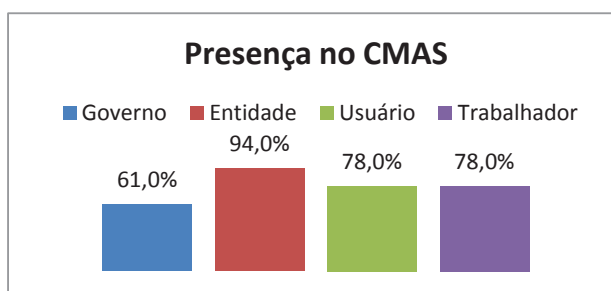
A fim de responder às questões de pesquisa (Q4 e Q5) que compõem a dimensão da acessibilidade, foram feitas algumas indagações aos conselheiros do CMAS e do CMS. A seguir são elencados para cada questão de pesquisa, os resultados obtidos.

- **Q4: Quais os mecanismos de acesso e participação dos conselheiros?**

Para a compreensão da frequência e da participação dos conselheiros, estes foram indagados sobre “*com que frequência vai às reuniões do conselho?*” e “*com que frequência participa das discussões no conselho?*”. Essas questões serão trabalhadas aqui contrapondo-se aos resultados apontados pelas atas do CMAS e do CMS analisadas. Assim, primeiramente serão demonstrados os resultados para cada questão obtida via atas e, em seguida, esses dados serão confrontados com as respostas dos conselheiros.

### Presença

Na análise das 18 atas do CMAS (Gráfico 2) é possível observar que os usuários e trabalhadores possuem o mesmo índice de *presença* de 78,0%, sendo as entidades os mais presentes (94%) e os representantes do governo os menos frequentes (61,0%).



**Gráfico 2:** Distribuição dos conselheiros do CMAS por presença registrada nas atas

Merece destaque aqui que dessas 18<sup>60</sup> reuniões marcadas pelo CMAS não foi obtido quórum em cinco, o que perfaz 27,8% das reuniões suspensas por ausências de conselheiros.

<sup>60</sup> Deve-se recordar que das 18 atas pesquisadas do CMAS, foi possível analisar a presença em 18 e a participação em 10, conforme já indicado na metodologia.

Em uma delas seria apreciado o Relatório Trimestral de Gestão da Política Municipal de Assistência Social para conclusão das ações do CMAS, porém por ausência de dois assentos governamentais não foi possível a deliberação. Em outra reunião analisada, quando seria aprovado o Relatório Anual de Gestão da Política Municipal de Assistência Social (exercício 2006), houve total ausência dos representantes governamentais. Nesses dois primeiros momentos todas as entidades não-governamentais se fizeram presentes. Interessante perceber que essas duas reuniões tratavam exatamente de matérias de grande interesse do executivo local, uma vez que estava sujeita a apreciações do CMAS a Política Municipal de Assistência Social.

Em outras duas reuniões em que o CMAS não alcançou quórum essa situação deveu-se também à ausência dos assentos governamentais. Numa outra reunião, cujo assunto mais relevante em debate era a Definição do Planejamento da III Conferência Municipal de Assistência Social, foram faltosos três representantes do governo, um das entidades e um dos usuários, o que definitivamente insere o governo como o segmento mais ausente junto ao CMAS.

Deve-se ter em mente, no entanto, que essa análise percentual, apesar de simplificar o estudo, “marcara” as divergências entre os segmentos em termos de números de assentos. Isso porque, como já dito, o governo dispõe de 5 (cinco) assentos, as entidades possuem 3 (três) assentos, enquanto que os usuários e trabalhadores são compostos por apenas 1 (um) assento cada. Ainda que seus percentuais de presença tenham sido elevados, em função de disporem de menos assentos que o governo, o comprometimento dos segmentos não-governamentais junto às reuniões acaba sendo maior, pois a ausência do representante dos usuários ou dos trabalhadores em qualquer encontro, por exemplo, inviabiliza o segmento de estar a par das discussões, de ser ouvido e de votar. Isso confirma o quanto é importante que os segmentos não-governamentais estejam articulados entre si para que as presenças ocorram da forma mais igualitária possível entre os representantes do governo e da sociedade civil e, conseqüentemente, estejam cientes do que é deliberado no CMAS.

Sobre a freqüência com que os conselheiros vão às reuniões, 50,0% deles respondeu que vai a maioria e 50,0% que vai a todas as reuniões para as quais são convocados, indicando uma forte presença dos membros nas atividades dos conselhos (Tabela 15).



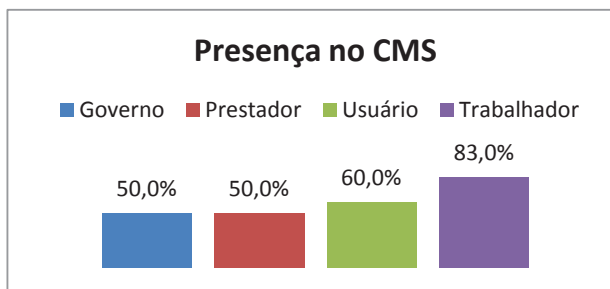
**Tabela 15 – Distribuição dos conselheiros do CMAS por presença**

Presença nas reuniões	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Sempre vai	0,0	0	100,0	1	66,7	2	40,0	2	50,0	5
Vai a maioria	100,0	1	0,0	0	33,3	1	60,0	3	50,0	5
Vai a poucas	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Esses resultados não distorcem o obtido via atas, uma vez que o menor percentual de presença obtido por meio desses documentos indicou 61,0%, sendo que 100,0% dos conselheiros dizem estar presentes, no mínimo, na maioria das reuniões do CMAS. Interessante perceber que o governo é o segmento com menor índice para a alternativa “sempre vai” (40,0%), o que também corrobora com os dados das atas que trazem o governo com menor presença. Importante destacar que o governo possui 50,0% das vagas do CMAS, porém essa representatividade não se reverte em frequência. Já para as entidades, que se conformam no segmento mais representativo por parte dos não-governamentais, 66,7% dizem sempre frequentar as reuniões e as atas afirmam que essa categoria é a mais frequente. Na análise dos usuários, esses dizem ir à maioria das reuniões e os resultados via atas afirmam uma presença de 78,0% para o segmento. Apenas para os trabalhadores há alguma incoerência, pois há indicação nas entrevistas que sempre comparecem às reuniões, mas o percebido junto às atas aponta uma presença menor desse segmento.

Em se tratando do CMS, em todas as 4<sup>61</sup> reuniões analisadas, foi obtido quórum e em relação aos seus conselheiros os dados demonstram que os trabalhadores apresentaram o maior índice de presença (83,0%), os usuários 60,0% e prestadores e governo alcançaram 50,0% (vide Gráfico 3). Esses dados podem indicar que os trabalhadores, por terem mais conhecimento na área de saúde, estão mais presentes nas reuniões do CMS. Também reiteram que a maior representatividade obtida pelos usuários e trabalhadores no CMS, como visto anteriormente, resulta em presença às reuniões.

<sup>61</sup> Deve-se recordar que das 4 atas pesquisadas do CMS, foi possível analisar a presença em 4 e a participação em 3, conforme já indicado na metodologia.



**Gráfico 3:** Distribuição dos conselheiros do CMS por presença registrada nas atas

Desperta interesse a baixa presença dos representantes governamentais, uma vez que a política da saúde (considerada uma das áreas prioritárias pela Constituição) movimenta recursos vultosos e, portanto, demanda do poder público municipal uma constante presença nos espaços de discussão sobre a área.

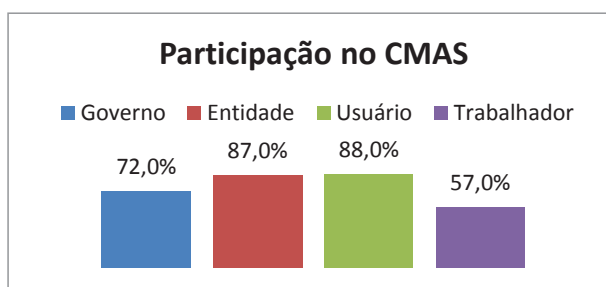
As respostas encontradas nas entrevistas realizadas com os membros do CMS assinalam algumas percepções divergentes das atas (Tabela 16). As atas afirmam que o governo teve uma presença mediana (50,0%) nas reuniões estudadas, porém 33,3% dos seus membros indicam sempre freqüentarem e 66,7% apontam ir à maioria. Também os prestadores se dividem em indicar que sempre estão presentes aos encontros (50,0%) ou, ao menos, à maioria deles (50,0%) e o resultado via atas sinaliza uma freqüência média desse segmento. Já quando a análise volta-se aos trabalhadores e usuários consegue-se obter coerência entre ata e entrevista: 50,0% dos trabalhadores indicam uma presença constante ou na maioria das reuniões, e essa é a categoria mais assídua do CMS; 66,7% dos usuários dizem ir à maioria das reuniões e 22,2% ir sempre e as atas afirmam que 60,0% dos usuários freqüentam as reuniões. Apenas 11,1% dos usuários afirmam ir a poucos encontros.

**Tabela 16 - Distribuição dos conselheiros do CMS por presença**

Freqüência nas reuniões	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Sempre vai	22,2	2	50,0	3	50,0	1	33,3	1	35,0	7
Vai a maioria	66,7	6	50,0	3	50,0	1	66,7	2	60,0	12
Vai a poucas	11,1	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	5,0	1
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

## Participação

Sobre a variável nível de *participação*, as atas do CMAS (Gráfico 4) revelam que ela se apresenta mais elevada para as entidades (87,0%) e os usuários (88,0%), no que diz respeito ao segmento não-governamental, que também já haviam apresentados índices mais elevados de presença. Esses números podem indicar um maior interesse na política da assistência social de Camaçari ou uma maior disponibilidade por parte desses segmentos. Ou, ainda, conhecimento mais elevado por parte deles para freqüentar as reuniões e se envolver nas discussões. Para os trabalhadores o índice de participação obtido foi o menor (57,0%), apesar da sua presença ter sido elevada (78,0%). Já o governo alcançou um nível de envolvimento nas discussões do CMAS de 72,0%, ainda que a sua presença tenha sido a mais baixa.



**Gráfico 4:** Distribuição dos conselheiros do CMAS por participação registrada nas atas

Nas entrevistas (Tabela 17) 80,0% dos conselheiros do CMAS indicaram que “sempre” se envolvem em discussões nas reuniões do conselho e 100,0% dos membros das entidades e dos usuários afirmam participar “sempre” dos debates, corroborando com o assinalado pelas atas. Para o governo é reiterado o obtido via atas, uma vez que 80,0% do segmento dizem participar “sempre” e 20,0% “na maioria” das reuniões. Outra assertiva confirmada é relativa aos trabalhadores, que informam se envolver “em algumas” discussões, o que reafirma o menor índice encontrado nos registros oficiais.

**Tabela 17 - Distribuição dos conselheiros do CMAS por participação**

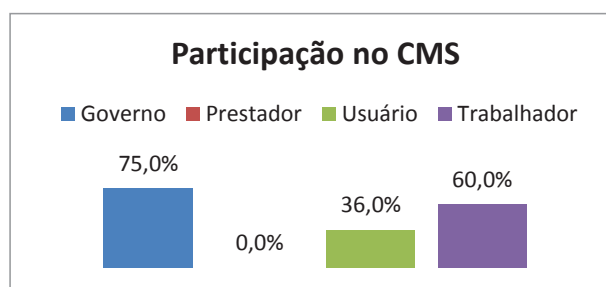
Participação nas reuniões	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Sempre	100,0	1	0,0	0	100,0	3	80,0	4	80,0	8
Na maioria	0,0	0	0,0	0	0,0	0	20,0	1	10,0	1
Em algumas	0,0	0	100,0	1	0,0	0	0,0	0	10,0	1
Nunca	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Assim, como resultado da análise das atas e das entrevistas do CMAS para as questões referentes à frequência e participação, tem-se que o segmento não-governamental é mais presente e participativo que o governamental, sendo as entidades os responsáveis pelos maiores índices de assiduidade e usuários e entidades por maior participação (deve-se recordar que as entidades possuem a maior representatividade dentre os membros da sociedade civil - 30%). Esses dados podem indicar que estes segmentos possuem mais disponibilidade para frequentar as reuniões como também mais condições para a participação dentro do segmento não-governamental.

Além disso, essa situação pode caracterizar a falta de compreensão por parte do governo acerca do papel do CMAS de modo a não lhe dar a devida importância por não ser mais atuante nesse conselho, mas também nos remete aos resultados da dimensão da representação, para o qual foi demonstrado que os representantes do governo no CMAS não apresentam os maiores percentuais de interesse por política. Os resultados sugerem, ainda, a tomada de consciência por parte dos representantes não-governamentais quanto ao caráter público-participativo do espaço e das suas possibilidades junto ao mesmo. Ainda assim, o governo apresenta um índice de participação superior aos trabalhadores, o que pode indicar que os representantes governamentais, ainda que menos presentes, quando comparecem às reuniões do CMAS estão mais aptos ou qualificados e com maior poder de argumentação para as discussões em função do seu conhecimento técnico sobre a área e do acesso que dispõem das informações e da estrutura, o que resulta nas assimetrias informacionais entre os segmentos.

A participação dos membros do CMS (Gráfico 5), relativa às atas, apresenta que o governo é o segmento mais ativo durante as discussões, já que 75,0% dos seus representantes

se envolveram nos debates do conselho. Seguem-se a ele os trabalhadores, com 60,0% dos membros participando das reuniões. Para os usuários o nível é de 36,0% de participação e para os prestadores não houve expressão nas três atas analisadas.



**Gráfico 5:** Distribuição dos conselheiros do CMS por participação registrada nas atas

As entrevistas indicam que o percentual acumulado é de 85,0% para os conselheiros do CMS que afirmam participar ao menos “em algumas” das discussões (Tabela 18). De modo coerente com o obtido via atas, as entrevistas apontam que o governo se apresenta como segmento mais participativo (66,7% “sempre” se envolvem nas discussões). Também quanto aos trabalhadores as entrevistas indicam que a maioria (66,7%) diz possuir uma postura ativa, participando “sempre” ou “na maioria” dos encontros. Os prestadores confirmam a baixa participação, ainda que 50,0% digam se envolver nos debates “em algumas” reuniões e 50,0% “nunca”. Para os usuários, no entanto, o encontrado nas atas não se ratifica: 88,8% dos seus representantes sinalizam estar ativos pelo menos “em algumas” reuniões e as atas indicaram ter esse segmento uma participação de apenas 36,0% dos seus membros.

**Tabela 18 – Distribuição dos conselheiros do CMS por participação**

Participação nas reuniões	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Sempre	55,5	5	33,3	2	0,0	0	66,7	2	45,0	9
Na maioria	11,1	1	33,3	2	0,0	0	33,6	1	20,0	4
Em algumas	22,2	2	16,7	1	50,0	1	0,0	0	20,0	4
Nunca	11,1	1	16,7	1	50,0	1	0,0	0	15,0	3
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

Por fim, a análise das atas e das entrevistas do CMS sugere que o governo, apesar da baixa presença, esteve ativo nas discussões do CMS. Atente-se aqui que o governo dentre os segmentos do CMS obteve os maiores índices de interesse por política. Já os trabalhadores que apresentaram maior presença obtiveram um índice de participação mais baixo que o governo, porém com relativa semelhança em relação aos usuários. Deve-se considerar que em situações de fraca presença do segmento, os seus representantes que estão presentes devem se envolver nas discussões do CMS de modo a defender não só o seu assento, mas também o segmento a que pertence como um todo, o que demanda certo domínio da área.

Esses dados podem indicar que os representantes do governo e dos trabalhadores estão mais envolvidos na área da saúde, seja pelo maior conhecimento técnico acerca dessa política (e que pode ser decisivo para a participação dos conselheiros nos debates), seja pela disponibilidade em frequentar as reuniões do CMS, seja por acessarem informações privilegiadas, seja por disporem de uma infra-estrutura favorável ou por outras assimetrias em relação aos demais segmentos. Seja qual for a justificativa, esta lhes fornece um poder de argumentação que pode ser mais significativo quando da tomada de decisões no conselho. Também deve ser buscado constantemente dirimir eventuais dúvidas e desconhecimentos da área que sejam relevantes para os segmentos de forma a minimizar as assimetrias informacionais, o que pode ser propiciado via capacitação de conselheiros e criação de comissões.

Destaca-se aqui que os trabalhadores possuem 30,0% das vagas do CMS; para o CMAS possuem apenas 10,0% das vagas e, no entanto, apresentam um índice de participação similar junto nos dois conselhos. Também para o governo, apesar da representatividade ser de 15,0% dos assentos do CMS, seus membros, quando presentes, interagem e se envolvem nas discussões. Em se tratando do CMAS, conselho que dispõe de 50,0% das vagas para o governo, o segmento indica possuir participação semelhante à que disponibiliza para o CMS mantendo, portanto, uma relação diferenciada entre representatividade e participação.

Para os usuários há uma presença significativa no CMS, sendo a sua representatividade a maior do conselho, com 50,0% das vagas, porém a sua participação é mais baixa do que no CMAS, para o qual os seus representantes afirmaram possuir mais interesse por política e para o qual o segmento possui apenas 10,0% dos assentos e menor escolaridade. Esses resultados indicam novamente uma relação inversa entre representar e participar.

Os prestadores demonstram ter uma frequência mediana no CMS e os representantes das entidades (que também prestam serviços e são vistos aqui como similares aos prestadores)

a mais elevada presença do CMAS. As entidades realmente dispõem de um índice significativo de vagas junto à assistência (30,0%) e apenas 15,0% dos assentos do CMS são destinados aos prestadores, o que pode explicar o maior envolvimento do segmento nas discussões do CMAS e sua participação nula nas três reuniões registradas pelas atas do CMS.

Para a compreensão da relação direta entre representatividade e participação de prestadores e entidades uma justificativa possível é o fato desses segmentos terem na sua composição entidades filantrópicas que buscam nos conselhos recursos públicos destinados a ações assistenciais e, nesse sentido, estão muito mais voltadas para os seus interesses, por assim dizer, corporativos, do que para as questões mais amplas da luta política (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003), situação também sinalizada por Tatagiba (2002). Isso significa que essas categorias podem estar agindo de modo a direcionar sua ação de acordo com os espaços de interesse em que atuam; assim, se dispõem de grande representatividade junto ao CMAS, esse será um espaço privilegiado.

Sobre a relação inversa entre representação e participação encontrada nos usuários, essa pode ter como uma explicação a alta complexidade da área da saúde, o que inibe um maior envolvimento da categoria nas discussões pela ausência de conhecimento técnico mais preciso, ainda que disponha da maior representação do conselho; para o CMAS (com 10,0% dos assentos, que equivale a uma vaga) essa participação mais elevada se dá, em forte medida, pelo histórico profissional da sua representante, que há cerca de 25 anos atua na área da assistência.

Para os trabalhadores e governo a justificativa para as relações entre representação e participação parece ganhar outros contornos. Para os dois segmentos há uma participação equilibrada (quando comparada a sua atuação em cada um dos conselhos) independente da representação que dispõem em cada conselho. Uma possibilidade de resposta para essa situação pode ser vislumbrada a partir da organização dessas categorias por meio de objetivos definidos previamente, o que acarreta em um entendimento comum entre seus representantes quanto aos seus interesses.

Considere-se, ainda, que somente os trabalhadores indicaram percentualmente participar mais do CMS do que do CMAS, apesar do pouco tempo de atuação dos segmentos na área da saúde, já que atuam há menos de seis meses, e que poderia justificar uma participação ainda tímida por parte dos seus representantes. Também deve-se ater à diversidade de percepções do que venha a ser participar por parte de cada conselheiro, que pode ter tido uma influência significativa no momento da resposta.

Para finalizar a análise dos mecanismos de acesso e participação, os conselheiros entrevistados responderam à pergunta “*são realizadas reuniões gerais entre conselhos de áreas afins?*” com vistas à compreensão acerca dos diálogos e intercâmbios promovidos entre espaços participativos similares. Segundo os dados, 86,7% dos membros dos conselhos afirmam não ter participado de encontros com outros conselhos. Isso nos remete à desarticulação existente entre as ações dos conselhos, mesmo entre os que possuem vinculação mais direta entre si em função da política que defendem. Como sugere Castro (2006; p. 86),

poderiam ser realizadas reuniões de integração com outros conselhos do mesmo município e da mesma região com o objetivo de articular parcerias, não sobrepor ações, aproveitar atividades comuns, tomar conhecimento da atuação dos outros conselhos e compartilhar experiências.

Isso não só promove uma maior desenvoltura dos conselheiros, como fortalece os conselhos por meio da adoção de processos participativos de aprendizagem.

- **Q5: Como esses representantes são escolhidos e por quem?**

Para essa análise foi submetida à apreciação dos conselheiros a questão “*como foi escolhido para estar no conselho e por quem?*”. A tabela abaixo aponta os resultados para o CMAS.

**Tabela 19 – Distribuição dos conselheiros do CMAS por acesso ao conselho**

Como foi escolhido e por quem	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Indicação Prefeito	0,0	0	0,0	0	0,0	0	20,0	1	10,0	1
Indicação Secretário	0,0	0	0,0	0	0,0	0	80,0	4	40,0	4
Indicação Presidente	100,0	1	0,0	0	66,7	2	0,0	0	30,0	3
Votação Diretores	0,0	0	0,0	0	33,3	1	0,0	0	10,0	1
Votação Membros	0,0	0	100,0	1	0,0	0	0,0	0	10,0	1
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Observa-se que na escolha dos representantes do CMAS os trabalhadores são eleitos por meio de assembléias de trabalhadores das unidades existentes no município; e os membros do governo, escolhidos pelo Prefeito ou secretaria envolvida. Para as entidades, conforme demonstrado pelos dados, apenas 33,3% dos seus representantes é eleito em



votação. 66,7% dos membros das entidades e o representante dos usuários foram indicados pelo Presidente das entidades as quais pertencem. Isso sugere que apenas 2 dos cinco representantes não-governamentais são escolhidos por votação (entre diretores ou membros).

Para o CMS, como demonstra a Tabela 20, os resultados obtidos indicam maior abertura aos processos democráticos de escolha dos representantes que no CMAS, pois onze membros dos não-governamentais afirmam terem sido eleitos por votação nas suas instituições de origem (sete dos 10 que fizeram tal afirmação foram eleitos em assembleias com os membros das entidades). Surpreende que 33,3% dos trabalhadores apontem estar no conselho por indicação do presidente das suas entidades.

**Tabela 20 – Distribuição dos conselheiros do CMS por acesso ao conselho**

Como foi escolhido e por quem	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Indicação Prefeito	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Indicação Secretário	0,0	0	0,0	0	0,0	0	100,0	3	15,0	3
Indicação Presidente	33,3	3	33,3	2	50,0	1	0,0	0	30,0	6
Votação Diretores	33,3	3	0,0	0	50,0	1	0,0	0	20,0	4
Votação Membros	33,3	3	66,7	4	0,0	0	0,0	0	35,0	7
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

Importante observar que nenhum dos representantes da sociedade civil em nenhum dos conselhos foi indicado pelo poder público, o que por si já indica relativa autonomia dos conselhos frente aos seus representantes. A questão a que se remete é que o modo como os representantes são escolhidos para atuarem nos conselhos tem articulação direta com a concessão do poder decisório por parte dos “representados”, com o risco de que a decisão seja tomada por parte de segmentos particulares (TEIXEIRA, 2002). Essa escolha também informa sobre como a representação é constituída e sobre a sua legitimidade (FARIA, 2007). Esse é um elemento bastante relevante para os espaços que se pretendem participativos e democráticos.

### 3.4.3 Dimensão da Deliberação

Para uma análise mais detida sobre o perfil da participação dos conselheiros, além de se saber sobre quem ocupa essa função, é necessário compreender como estes se inserem na **deliberação** (TEIXEIRA, 2002). Como força maior dos conselhos (TATAGIBA, 2002), a deliberação deve ser analisada de modo a se saber se realmente os conselhos alcançam ou não uma eficácia (Ibid) ou efetividade (AVRITZER, 2007) deliberativa, constituindo-se enquanto legitimadores das decisões do executivo ou detentores de uma autonomia real.

Para satisfazer as questões de pesquisas elaboradas para a dimensão da deliberação (Q6 e Q7) foram realizadas perguntas para os conselheiros do CMAS e do CMS, conforme segue.

- **Q6: Como se processa a tomada de decisão?**

Os entrevistados responderam à questão “*como avalia sua capacidade de influenciar as decisões nesse conselho?*”, a fim de se obter deles a sua percepção acerca da sua “competência política subjetiva” (FUKS; PERISSINORO; RIBEIRO, 2003) ou “eficácia política subjetiva” (RIBEIRO; ANDRADE, 2003). Essa é uma das variáveis mais recorrentes nos estudos sobre cultura política e configura-se num dos recursos políticos indispensáveis para o êxito no interior dos conselhos (Ibid). Dos conselheiros do CMAS 80,0% afirmaram que influenciam (Tabela 21). Todos os membros das entidades, dos trabalhadores e 80,0% do governo indicaram influenciar as decisões; o representante dos usuários indica não influenciar durante as deliberações. Interessante notar que apenas o governo indica influenciar muito (20,0%).

**Tabela 21 – Distribuição dos conselheiros do CMAS por eficácia / competência política subjetiva**

Eficácia / Competência Política Subjetiva	Segmentos do CMAS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Entidade		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Influencia muito	0,0	0	0,0	0	0,0	0	20,0	1	10,0	1
Influencia	0,0	0	100,0	1	100,0	3	80,0	4	80,0	8
Influencia pouco	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Não Influencia	100,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	10,0	1
Total	100,0	1	100,0	1	100,0	3	100,0	5	100,0	10

Para os conselheiros do CMS os resultados (Tabela 22) encontrados para “influencia” (75,0%) e “influencia muito” (15,0%) se assemelham aos do CMAS. Os trabalhadores destacaram-se com 33,3% dos seus membros indicando que “influencia muito”; os outros 66,7% apontaram que influenciam. 11,1% dos representantes dos usuários afirmaram influenciar muito e 66,7% escolheram a alternativa “influencia”. Chama a atenção que 22,2% dos usuários apontaram influenciar pouco nas decisões. Para o governo 100,0% percebe que “influencia” nas deliberações do CMS.

**Tabela 22 – Distribuição dos conselheiros do CMS por eficácia / competência política subjetiva**

Eficácia / Competência Política Subjetiva	Segmentos do CMS								Total	
	Usuário		Trabalhador		Prestador		Governo			
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Influencia muito	11,1	1	33,3	2	0,0	0	0,0	0	15,0	3
Influencia	66,7	6	66,7	4	100,0	2	100,0	3	75,0	15
Influencia pouco	22,2	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	10,0	2
Não Influencia	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	00,0	0
Total	100,0	9	100,0	6	100,0	2	100,0	3	100,0	20

Esses dados indicam que os usuários e os trabalhadores se percebem com mais poder de influenciar no CMS do que no CMAS. Já os membros do governo apontam maior influência no CMAS, enquanto que entidades/prestadores apreendem da mesma forma a sua capacidade ou competência de influenciar as decisões nos dois conselhos.

Segundo Ribeiro e Andrade (2003),

[...] podemos supor que quanto maior o sentimento de competência do ator político, mais engajado e combativo ele será na luta pelos interesses de seu grupo. Assim também, quanto menor for esse sentimento de competência política, menor será o engajamento e menores serão as chances de sucesso na participação (p. 357).

Se essa assertiva for atendida, como explicar que os usuários, com maior poder no CMS, participem mais no CMAS? E sobre trabalhadores e governo, que afirmam influenciar mais, respectivamente, no CMS e no CMAS, porém dispõem de uma participação equilibrada nos dois conselhos? E, por fim, o que dizer acerca das entidades/prestadores, que se consideram igualmente influenciadores nos dos conselhos, porém são mais ativos no CMAS? Portanto, essas indagações não são facilmente explicáveis se considerar-se a relação que Ribeiro e Andrade (Ibid) fazem entre auto-avaliação da influência nas decisões e participação. No caso desses dois conselhos a relação mais próxima parece ser entre competência política subjetiva e número de assentos, o que explicaria que usuários e trabalhadores se percebessem

com maior poder junto ao CMS e o governo considerasse dispor de maior influência no CMAS. Assim, esses segmentos parecem compreender que o número de representantes que dispõem nos conselhos é o que delimita a sua influência nas decisões. Somente em se tratando das entidades/prestadores essa relação não é direta, sendo possível que esses segmentos, apesar de terem mais membros no CMAS, entendam que a sua capacidade de influenciar independe do número de representantes.

Nos estudos de Ribeiro e Andrade (2003) eles consideraram terem sido relativamente negativos os resultados obtidos, ainda que, na média, mais de 70,0% dos segmentos afirmem ao menos que “influenciam”. Para Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) os dados obtidos indicaram um alto grau de competência política subjetiva (o menor índice encontrado para os segmentos foi de 69,4% no acumulado para ter “grande poder” e “médio poder”, que equivale a “influencia muito” e “influencia”, respectivamente). Isso indica que os conselheiros do CMS e do CMAS dispõem de uma percepção mais positiva do seu poder de influenciar as decisões. Também há que se considerar que existem constrangimentos por parte de alguns respondentes em afirmar que “influencia”, principalmente “muito”. Muitos deles confundem influência com manipulação, o que ficou perceptível em muitas entrevistas. O elevado grau de competência política obtido para os dois conselhos é condizente com o alto interesse por política e com o intenso associativismo encontrado entre os conselheiros.

Outra questão pertinente para a compreensão do caráter deliberativo dos conselhos foi feita aos conselheiros: “*o conhecimento técnico é importante nas deliberações do conselho?*”. Apenas um membro do governo no CMAS e um representante dos trabalhadores no CMS afirmaram não ser o conhecimento técnico importante para as decisões nos seus respectivos conselhos. Pode-se justificar essa percepção com o fato desses dois membros serem originários de segmentos que dispõem de maiores informações. Esses atores na sua prática diária acessam conhecimento privilegiado, além de já se conformarem por si em profissionais mais próximos das políticas de cada conselho. Sendo assim, esses representantes podem não perceber o conhecimento técnico como importante por já disporem dele. Ao todo, 28 conselheiros afirmaram ser importante o conhecimento técnico, o que significa 93,3% dos entrevistados, dentre os quais também membros dos trabalhadores e do governo. A dimensão política do discurso técnico é vista como obstáculo à participação dos segmentos populares, se tornando um impeditivo para o desenvolvimento de relações horizontais entre os conselheiros (RIBEIRO; ANDRADE, 2003).

Porque eu acho que conselheiro deveria ser só conselheiro. Um trabalho muito mais qualificado com muito mais tempo das coisas serem elaboradas... Porque, assim, cada coisa que a gente vai discutir era necessário a gente ter lá no quadro..vai ser discutido isso por isso, isso e isso e aquilo. Porque a gente sabe que os conselheiros não têm esse tempo para tá se aprofundando na política, de tá estudando sobre a política. Mas como quem tá no conselho já tem uma história, né? Já faz curso fora ou participa de outros movimentos, hoje eu acredito que a maioria tem um nível técnico de conhecimento (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Indagados sobre “*como avalia o processo decisório no conselho hoje?*”, 80,0% dos conselheiros da assistência indicaram que o CMAS é autônomo. Interessante perceber que um membro dos trabalhadores e, especialmente, um do governo afirmam que “o executivo centraliza as decisões”. Junta-se a essa pergunta a análise de: “*como avalia o papel do conselho na resolução de problemas sociais da área hoje?*”, para a qual 40,0% dos conselheiros do CMAS afirmaram que o conselho “é fundamental”, enquanto que 50,0% indicaram que ele “influencia”; 10,0% preferiram não responder.

As pessoas acreditam que as decisões têm que ser melhor para o governo e não para a sociedade, então essa autonomia, ela é relativa (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Uns têm convênio ou é funcionário e não pode ir de encontro ao governo. Todos têm uma dependência, direta ou indireta, e não caminha muito (SILVA, 2008b, [entrevista]).

Tem gente que cai de pára-quadras nas reuniões e tem que votar. E eu não acho isso positivo pro conselho... Então, assim, pra você votar numa coisa você vai votar sem nem saber como se construiu aquele processo. Então eu acho que isso também é um prejuízo para os conselheiros. E às vezes quem tá no conselho não tem poder de decisão. A decisão dele foi determinada por outra pessoa (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Para o CMS o percentual dos que consideram ser o conselho autônomo (75,0%) é similar ao encontrado para o CMAS. Nesse conselho, parte dos trabalhadores também considera que “o executivo centraliza as decisões” (33,3%) e ainda 11,1% dos usuários. Merece destaque que 22,2% dos usuários dizem não saber ou preferiram não responder; talvez pelo pouco tempo da gestão atual do CMS não se sintam seguros para isso. Quanto à avaliação do papel do conselho na resolução de problemas da saúde, 45,0% dos conselheiros indicam que o CMS é fundamental; 60% defendem que ele apenas influencia.

Esses dados sugerem que tanto o CMAS quanto o CMS, apesar da autonomia nas deliberações, não se conformam, na percepção dos seus conselheiros, como espaços essenciais para resolver problemas das suas respectivas áreas. Isso pode indicar que o que é deliberado nesses conselhos não é implementado pelo executivo, já que eles decidem, porém não vislumbram a sua execução.

O conselho é autônomo, difícil tem sido fazer com que o executivo entenda e implemente o que a gente decide, mas isso faz parte do aprendizado do processo. (TAVARES, 2007, [entrevista]).

- **Q7: Sobre o que se delibera?**

Ainda sobre a deliberação os respondentes foram indagados sobre “*qual o papel desempenhado pelo conselho hoje?*”, de modo a se compreender se o CMAS e o CMS possuem atualmente um caráter mais propositivo/deliberativo ou fiscalizador. Interessante observar que a presente questão visa a obter a opinião dos conselheiros sobre o papel dos conselhos e não uma análise das pautas descritas pelas suas atas para se avaliar a respeito. Assim, a Tabela 23 aponta que para os conselheiros do CMAS o conselho desenvolve suas ações muito mais consolidadas no papel de fiscalizador, com 80% das citações. Em segundo lugar tem-se o caráter deliberativo do conselho, com 60% das indicações. As entidades e o governo constituem-se nos segmentos que percebem o CMAS com competências mais amplas, indo desde a normatização até a deliberação. Para os trabalhadores hoje o conselho não se constitui em um espaço deliberativo.

**Tabela 23 – Distribuição dos conselheiros do CMAS por papel desempenhado pelo conselho**

Papel do conselho	Segmentos do CMAS				Total	
	Usuário	Trabalhador	Entidade	Governo		
	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	<i>N</i>	%	<i>N</i>
Normativo	1	1	3	1	50,0	5
Consultivo	0	0	3	1	40,0	4
Fiscalizador	1	1	3	4	80,0	8
Deliberativo	1	0	3	2	60,0	6
Total de papéis citados	3	2	4	4		

Junto aos conselheiros do CMS, os dados (Tabela 24) indicam que somente os prestadores vêm o conselho hoje como tendo um papel exclusivamente fiscalizador. Para 85,0% dos conselheiros o CMS atualmente tem o caráter fiscalizador, ficando o papel deliberativo em segundo plano (60,0%).

**Tabela 24 – Distribuição dos conselheiros do CMS por papel desempenhado pelo conselho**

Papel do conselho	Segmentos do CMS				Total	
	Usuário	Trabalhador	Prestador	Governo	%	N
	N	N	N	N		
Normativo	2	1	0	2	25,0	5
Consultivo	1	1	0	1	15,0	3
Fiscalizador	8	5	2	2	85,0	17
Deliberativo <sup>62</sup>	4	6	0	2	60,0	12
Total de papéis citados	4	4	1	4		

Relevante perceber que para os dois conselhos o papel fiscalizador hoje é muito mais privilegiado, o que confirma os estudos realizados na área que indicam ter os conselhos uma baixa capacidade propositiva (CUNHA, 2007).

Sobre a pauta de deliberação dos conselhos pretendeu-se obter dos conselheiros os três assuntos que na percepção de cada um eram os mais debatidos. Assim, novamente não se buscou analisar a pauta a partir das atas e, sim, a partir do que efetivamente ficou registrado para os conselheiros. Os entrevistados responderam à questão: “*quais os três assuntos mais recorrentes nas deliberações do conselho?*”. A partir das respostas foram feitas as devidas categorizações.

<sup>62</sup> O papel deliberativo para as respostas obtidas junto ao CMS comporta as funções de formulação e de proposição, citadas pelos respondentes, por se considerar que ser formulador e ser propositivo implicam em ser deliberativo.

**Tabela 25 – Distribuição dos conselheiros por pauta de deliberações**

Pauta de deliberações	CMAS <sup>63</sup>		CMS <sup>64</sup>	
	%	N	%	N
Deliberação	12,0	3	10,0	5
Comando Único	24,0	6	0,0	0
Reestruturação interna	24,0	6	23,0	11
Prestação de contas	16,0	4	10,0	5
Reclamações/Denúncias	8,0	2	48,0	23
Controle da política	12,0	3	8,0	4
Eventos	4,0	1	0,0	0
Total	100,0	25	100,0	48

Atualmente é comando único. Na verdade esse assunto já é... A gente vê que a gente discute e as pessoas ainda não têm compreensão da importância de se ter uma estrutura única no município. A questão também da gestão Camaçari. Apesar de que nesse ano a gente tem acompanhado a política, digamos assim, muito mais fazendo um trabalho de pesquisa, recebendo denúncia e visitando. Porque esse ano as Secretarias não apresentaram relatório...então, assim, a gente não discuti a política, não discuti como está sendo desenvolvida a política porque eles não apresentaram relatório, então você não tem como fazer isso. Esse acompanhamento está se dando de outras formas... nas Secretarias, no conhecimento que a gente tem, nas denúncias que chegam e a gente apura, mas não tá vindo diretamente, as Secretarias não têm mandado os relatórios, então não tem como discutir essas coisas. E a mudança na legislação, que apesar das dificuldades a gente conseguiu avançar nisso, a gente conseguiu fazer as alterações que eram necessárias na lei que cria o conselho, na lei que cria o Fundo pra adequar à nova política de assistência social e agora é só o regimento interno modificar (ROCHA, 2007, [entrevista]).

No CMAS os conselheiros consideraram com maior intensidade as questões que envolvem o comando único e a reestruturação interna do conselho, cada um com 24,0% das citações. A prestação de contas vem em segundo lugar (16,0%), seguida pelo controle da política da assistência e pelas decisões sobre projetos, convênios e políticas locais da área, ambos com 12,0%.

<sup>63</sup> Os seguintes assuntos foram categorizados para o CMAS: **controle da política** – legalização e monitoramento das entidades, gestão da assistência, política nacional; **deliberação** – avaliação dos serviços, projetos e das políticas; **reclamações e denúncias** – de serviços e de equipamentos da assistência; **prestação de contas** – distribuição e fiscalização das verbas; orçamento; **reestruturação interna** – capacitação dos conselheiros, mudanças nas leis, autonomia do conselho. Os demais temas foram inseridos conforme citados.

<sup>64</sup> Os seguintes assuntos foram categorizados para o CMS: **controle da política** – fiscalização das entidades, humanização do SUS, gestão da saúde; **reclamações e denúncias** – doenças associadas ao trabalho, lentidão nas obras, prestação de serviços deficientes, questões ambientais, ausência de ouvidoria; **prestação de contas** – votar orçamento; **deliberação** – participação do conselho na elaboração, avaliação das políticas, planos e serviços municipais; **reestruturação interna** – pontualidade dos conselheiros, capacitação dos conselheiros, papel do conselho, mudanças nas leis, autonomia do conselho, sede do conselho. Os demais temas foram inseridos conforme citados.



De uma maneira equivocada sempre retornam as demandas não atendidas. Quer dizer, não é papel do Conselho, né? mas termina desaguando aí. O conselho é formulador. Acho que o conselho é formulador. Mas essas coisas sempre retornam porque esse município tem essa característica, né? Por mais que você oferte o serviço, como o entorno também é carente termina atraindo a demanda de outros municípios e isso vira uma bola de neve. Não tô querendo justificar, só...é o entendimento que eu tenho (TAVARES, 2007, [entrevista]).

Para o CMS, os resultados indicam que na percepção dos seus conselheiros os temas sobre os quais deliberam são mais voltados a casos de reclamações e denúncias, com quase metade das citações (48,0%); segue-se a essa as discussões sobre a reestruturação do conselho (23,0%). Para as deliberações que envolvem a participação do conselho na elaboração de políticas locais e avaliação das políticas e serviços o índice ficou em 10,0%. Por último foram citados assuntos relativos ao controle da política (8,0%). Há que destacar aqui que a literatura indica que a prestação de contas para a área da saúde é tema esperado como um dos mais recorrentes, já que trata-se de um espaço cuja agenda se pauta no controle público dos gastos (AVRITZER, 2007), porém para o CMS de Camaçari essa confirmação não foi validada, tendo esse assunto alcançado apenas 10,0% das discussões.

Tomando-se aqui a classificação de Avritzer (2007) que percebe a deliberação sobre a política da área como decisiva para a constatação da efetividade deliberativa do conselho, tem-se que o CMAS e o CMS hoje possuem um grau de efetividade deliberativa baixo. Isso porque nos conselhos não prevalecem debates e decisões mais propositivas, quando analisadas as percepções dos conselheiros acerca dos assuntos mais recorrentes, sendo o percentual de citações acerca das deliberações sobre a política da assistência e da saúde reduzidos. Essa constatação pode explicar porque para 53,3% dos conselheiros (no agrupado para CMAS e CMS) os conselhos não são fundamentais para atender as demandas sociais. Como também pode-se compreender melhor que na opinião dos conselheiros o papel atualmente desempenhado pelos conselhos não seja deliberativo; embora a fiscalização, apontada como função principal hoje, também não seja percebida nas pautas indicadas pelos membros.

É importante observar que apesar do CMAS atuar há 11 anos e o CMS há 17 anos, ambos ainda demandam organização interna e conhecimento do seu papel e das atribuições dos conselheiros. Essa questão impacta na necessidade de alterações relevantes na suas leis, a exemplo das que estão acontecendo atualmente nos dois conselhos: para que as instituições não sejam previamente determinadas; para que a presidência seja rotativa, dentre outras. Avritzer (Ibid) também salienta que os territórios com tradição participativa apresentam os maiores índices de efetividade deliberativa. Tendo Camaçari uma fraca história de

organização social e indicadores que corroboram com essa situação (baixa escolaridade, índice de pobreza, imigração recente, assistencialismo, forte dependência em relação ao poder público, dentre outros), os seus conselhos gestores, enquanto espaços de convergência da sua cultura política, vão refletir toda essa incipiente estruturação associativo-participativa do município.

A necessidade de capacitações e de criação de comissões no interior dos conselhos para dinamizar esses espaços e proporcionar direcionamento na função de conselheiro levam a outras duas questões: “*como avalia as capacitações internas que recebeu por meio desse conselho?*” e “*qual o papel das comissões existentes no conselho hoje?*”. Os resultados são demonstrados nas tabelas 26 e 27.

**Tabela 26 – Distribuição dos conselheiros por avaliação das capacitações**

Avaliação das capacitações	CMAS <sup>65</sup>		CMS <sup>66</sup>	
	%	N	%	N
Foram suficientes	10,0	1	5,0	1
Auxiliaram	60,0	6	45,0	9
Não recebeu/ Não participou	30,0	3	30,0	6
Ainda não consegue avaliar	0,0	0	20,0	4
Total	100,0	10	100,0	20

Os números indicam que nos dois conselhos as capacitações foram vistas como auxiliares, porém não suficientes para o desempenho da função de conselheiro (Tabela 26). Por um lado pode-se pensar que essas formações foram deficientes, haja vista que no caso do CMAS elas não foram finalizadas, o que praticamente anula os avanços conseguidos durante o período recebido de capacitação. Em contrapartida, durante as entrevistas muitos conselheiros indicaram estar cientes que para o seu papel é necessária uma formação continuada, não considerando nenhuma capacitação suficiente. O índice dos que não participaram das formações é de 30,0% para cada um dos conselhos.

<sup>65</sup> Como já citado, o CMAS iniciou o processo de capacitação para a atual gestão em meados de 2007 (julho/agosto), porém essa formação foi interrompida e ainda não se tem previsão de quando será retomada.

<sup>66</sup> Conforme visto, os conselheiros do CMS, nomeados em setembro de 2007, participaram de processo de formação entre os dias 1º, 14 e 15 de dezembro de 2007.

Também vem do interesse das pessoas também porque o Conselho hoje tem todo o material disponível para quem quiser aprender e se aprofundar na política. Essa preocupação a gente sempre teve. Até mesmo de montar uma biblioteca..a gente já solicitou isso à SEAS. Então, assim, depende também do interesse que as pessoas têm naquilo (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Em se tratando do papel das comissões/câmaras, os maiores índices foram alcançados pela função de “fiscalizar/acompanhar” e “promover mudanças na legislação do conselho”, que obtiveram 50,0% das citações cada uma para o CMAS. Para 45,0% dos conselheiros do CMS o conselho não possui comissões e para 10,0% elas encontram-se em formação. O percentual para o CMAS dos que indicam inexistir comissões no conselho é de 20,0%. Dentre os membros do CMS 35,0% indicaram, ainda, que às comissões cabe o papel de fiscalizar (vide Tabela 27).

**Tabela 27 – Distribuição dos conselheiros por papel das comissões**

Papel das comissões	CMAS		CMS	
	%	N	%	N
Assessorar sobre assuntos que não dominam	20,0	2	20,0	4
Fiscalizar / Acompanhar	50,0	5	35,0	7
Organizar eventos	40,0	4	25,0	5
Produzir estudos e pesquisas na área	30,0	3	15,0	3
Promover mudanças na legislação	50,0	5	20,0	4
Outro	20,0	2	0,0	0
Não possui	20,0	2	45,0	9
Estão em formação	0,0	0	10,0	2
Não sabe	10,0	1	5,0	1
Total de membros	100,0	10	100,0	20

Elas são extremamente necessárias porque os conselhos são compostos por pessoas das formações das mais diversas, então tem assuntos que necessita uma especificidade técnica para discuti-los. Essas Câmaras têm esse papel à medida que elas podem agregar ao seu funcionamento profissionais que podem embasar a decisão naquele assunto específico (TAVARES, 2007, [entrevista]).

Há que se considerar a necessidade de capacitações no início de cada gestão para que os conselheiros recém chegados possam se inserir na dinâmica e para que os que renovaram seus assentos compartilhem e reciclem seus conhecimentos. Capacitações essas que demandam uma organização não formatada, mas com uma linha de ação definida a fim de

evitar-se que na maioria das reuniões se tenha a necessidade de discussões recorrentes a respeito, o que exige tempo e retira do conselho funções mais prioritárias e relevantes. Junte-se a essa urgência a criação de comissões que “fornecem condições para tornarem os membros dos Conselhos mais aptos a discutirem e decidirem sobre determinados assuntos, posto que melhor informados.” (FARIA, 2007; p. 117). O que se vê junto ao CMAS e ao CMS é que o papel de assessoramento das comissões para os assuntos que não dominam ainda não é percebido pelos conselheiros, já que apenas 20% deles indicaram essa alternativa.

Também nos seus regimentos, apesar de constar a criação de comissões como uma possibilidade legal, não há atualmente detalhamentos do seu papel. Como sugere Faria (2007; p. 129) a partir dos seus estudos sobre os Conselhos de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente,

a função dessas Comissões é oferecer suporte técnico e informacional aos participantes, esclarecendo-os sobre temas que eles não dominam. Consta nas Leis de Criação desses Conselhos que as Comissões podem e devem ser convocadas sempre que os conselheiros acharem conveniente, buscando assim minimizar um dos graves problemas do processo participativo: a assimetria informacional.

A autora afirma, ainda, que é condição básica da democracia deliberativa a igualdade de condições no processo de discussão e de decisão e que essa pode ser alcançada por meio das comissões; evita-se, assim, a formação de um processo decisório hierarquizado no interior dos conselhos.

#### 3.4.4 Dimensão dos Limites

A última dimensão a ser analisada refere-se aos **limites** que os conselheiros enfrentam no desempenho da sua função. A literatura, como já explicitado em capítulos anteriores, aponta que são muitos os obstáculos ao pleno desenvolvimento do papel do conselheiro, como também pôde-se verificar nas análises anteriores sobre as demais dimensões (assimetria informacional; dificuldades na relação com o poder público; representatividade dos conselheiros; ausência de tradição associativa/participativa, dentre outros). A partir dos dados obtidos por meio da análise das entrevistas também foi possível delinear algumas dessas dificuldades de modo mais detalhado. Assim, para atender à questão de pesquisa relacionada à presente dimensão (Q8), os conselheiros foram submetidos a algumas afirmações.

- **Q8: Quais os limites à participação nesses conselhos? Que tipos de constrangimentos se desenvolvem na implementação das funções dos conselheiros?**

Considerando-se que são recorrentes as queixas dos conselhos sobre a ausência de uma estrutura independente do poder público, foi submetida aos grupos a afirmação “*o fato do conselho atuar em espaços do poder público (não ter estrutura própria) limita a participação do conselheiro*”. Para mensurar o grau de concordância ou discordância com a afirmação, foi utilizada a escala de Likert, na qual a pontuação 5 (cinco) equivale ao grau de concordância máximo e a pontuação 1 (um) ao grau de discordância máximo<sup>67</sup>. Os entrevistados responderam todas as afirmações com base na sua percepção do que acontece como limitador na função do conselheiro, não necessariamente correspondendo a algo que tenha acontecido com eles próprios, mas vislumbrando o que vivenciam junto aos demais conselheiros.

Conforme demonstra a Tabela 28, no CMAS apenas o segmento dos trabalhadores visualiza a situação de estar no espaço do poder público como um limite à atuação do conselheiro. Usuários e entidades discordam totalmente dessa assertiva. Para o CMS também os trabalhadores apresentaram um elevado grau de concordância, porém para esse conselho tiveram o apoio dos usuários.

**Tabela 28 – Escala de Likert**

<b>O fato do conselho atuar em espaços do poder público (não ter estrutura própria) limita a participação do conselheiro</b>		
<b>SEGMENTO</b>	<b>PONTUAÇÃO CMAS</b>	<b>PONTUAÇÃO CMS</b>
Usuário	1,0	3,4
Trabalhador	4,0	4,3
Entidade/Prestador	1,0	2,5
Governo	2,4	2,3

Os índices mais altos obtidos pelo CMS podem ser explicados pelo fato de que hoje o conselho tem uma sala, conforme já indicado, em um prédio da Vigilância Sanitária, vinculada à SESAU; para as suas reuniões ele também faz uso do auditório da vigilância. No caso do CMAS, a sua sede fica atualmente no prédio da Casa do Servidor e para os seus

<sup>67</sup> Como indica Koshima (2006; p. 138), para o cálculo da escala de Likert com vistas a se verificar quanto à concordância ou discordância das questões avaliadas é necessário obter-se o chamado Ranking Médio (RM) da pontuação atribuída às respostas. Este é obtido por meio da média ponderada dividida pelo número total de entrevistados. Antes, no entanto, relaciona-se à frequência das respostas com a pontuação equivalente, “onde os valores menores que 3 (três) são considerados como discordantes e os maiores que 3 (três) como concordantes, considerando uma escala de 5 (cinco) pontos. O valor exatamente 3 (três) considera-se como ‘indiferente’ ou ‘sem opinião’, sendo o ‘ponto neutro’, equivalente aos casos em que os respondentes deixaram em branco”.

encontros ele faz uso de espaços mais diversificados que o CMS. Isso pode trazer ao CMAS uma maior independência, apesar de também estar num espaço do poder público. Há que se considerar que é prevista em lei que o executivo realize as instalações dos conselhos gestores.

Limita e é um dos objetivos buscar um espaço próprio. É desconfortável você ter que criticar quem lhe hospeda, né? Pra mim, né, não é pra todo mundo (TAVARES, 2007, [entrevista]).

Outra afirmação foi feita para os entrevistados: “*Atuar como conselheiro quando o Secretário é o presidente do conselho limita a participação do conselheiro*”, para a qual se obteve um alto índice de concordância para o CMAS (Tabela 29), notadamente dos representantes dos trabalhadores e do governo. Para o CMS também os trabalhadores sinalizam o maior grau de concordância.

Tabela 29 – Escala de Likert

Atuar como conselheiro quando o Secretário é o presidente do conselho limita a participação do conselheiro		
SEGMENTO	PONTUAÇÃO CMAS	PONTUAÇÃO CMS
Usuário	1,0	3,2
Trabalhador	5,0	4,8
Entidade/Prestador	3,3	1,0
Governo	4,0	2,7

Os dois conselhos pesquisados passam atualmente por reformulação nas suas leis, sendo que uma das mais significativas é a que se processa no CMS, cujo regimento interno determina que o presidente do conselho seja o Secretário Municipal de Saúde; já a partir da última eleição, em setembro de 2007, essa vinculação foi eliminada, tendo sido empossado como presidente um representante do segmento dos usuários, Ajáx Tavares, pescador e morador de Arembepe (orla de Camaçari). No caso do CMAS desde o seu regimento que data de 2000 não há obrigatoriedade legal de que o Secretário da área da assistência seja o presidente do conselho.

Para a verificação de em que medida o conhecimento técnico, as capacitações e as comissões/câmaras viabilizam a participação dos conselheiros, foi-lhes submetida a seguinte assertiva: “*A falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões/câmaras limita (m) a participação do conselheiro*”. Os resultados expressam de forma contundente que a existência de ferramentas como as comissões/câmaras e as capacitações é indispensável para o pleno exercício da função do conselheiro (Tabela 30). Também confirmam a importância atribuída ao conhecimento técnico pelos conselheiros, como visto anteriormente.

Tabela 30 – Escala de Likert

A falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões / câmaras limita (m) a participação do conselheiro		
SEGMENTO	PONTUAÇÃO CMAS	PONTUAÇÃO CMS
Usuário	5,0	4,7
Trabalhador	5,0	4,7
Entidade/Prestador	4,7	3,8
Governo	5,0	4,5

Para dimensionar-se como os entrevistados percebem o grau de vinculação do conselheiro-servidor com o poder público quando está atuando no conselho, foi feita a seguinte afirmativa: “*Atuar como conselheiro sendo servidor limita a participação do conselheiro*”. A Tabela 31 demonstra que junto ao CMAS a concordância é mediana, novamente tendo os trabalhadores como os que mais concordam. Para o CMS essa assertiva não foi considerada limitante à função de conselheiro. Lembre-se que 60,0% dos conselheiros são servidores, podendo-se inferir que os conselheiros ou estão muito conscientes do seu papel, independente das vinculações profissionais com o executivo local, ou não admitem os entraves a esse nível que ocorrem no exercício da função.

Tabela 31 – Escala de Likert

Atuar como conselheiro sendo servidor limita a participação do conselheiro		
SEGMENTO	PONTUAÇÃO CMAS	PONTUAÇÃO CMS
Usuário	1,0	3,0
Trabalhador	5,0	2,5
Entidade/Prestador	3,7	2,5
Governo	2,8	2,0

Eu acredito que a gente tá num governo democrático e transparente, então eu preciso acreditar que eu posso agir dentro do que eu acho ético, dentro de uma conduta que eu acho correta [...] Eu coloquei claro para o governo, porque a gente teve uma reunião com o Secretário de governo, qual é a postura do conselho, porque a gente tem essa postura, e que independente ou não de eu ter esse vínculo, eu vou continuar a ter essa postura e se isso for motivo para eu ser rechaçada também eu vou procurar meus direitos porque não posso acreditar que num governo democrático você agir dentro de uma conduta, dentro de uma ética, você vai ser punida por isso (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Como os conselhos gestores são espaços abertos e democráticos e foram concebidos para intermediarem negociações entre a sociedade civil e o governo, foi submetida à apreciação dos conselheiros a afirmação: “*A falta da participação do cidadão comum limita a participação do conselheiro?*”. Os resultados da Tabela 32 sugerem que para o CMS o nível de discordância é maior, tendo apenas os prestadores indicado considerar a ausência do cidadão como limitador ao papel de conselheiro. Para o CMAS o grau de concordância é médio.

Esses dados podem ser entendidos pelo fato de que no CMS a presença dos cidadãos é mais forte, até mesmo em função dos conselhos locais de saúde, que são instâncias de menor porte que os conselhos gestores, mas que atuam em cada bairro também com a função de controle social. Os representantes dos conselhos locais participam das reuniões do CMS levando demandas, fazendo denúncias e exigindo resultados; conformam-se em aliados do conselho gestor no município, já que estão, inclusive, muito próximos das carências da população. Para o CMAS a ausência do cidadão é mais sentida como limitadora à atuação do conselheiro.

**Tabela 32 – Escala de Likert**

A falta da participação do cidadão comum limita a participação do conselheiro		
SEGMENTO	PONTUAÇÃO CMAS	PONTUAÇÃO CMS
Usuário	1,0	2,7
Trabalhador	4,0	2,8
Entidade/Prestador	2,3	4,0
Governo	4,2	1,7

Primeiro a gente não tem uma estrutura. Pra reunião a gente tem que ficar todo dia vendo aonde vai fazer. Não tem uma estrutura de espaço. Não tem uma estrutura de material pra tá convocando. Você não tem uma estrutura pra tá..fazer convite. Até mesmo para você levar convite para os conselheiros é difícil. Não tem uma logística pra fazer esse trabalho. E também acho que é preciso um trabalho de políticas públicas nas comunidades, nos programas ... acho que os programas que tenham equipamentos comunitários, né? Teriam que investir mais nisso... na organização e na participação social pra que essas pessoas vão até o conselho. Porque para chegar até uma instância como o conselho tem que ter um trabalho de base antes. Ter uma agenda ampliada, então a gente precisa ter uma estrutura melhor pra tá indo mais na comunidade, fazendo mais o trabalho (ROCHA, 2007, [entrevista]).

Participa (**se referindo ao cidadão comum**). A gente até tem disseminado essa possibilidade para convidar as pessoas para que elas venham participar [...] são vários fatores: primeiro algumas demandas não atendidas; segundo a necessidade mesmo de exercer a cidadania, saber como funciona e de alguma forma interferir. (TAVARES, 2007, [entrevista], grifo nosso).

Por fim, o grau de discordância dos conselheiros em relação à assertiva: “*As relações que o conselho mantém com aparelho público (executivo, legislativo e judiciário) limitam a participação do conselheiro*” pode ser verificado na tabela abaixo.

**Tabela 33 – Escala de Likert**

As relações que o conselho mantém com aparelho público (executivo, legislativo e judiciário) limitam a participação do conselheiro		
SEGMENTO	PONTUAÇÃO CMAS	PONTUAÇÃO CMS
Usuário	1,0	1,1
Trabalhador	4,0	1,8
Entidade/Prestador	1,0	3,0
Governo	2,6	3,0



Os segmentos do CMS e do CMAS discordam que as relações com o poder público sejam limitadoras da sua participação nos conselhos, tendo somente os trabalhadores da assistência indicado limitação a partir dessas relações. Como já analisado anteriormente, os dois conselhos afirmaram possuir distanciamentos no diálogo com o Poder Judiciário e com o Poder Legislativo, tendo os conselheiros do CMAS apontado, ainda, dificuldades na relação com o Poder Executivo. Porém essas avaliações negativas não se traduziram em limites à participação dos conselheiros.

Cabe salientar que o segmento dos trabalhadores se destacou no grau de concordância em relação às afirmações apresentadas para os dois conselhos, o que sugere que seus representantes são mais engajados ou preocupados na promoção de dinâmicas no interior dos conselhos que efetivamente atendam aos preceitos democráticos e participativos. Por outro lado, os usuários têm elevado índice de discordância na assistência, o que pode ser elucidado com o fato já citado da representante do segmento ter um longo histórico de atuação político-participativa a ponto de rejeitar que os limites considerados sejam determinantes para o impedimento da atuação do conselheiro. No CMS o segmento com mais discordância foi o dos prestadores, talvez por não visualizarem nas afirmações feitas possíveis entraves aos seus interesses. Como já apontado, Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003) afirmam que essa categoria parece se envolver de forma corporativa nos espaços em que atua e como os limites indicados referem-se muito mais à amplitude da luta política, o segmento pode não se perceber inviabilizado de defender suas idéias e propósitos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se admitir que as ações realizadas pelos conselheiros junto aos seus respectivos conselhos gestores resultam, em boa medida, de um conjunto de elementos provenientes da sua formação intelectual e pessoal, das influências das suas instituições de origem e dos segmentos que representam, das relações que mantêm com outros atores sociais, bem como da cultura política local em que estão imersos. Portanto, os conselheiros, enquanto sujeitos sociais, influenciam e transformam os diversos modelos de instituições e, devido à natureza dialética das relações firmadas em sistemas democráticos, também são influenciados e transformados por elas. Porém, para a formação efetiva de atores sociais que não só tenham a possibilidade de promover transformações, mas também estejam cientes desse papel, é necessário que a sociedade civil se consolide a partir de processos efetivos de construção da **cidadania** – entendida enquanto reconhecimento, construção de identidade coletiva e relação de direitos e deveres. A cidadania, por sua vez, integra todo e qualquer processo de conquista social de direitos, sendo a democracia o lugar para esses avanços (NOBRE, 2004) e o Estado um importante interlocutor da sociedade civil.

Na busca por mais eficiência do Estado, para superar sua crise e atender as demandas sociais das mais diversas, muitas reformas foram promovidas a partir dos anos 1980 (TEIXEIRA, 2002; ECHAVARRIA, 2005; MILANI, 2006). Esse processo político (conhecido por primeira onda de reformas, entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990) que construiu modelos baseados em estratégias de descentralização, responsabilização dos gestores públicos e diminuição do aparelho estatal, redefiniu ao mesmo tempo as relações entre sociedade civil e Estado, inserindo o mercado como mais um coadjuvante na chamada **coordenação social** (ECHAVARRIA, 2005; MILANI, 2006).

No final dos anos 1990, já na segunda onda de reformas, os municípios ganharam especial destaque enquanto espaço de responsabilização e mudança da concepção política profunda das ações públicas. A busca de soluções para a gestão pública por meio de estratégias de desenvolvimento e de democratização local firmou-se como objetivo prioritário

para combater a crise (Ibid). A partir de então, múltiplos atores assimilam o discurso em prol da elaboração de instrumentos de participação dos cidadãos na vida pública, com destaque ao controle social (MILANI, 2006). Há nesse contexto, segundo Teixeira (2002), a constituição de novos atores sociais e políticos e uma nova maneira de perceber o Estado (em sentido agora ampliado) e a ação coletiva.

Dessa forma, há uma interdependência entre o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático que dê lastro para a consolidação de ações cidadãs. Assim, uma população organizada e consciente confronta tanto o Estado quanto o Mercado, tornando mais real a democracia, uma vez que expõe e impõe os desejos da maioria. A sociedade é a única que pode fazer valer a cidadania por meio do controle das políticas públicas que, então, se qualificam e podem tornar-se acessíveis a todos. Isso significa questionar-se acerca da representação política, considerando-se que na democracia as eleições conferem aos governos a representatividade, mas a democracia real não garante essa representatividade (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Ou seja, não há garantia de representatividade da vontade dos representados e a legitimidade da representação deve ser visualizada não só a partir da perspectiva dos eleitos, ou das próprias instituições e dos processos da representação política.

Daí decorrem discussões importantes sobre as teorias da democracia, de que tratou o Capítulo 1. Este capítulo visou a compreender como os processos participativos se inserem na complexa estrutura social contemporânea e como se alinham interesses individuais e coletivos. De fato, para além dos critérios institucionais para a viabilização dos processos democráticos, é necessário que se consolidem espaços públicos autônomos a fim de que as novas formas de institucionalidades geradas possam ter dinamicidade e liberdade de ação. A democracia requer, portanto, formação cidadã para a participação, de modo a qualificar as relações entre Estado e sociedade, como sinaliza Baquero (2001). Há que se considerar também que as mudanças propiciadas pelas relações entre indivíduos e instituições são respaldadas pelo intercâmbio entre eles da cultura política local, podendo consolidar processos mais ou menos democráticos e, conseqüentemente, experiências mais ou menos participativas (PUTNAM, 1996; DAHL, 2001; KLIKSBURG, 2001; FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003; LANIADO; RAMOS, 2003; RIBEIRO; ANDRADE, 2003; MILANI, 2006).

No Brasil, as relações entre sociedade civil e sociedade política foram dinamizadas a partir da Constituição Cidadã de 1998. Muitas lutas sociais, notadamente nas áreas da educação, da assistência social, da saúde e da defesa dos direitos da criança e do adolescente, foram travadas com vistas à consolidação de instâncias de interlocução com o Estado. Como

resultado foram criados muitos dispositivos de participação, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, para citar alguns. Por sua vez, uma importante abertura junto ao poder local foi propiciada com a implantação de espaços de discussão e de deliberação, a exemplo dos **Conselhos Municipais** (conselhos gestores de políticas públicas em nível municipal), que se conformam em referência de participação da sociedade civil no controle, fiscalização e proposição de políticas públicas (TEIXEIRA, [1995]).

Criados a partir das pressões populares para a participação na gestão dos negócios públicos (GOHN, 2007), os conselhos gestores têm sua origem nos conselhos populares e nos conselhos comunitários (TEIXEIRA, 2002). A partir do seu caráter descentralizador e participativo (GOHN, 2007; TEIXEIRA, 2002), os conselhos gestores firmaram-se em espaços indispensáveis para o repasse dos recursos federais para Estados e municípios, como também para o controle desses recursos; há uma importante transferência de responsabilidades, portanto. Possuem caráter interinstitucional e papel de mediadores na relação entre Estado e sociedade, promovendo o direito à participação e o **processo dialógico** para resolução dos conflitos (TATAGIBA, 2002); possuem **composição plural e paritária** (Ibid), a fim de buscar um equilíbrio na tomada de decisões entre representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil e viabilizar que as diversas “vozes” sejam escutadas (trabalhadores, agentes públicos, usuários, prestadores de serviços e entidades em defesa de direitos); e por serem **instâncias deliberativas** podem formular políticas e fiscalizar sua implementação e o modo de atuação do Estado e de entidades que estejam responsabilizadas pela execução dessas políticas (Ibid).

No entanto, cada contexto democrático, já que lastreado por uma cultura política própria, é constituído tanto de elementos limitantes quanto estimuladores da inclusão cidadã nos espaços deliberativos, o que suscita muitos estudos a respeito (TEIXEIRA, 2002; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2004; ECHAVARRÍA, 2005; TATAGIBA, 2006). Também há que se considerar que as muitas definições fornecidas ao termo **participação** oriundas da multiplicidade de atores, interesses e recursos influenciam nos avanços e recuos da inserção cidadã nesses espaços.

Assim, como analisado no Capítulo 2, a compreensão do contexto baiano para a apreensão do caso de Camaçari foi extremamente importante, podendo-se salientar como características limitadoras a uma gestão participativa na Bahia (MILANI, 2006): o modelo de **desenvolvimento econômico**, embasado por uma cultura política excludente e desigual; a **modernização conservadora**, cujo projeto político local balizou-se nos interesses das elites baianas por meio da instituição do carlismo; a **percepção individual do poder institucional**

(que se funda no patrimonialismo); a **separação política entre a capital (e o seu Recôncavo) e o interior** do estado, refletindo a fraca influência de Salvador no quadro político baiano; e o **mito da bahianidade**, que contribui para a concepção de uma Bahia não-conflitiva. Como resultado, a RMS, formada por dez municípios inclusive Camaçari, tem seu desenvolvimento marcado por uma relativa estagnação econômica nos anos 1990-2000 e por recordes de desemprego (ALMEIDA, 2006); pela forte segregação econômica do espaço urbano que mantém e aprofunda as desigualdades sociais (CARVALHO; PEREIRA, 2006); e pela fraca presença do Estado para suprir as demandas sociais.

Sendo assim, Camaçari também retrata as particularidades do contexto baiano e metropolitano em termos de índices sociais, apesar dos seus indicadores econômicos apontarem que se trata de um município com o maior PIB do Estado e o segundo com maior arrecadação da Bahia. Apesar da profunda exclusão social – 67,8% da sua população é formada por pobres e indigentes (CAMAÇARI, 2005) – e da ausência de uma identidade local (fruto do intenso fluxo migratório no município), sua estrutura associativa indica a existência de 83 associações comunitárias, grupos produtivos e centros culturais (UOSCC, 2007) e de uma disposição da sociedade para que se consolidem canais de participação, a exemplo de já terem sido implantados o OP e, pelo menos, dez Conselhos Municipais (CUNHA; GUEDES; MILANI, 2007).

Diante do exposto, pode-se considerar que, para a construção de um perfil da participação dos conselheiros, este deve ser cotejado com quatro dimensões – representação, acessibilidade, deliberação e limites – que delimitam o posicionamento desses atores sociais. Partindo-se da matriz de análise elaborada neste trabalho, constatou-se que as quatro dimensões da participação influenciaram na delimitação do perfil dos conselheiros do CMS e do CMAS. Essa influência pôde ser aferida pela importância atribuída à **representação** dos conselheiros nos espaços dos conselhos, pela necessidade de legitimação dos mecanismos de **acesso e participação**, pelas vicissitudes que permeiam os **processos deliberativos** e pelos **limites** inerentes aos espaços de conflito e negociação, conforme demonstrado na análise empírica no capítulo anterior.

Por meio desse estudo pôde-se testar os pressupostos considerados, a saber:

1. Fatores fortemente enraizados na cultura política dos conselheiros (interesse por política, ativismo político, competência política subjetiva) influenciam diretamente a sua participação nos conselhos.
2. Regras administrativas rígidas quanto ao funcionamento do conselho (entidades pré-estabelecidas em lei, presidência do conselho não-rotativa)

criam obstáculos a mudanças em direção a modelos de democracia participativa.

A cultura política local, como já visto, mantém forte relação com o desempenho dos conselhos (CASTRO, 2006), influenciando o comportamento dos conselheiros nesses espaços e suscitando práticas mais democráticas ou mais autoritárias. Junta-se a isso o fato dos recursos políticos de cada conselheiro serem desiguais, resultando em capacidades díspares de participar politicamente (FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003). Assim, foram considerados para fins desse trabalho, o interesse por política, o envolvimento efetivo dos conselheiros em espaços participativos (traduzido no ativismo político) e a competência política subjetiva (ou eficácia política subjetiva) como questões relevantes sobre a sua cultura política e que podem explicar a sua participação no interior dos conselhos. Atenha-se aqui ao fato de que as análises comparativas abaixo pretendem expressar e explicar o comportamento dos segmentos uns em relação aos outros.

Segundo os dados obtidos, 95,0% dos conselheiros do CMS e 100,0% dos representantes do CMAS dizem se interessar muito ou, ao menos, se interessar por política. Para o CMS o governo desponta como o segmento com maior interesse por política, apresenta o menor índice de ativismo político, relativa competência política subjetiva em relação aos demais e é o mais participativo nas reuniões. Junto ao CMAS os seus representantes ocupam o primeiro lugar em ativismo político e em competência política e a segunda posição em interesse por política e participação. Essas constatações indicam existir relação entre as variáveis, embora para o CMS o ativismo governamental tenha sinalizado associação inversa. Como já discutido, o governo na área da saúde aporta recursos volumosos, apresentando significativa organização para alcançar suas metas, podendo-se supor que os representantes desse segmento prestam contas às suas bases acerca das discussões realizadas no CMS e retornam ao conselho com definições mais claras sobre seus interesses. Ainda que para a assistência os recursos sejam bem mais modestos, o governo enquanto agente público mantém-se alinhado com seus objetivos. Assim, os membros governamentais parecem participar mais dos conselhos, em geral, por apresentarem mais interesse por política, ativismo político e competência política subjetiva.

A mesma situação é visualizada para as entidades no CMAS: maior interesse por política, segunda posição em termos de ativismo político e competência política subjetiva (essa última juntamente com os trabalhadores) e maior participação. Da mesma forma que no caso do governo, o comportamento das entidades na assistência parece indicar um

compromisso com seus representados, em função dos recursos aferidos para o segmento e/ou devido às cobranças da sua base. Atenha-se aqui ao fato de que as entidades possuem mais assentos no segmento não-governamental. No entanto, ao analisarem-se os prestadores (tomados aqui como análogos às entidades em termos de seus objetivos), observa-se que a relação das variáveis não é clara. Os prestadores, como já dito, estão no segundo lugar em interesse por política no CMS, apresentam relativa competência política subjetiva em relação aos demais, penúltima posição no ativismo político e última na participação. É admissível pensar que, por tratar-se de um segmento com vínculos significativos com o governo, com o qual mantém convênios e recebe recursos financeiros para atuar, essa relação possa isentá-lo de uma ação mais forte nas reuniões do CMS por se sentir “representado” pelas argumentações governamentais.

Os trabalhadores dividem a segunda posição em interesse por política com os prestadores no CMS, lideram o *ranking* dos que mais influenciam as decisões e junto aos usuários são os mais interessados em espaços de participação para além do próprio conselho. Também apresentam o segundo lugar em participação, corroborando para a relação entre as variáveis. Sobre o comportamento dos trabalhadores na assistência, no entanto, os resultados são divergentes: é o segmento que ao lado das entidades apresenta-se com maior interesse por política e o segundo com maior competência política subjetiva, porém é o terceiro em termos de atuação política e é o menos participativo nas reuniões do CMAS. Da mesma forma que o governo, os trabalhadores da saúde apresentam-se enquanto um segmento com certa organização e que parece manter diálogos permanentes com seus representados, o que propicia discussões mais participativas, além de deterem conhecimento técnico mais refinado e intercâmbios com outras instâncias participativas. Já em relação ao segmento dos trabalhadores na assistência, pode-se argumentar que parece não haver uma relação mais próxima com sua base de representados, o que inibe uma tendência maior à participação, já que pode não se sentir instigado pela sua categoria a apresentar resultados da sua atuação no CMAS.

Quanto aos usuários, a correlação entre as variáveis é diversa. Nos dois conselhos os usuários apresentam os menores índices de interesse por política, sendo que no CMS conformam-se no segmento mais ativo politicamente, apresentam a segunda posição em termos de competência política subjetiva e dividem o segundo lugar com os trabalhadores em participação. No CMAS ocupam a última posição em termos de ativismo político e percepção quanto ao seu poder de influenciar as decisões e o primeiro lugar juntamente com as entidades em participação. Pode ser elucidativo considerar que o interesse por política é visto por

muitos como envolvimento no terreno da política partidária, o que pode ter distorcido a percepção dos usuários.

De forma resumida, tem-se os resultados apresentados pelas tabelas 34, 35 e 36 abaixo. Verifica-se que existe uma associação significativa entre as variáveis “interesse por política”, “ativismo político” e “competência política subjetiva” e a variável “participação”. Em geral isso ocorre para todos os segmentos que compõem o CMAS e o CMS, ainda que cada um apresente suas particularidades, conforme visto acima. Portanto, quando um conselheiro se interessa muito por política, quando o seu ativismo político é intenso e quando tem elevado grau de competência política subjetiva, ele tende a participar mais do que menos das discussões que ocorrem no interior dos conselhos.

**Tabela 34 – Distribuição dos conselheiros: interesse por política por participação nas discussões**

PARTICIPA DAS DISCUSSÕES	CMAS / CMS INTERESSE POR POLÍTICA (%)									
	Interessa-se muito		Interessa-se		Interessa-se pouco		Não se interessa		TOTAL	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Sempre	36,7	11	20,0	6	0,0	0	0,0	0	56,7	17
Na maioria	3,3	1	10,0	3	0,0	0	0,0	0	13,3	4
Em algumas	16,7	5	3,3	1	0,0	0	0,0	0	20,0	6
Nunca	0,0	0	6,6	2	0,0	0	3,3	1	10,0	3
TOTAL	56,7	17	40,0	12	0,0	0	3,3	1	100,0	30

**Tabela 35 – Distribuição dos conselheiros: ativismo político por participação nas discussões**

PARTICIPA DAS DISCUSSÕES	CMAS / CMS ATIVISMO POLÍTICO – número de espaços participativos (%)									
	0-2		3-5		6-9		TOTAL			
	%	N	%	N	%	N	%	N		
Sempre	10,0	3	26,7	8	20,0	6	56,7	17		
Na maioria	3,3	1	10,0	3	0,0	0	13,3	4		
Em algumas	6,7	2	3,3	1	10,0	3	20,0	6		
Nunca	10,0	3	0,0	0	0,0	0	10,0	3		
TOTAL	30,0	9	40,0	12	30,0	9	100,0	30		



**Tabela 36 – Distribuição dos conselheiros: competência política subjetiva por participação nas discussões**

PARTICIPA DAS DISCUSSÕES	CMAS / CMS									
	COMPETÊNCIA POLÍTICA SUBJETIVA (%)									
	Influencia muito		Influencia		Influencia pouco		Não influencia		TOTAL	
%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	
Sempre	6,7	2	<b>40,0</b>	<b>12</b>	6,7	2	3,3	1	56,7	17
Na maioria	0,0	0	13,3	4	0,0	0	0,0	0	13,3	4
Em algumas	6,7	2	13,3	4	0,0	0	0,0	0	20,0	6
Nunca	0,0	0	10,0	3	0,0	0	0,0	0	10,0	3
TOTAL	13,3	4	76,7	23	6,7	2	3,3	1	100,0	30

Como alerta Fuks, Perissinoto e Ribeiro (2003), as relações entre as variáveis que compõem os recursos políticos de um conselheiro não são passíveis de fáceis associações, demandando que aprofundamentos sejam feitos. Como também percebido pelos autores em seus estudos no Paraná, não foi encontrado neste trabalho nenhum segmento que detivesse todos os recursos políticos. Porém deve-se destacar que os conselheiros do governo e das entidades contam com condições favoráveis para atuar no CMAS no que se refere: ao ativismo político para ambos; interesse por política para as entidades; e competência política subjetiva para o governo. Os trabalhadores dispõem também de elevado interesse por política e os usuários, apesar de não terem obtido destaque em relação aos demais segmentos quanto aos recursos políticos, dividem com as entidades a liderança na participação. O fato da presidente do CMAS proceder do segmento das entidades pode ser indicativo do potencial da categoria. Sobre o CMS registra-se que os trabalhadores são os que apresentam mais recursos políticos, notadamente quanto ao ativismo político e à competência política subjetiva. Os membros dos usuários compartilham com os trabalhadores o ativismo político e os representantes do governo sobressaem-se quanto ao interesse por política e participação. Os prestadores não apresentam recursos políticos significativos quando comparados aos demais segmentos. Há que se considerar aqui que essa relativa apatia participativa existente em certos segmentos pode ser justificada pela mobilização por parte do governo de ativistas para compor os seus quadros e, ainda, pode haver uma avaliação racional por parte dos conselheiros de que as redes clientelistas sejam mais efetivas para o encaminhamento das demandas do que os próprios conselhos, ou seja, o poder passa por outros espaços.

Os conselheiros do CMAS e do CMS em geral podem ser considerados, de acordo com os resultados, como pertencentes a uma elite política (RIBEIRO; ANDRADE, 2003), já

que possuem elevado interesse por política e atuação em diversos espaços de participação, contrariamente aos 30% da população brasileira que indicam ter pouco ou nenhum interesse por política (MOISÉS, 1995 apud FUKS; PERISSINOTO; RIBEIRO, 2003) e à apatia percebida de grande parte da sociedade civil em se envolver em estruturas associativas de maneira ativa. Conforme exposto, o primeiro pressuposto desta dissertação foi passível de validação.

Para além da cultura política dos conselheiros, a própria estrutura de funcionamento dos conselhos influencia as práticas no seu interior. A análise dos regimentos internos e das leis de criação informa sobre as normas definidas para o espaço dos conselhos e, conseqüentemente, indicam qual o formato e/ou desenho institucional que os conselhos assumem (FARIA, 2007). As orientações e informações contidas nesses documentos “permitem avaliar o quanto essas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram sua criação, ou seja, as promessas de expandir e democratizar o acesso às políticas públicas às quais elas se vinculam” (FARIA, 2007; p. 112). Isso significa que as regras definidas por meio dos documentos oficiais dos conselhos lançam pistas do nível de inclusão democrática e organização dessas instituições. Um bom exemplo do comprometimento da legitimidade da representação é visto em Teixeira de Freitas (BA), onde todos os conselheiros da saúde são indicados pelo Poder Executivo (FARIA, 2007), acarretando na total ausência de autonomia do conselho e na inobservância da pluralidade desse espaço.

De acordo com os resultados encontrados neste trabalho, os dois conselhos estudados passam hoje por reestruturações significativas em seus regimentos. No caso do CMS tem-se como presidente atual um representante do segmento dos usuários, eleito após 17 anos de conselho instituído. Anteriormente se definia em lei que a Presidência fosse ocupada pelo Secretário Municipal de Saúde. A eleição aberta para a Presidência com a participação de todos os conselheiros passa atualmente pelos trâmites legais para a sua formalização junto ao CMS. No entanto, a indicação prévia dos representantes da sociedade civil em lei permanece como determinação do regimento da saúde. Em caso de qualquer alteração nos assentos, será necessária a elaboração de resoluções para a devida substituição das instituições; e isso demanda novos trâmites burocráticos e prazos significativos.

Para o CMAS, pôde-se verificar que, desde a sua institucionalização, alterações relevantes já foram realizadas, como a não determinação legal de quais as entidades da sociedade civil deveriam ocupar os assentos não-governamentais (a partir da Lei nº 369, de 04 de abril de 1997) e a eleição por maioria absoluta dos membros do conselho da Diretoria Executiva – composta de Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário (a partir do

regimento interno que data de 25 de maio de 2000). Essas alterações visam a dirimir obstáculos vivenciados no seio do conselho, de modo a permitir uma maior interação e horizontalidade entre os conselheiros e a dinamizar processos participativos. Há, nesse contexto, a promoção constante do fluxo de idéias e, com a renovação de instituições da sociedade civil, tende-se a trazer aos conselhos novas potencialidades. Percebe-se, portanto, que o CMAS apresenta-se com práticas regimentais mais democráticas, apesar de ter 11 anos de existência, em contraponto aos quase 18 anos do CMS, e da área da saúde possuir um histórico de mobilizações mais antigas e de reivindicações mais organizadas.

Essas conclusões sinalizam que a existência de regras rígidas pode inviabilizar práticas mais democráticas, porém é relevante destacar que dentre essas regras encontram-se também normas legais que são promotoras de processos mais participativos. Por exemplo, os regimentos internos do CMAS e do CMS determinam que as pautas sejam informadas aos membros dos conselhos com antecedência mínima, respectivamente de sete e de cinco dias. Ao indagar-se os conselheiros sobre a importância em se receber a pauta com antecedência, 90,0% deles afirmaram ser “muito importante”, embora muitos tenham considerado que na prática isso não acontece; a pauta é entregue num prazo menor e alguns chegam a recebê-la somente na reunião. É relevante avaliar que ao receber a ordem do dia com antecedência os conselheiros dispõem de mais tempo para analisá-la e se prepararem para as deliberações, inclusive podendo discutir com suas bases a respeito dos pontos mais relevantes.

Também quanto às atas, os regimentos definem que a cada reunião elas deverão ser discutidas e aprovadas, sendo que para o CMS essa determinação faz parte das alterações em andamento<sup>67</sup>. Ao serem questionados sobre a importância de se apreciar a ata imediatamente na reunião seguinte, 66,7% dos conselheiros consideraram “muito importante”, apesar de ressaltarem que essa regra não é comumente seguida, o que pôde ser confirmado no decorrer do presente trabalho. Há que se considerar que a apreciação da ata em reunião subsequente àquela que lhe originou mantém os conselheiros mais atualizados quanto às suas deliberações, possibilitando que matérias não discutidas nas reuniões inicialmente previstas para tal fim sejam retomadas sem grandes perdas. Apesar do CMS definir em seu regimento que da pauta da sessão seguinte constem os assuntos não discutidos e do CMAS definir (também em seu regimento) votação dessas matérias no prazo máximo de duas reuniões, percebe-se que, na dinâmica dos conselhos, essas determinações não são rigidamente seguidas.

---

<sup>67</sup> No regimento do CMS ainda em vigor consta apenas que “todas as reuniões do Conselho serão lavradas em atas circunstanciadas” sem, no entanto, afirmar que as atas devam ser apreciadas a cada encontro.

Interessante perceber que um percentual elevado dos representantes dos conselhos defende a importância de receber a pauta com antecedência, porém um índice bem menor atribui relevância à apreciação das atas a cada reunião. Isso indica que os conselheiros percebem com mais importância a pauta do que a ata, o que pode ser pensado à luz das seguintes hipóteses explicativas: as deliberações não são implementadas pelo poder público, daí a reduzida importância fornecida às mesmas; ou os conselheiros não percebem como valiosos os registros das reuniões e não se disponibilizam a realizar as devidas leituras, por vezes extensas, daí a inexistência de cobranças para que essas regras sejam seguidas. Outra constatação a ser salientada é a relativização das regras: para algumas os conselheiros são mais rigorosos e para outras são mais flexíveis.

Além disso, conforme observado no terceiro capítulo, a percepção dos conselheiros sobre as pautas das reuniões também aponta que a necessidade de organização e reestruturação interna é tida como recorrente, corroborando para que as regras administrativas de funcionamento dos conselhos sejam revistas e devidamente discutidas junto aos conselheiros. Merece sinalização, ainda, que qualquer mudança na legislação dos conselhos demanda um longo tempo de discussão, negociação e tramitação junto à Prefeitura e à Câmara Municipal. A partir de todas essas considerações, pôde-se comprovar o segundo pressuposto desta dissertação.

Necessário sinalizar, ainda, que em geral tanto o CMAS quanto o CMS apresentam atrasos constantes e consideráveis para o início das suas reuniões; pelo vivenciado, não inferiores a quarenta minutos. Essa situação se dá em forte medida pela expectativa de formação de quórum para que as deliberações sejam possíveis. E isso se configura na indispensável articulação entre os conselheiros presentes para contatar os que ainda não chegaram (ou que não viriam) à reunião para que o devido quórum deliberativo seja alcançado. Há todo um desgaste por parte dos presentes e certa descaracterização do papel do conselheiro, existindo, ainda, reuniões suspensas pela ausência de quórum mínimo. Além disso, é importante registrar que os conselhos nem sempre dispõem de toda a organização necessária para que as suas atas e leis pertinentes estejam atualizadas e sejam encontradas, o que remete à imprescindível estruturação efetiva desses espaços por meio de equipamentos físicos (computador, impressora, material, armário, etc.), mas também de rotinas administrativas que dêem conta da sua dinâmica.

Para que cada dimensão elaborada na matriz de análise seja vista nas suas particularidades e, ao mesmo tempo, que seja possível um entendimento geral de quais os resultados obtidos por intermédio de cada uma delas, o quadro abaixo foi construído (Quadro

3). Percebe-se que as dimensões mantêm entre si certa complementaridade e mesmo intersecções, uma vez que a relação entre a **representação** dos conselheiros (por meio dos seus segmentos, da sua cultura política, das relações que percebe com o poder público) e a maneira como **acessam** o espaço dos conselhos (frequência nas reuniões, participação nas discussões, como foram escolhidos e por quem) é indicativo da forma como se posicionam nas **deliberações** (se influenciam a tomada de decisões, como percebem o papel do conselho, qual a pauta deliberativa). Também os **limites** apontam sobre questões que envolvem as outras três dimensões e, por si, já explicam sobre os obstáculos à participação dos conselheiros.

Dimensões de análise	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – 100% dos conselheiros (10/10)	Conselho Municipal de Saúde (CMS) – 83,3% dos conselheiros (20/24)
<b>REPRESENTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• usuário (1), trabalhador (1), entidade (3) e governo (5)</li> <li>• 80% são mulheres</li> <li>• 100% com mais de trinta anos</li> <li>• 90% entre graduados e pós-graduados – usuário e trabalhador</li> <li>• 60% são servidores – governo e entidade</li> <li>• 60% com renda mensal individual superior a 5 salários mínimos – governo e usuário</li> <li>• 70% se interessam muito por política – trabalhador e entidade</li> <li>• ativismo político – governo e entidade / conferências</li> <li>• 60% relação “boa” com o executivo</li> <li>• 50% relação “inexistente” com o legislativo</li> <li>• 50% relação “boa” com o judiciário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• usuário (12), trabalhador (6), prestador (3) e governo (3)</li> <li>• 70% são mulheres</li> <li>• 75% com mais de trinta anos</li> <li>• 75% entre graduados e pós-graduados – governo e prestador</li> <li>• 60% são servidores – governo e trabalhador</li> <li>• 25% com renda mensal individual superior a 5 salários mínimos – governo e trabalhador</li> <li>• 50% se interessam muito por política – governo</li> <li>• ativismo político - usuários e trabalhadores / conferências</li> <li>• 80% relação de “boa” a “ótima” com o executivo</li> <li>• 35% relação “inexistente” com o legislativo</li> <li>• 45% relação “inexistente” com o judiciário</li> </ul>
<b>ACESSIBILIDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor presença – governo</li> <li>• Maior presença – entidade</li> <li>• Menor participação – trabalhador</li> <li>• Maior participação – entidade e usuário</li> <li>• 40% não-gov escolhidos por votação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor presença – governo</li> <li>• Maior presença – trabalhador</li> <li>• Menor participação – prestador</li> <li>• Maior participação – governo</li> <li>• 65% não-gov escolhidos por votação</li> </ul>
<b>DELIBERAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% elevado grau de competência política subjetiva – governo</li> <li>• 90% consideram o conhecimento técnico importante</li> <li>• 80% consideram o conselho autônomo – usuário e entidade</li> <li>• 80% consideram o conselho fiscalizador – governo</li> <li>• 48% da pauta são “comando único” e reestruturação interna</li> <li>• 60% dizem que as capacitações auxiliaram</li> <li>• 50% papel das comissões “fiscalizar/acompanhar” e 50% “promover mudanças na legislação do conselho”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15% elevado grau de competência política subjetiva – trabalhador</li> <li>• 95% consideram o conhecimento técnico importante</li> <li>• 75% consideram o conselho autônomo – governo e prestador</li> <li>• 85% consideram o conselho fiscalizador – usuário</li> <li>• 71% da pauta são denúncias/reclamações e reestruturação interna</li> <li>• 45% dizem que as capacitações auxiliaram</li> <li>• 45% não possui comissões e 35% papel de “fiscalizar/acompanhar”</li> </ul>

Cont.

LIMITES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuar em espaço do poder público – somente trabalhador</li> <li>• O Secretário é o Presidente do Conselho – somente trabalhador e governo</li> <li>• A falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões – todos</li> <li>• Ser conselheiro e servidor – trabalhador e prestador</li> <li>• A falta da participação do cidadão comum – somente governo e trabalhador</li> <li>• As relações que o conselho mantém com aparelho público – somente trabalhador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuar em espaço do poder público – somente trabalhador e usuário</li> <li>• O Secretário é o Presidente do Conselho – somente trabalhador e usuário</li> <li>• A falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões – todos</li> <li>• Ser conselheiro e servidor – nenhum</li> <li>• A falta da participação do cidadão comum – somente prestador</li> <li>• As relações que o conselho mantém com aparelho público – nenhum</li> </ul>
---------	--	--

**Quadro 3:** Síntese dos resultados da matriz de análise

Assim, a conclusão desta pesquisa leva à validação dos pressupostos e à confirmação do cumprimento dos objetivos propostos inicialmente. Algumas limitações devem, porém, ser destacadas. Pensa-se que teria sido relevante entrevistar todos os conselheiros dos dois conselhos para que fosse possível ter-se o universo dos representantes e que fossem levantados pontos de vista na sua totalidade; no entanto, o tempo despendido para a pesquisa não permitiu tal alcance. Também poderia ter sido interessante, ao incorporar todos os conselheiros entre titulares e suplentes, fazer uma análise comparativa das percepções a partir dessa subdivisão. Ainda há que se ponderar que a presença do pesquisador pode afetar as respostas dos entrevistados, o que pode vir a distorcer em certa medida a sua real percepção sobre determinado assunto, mas que não invalida as afirmações apresentados pelos próprios conselheiros.

Outro elemento limitante é percebido na análise das atas. Apesar de serem registros legítimos e terem o aval dos conselheiros, nem toda “fala” é registrada por ser considerada irrelevante naquele contexto por quem faz a relatoria, mas poderia ser indicativo da atuação participativa de determinado segmento para fins deste trabalho. Em último lugar, também considera-se que o número reduzido de atas junto ao CMS em função do pouco tempo de ação da gestão atual pode ter comprometido a delimitação do perfil dos seus conselheiros.

Esta dissertação buscou ater-se a uma temática ainda pouco explorada no contexto nordestino, principalmente no que tange ao conhecimento do perfil dos conselheiros municipais. Ela não esgota, evidentemente, o estudo deste tema. Dessa forma, cabe a sugestão de que outros estudos complementem e aprofundem o presente trabalho a partir da investigação de outras importantes variáveis, como a influência da **cultura política local**, as diferenciações na **competência técnica** e as **assimetrias informacionais** na participação dos conselheiros. Também é relevante compreender-se sobre a **efetividade deliberativa** dos

conselhos, de modo a saber se há implementação sobre o que é deliberado nos conselhos e, portanto, se há distribuição dos recursos públicos a partir do que é decidido nesses espaços. Ainda permite-se apontar aqui três aspectos evidenciados nessa pesquisa que merecem aprofundamento analítico: o **formato institucional** dos conselhos parece favorecer a elitização da participação; o reforço da supremacia do **argumento técnico sobre o discernimento político** pode levar a conclusões dúbias de que mais capacitação gera mais participação; e deve ser melhor compreendido o que está em jogo interior dos conselhos, possibilitando que a **conflitualidade** seja analisada. Apesar da matriz de análise ter sido construída com vistas ao estudo do perfil dos conselheiros junto ao CMAS e ao CMS, entende-se que o seu teor interpretativo valida outras análises sobre perfis de conselheiros em outros conselhos do Brasil.

Assim, diante do problema de pesquisa: *qual o perfil da participação dos conselheiros no Conselho Municipal de Saúde (CMS) e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no município de Camaçari (BA)?*, ele pode agora ser respondido.

Para o CMAS foi possível delimitar, de acordo com as dimensões trabalhadas que, em geral, os conselheiros *representam*: mulheres, com mais de trinta anos, com nível de escolaridade e renda elevados, servidores públicos, com intenso ativismo político, que se interessam muito por política e percebem que a relação do conselho com os poderes executivo e judiciário é positiva, porém considerada inexistente com o Poder Legislativo para metade deles; apresentam como mecanismos de *acesso* e participação: maior presença para as entidades e maior participação nas discussões para as entidades e usuários, com reduzido percentual dos representantes não-governamentais escolhidos por meio de votação; assinalam que quanto à *deliberação*: o mais elevado grau de competência política subjetiva é alcançado pelo governo, consideram o conhecimento técnico importante e as capacitações internas como tendo auxiliado na sua função, percebem o conselho como autônomo e fiscalizador, apesar de quase metade das matérias da sua pauta se basear na sua reestruturação interna e nas discussões sobre o comando único e afirmam que o papel das atuais comissões técnicas é fiscalizar/acompanhar e promover mudanças nas leis do conselho; e cujos *limites* mais críticos ao desempenho do seu papel se devem: à falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões, com destaque nessa dimensão para o elevado grau de concordância dos trabalhadores em relação a todas as afirmações apresentadas.

Quanto ao CMS, seus conselheiros indicaram, em geral, serem *representantes*: mulheres, com mais de trinta anos, com nível de escolaridade e renda elevados, que se interessam muito por política – com índices menores que para o CMAS – servidores públicos,

com intenso ativismo político, percebem que a relação do conselho com o Poder Executivo é mais positiva do que o visto para o CMAS, porém há significativo percentual dos que consideram “inexistente” a relação com os poderes Legislativo e Judiciário; dispõem de **acessibilidade**: maior presença para os trabalhadores e maior participação do governo nos debates, com um índice mais elevado do que o CMAS de representantes da sociedade civil escolhidos por meio de votação; sinalizam como ferramentas de **deliberação**: o mais elevado grau de competência política subjetiva para os trabalhadores, similarmente ao CMAS consideram o conhecimento técnico importante e o conselho autônomo e fiscalizador, embora sua pauta de assuntos se baseie em mais de 70% em reclamações/denúncias e reestruturação interna, um número mais reduzido que o CMAS aponta que as capacitações internas auxiliaram no desempenho da sua função e que o papel das atuais comissões técnicas é fiscalizar/acompanhar e quase metade aponta não existirem comissões técnicas no conselho; e afirmam serem os maiores **limites** à sua função: falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de comissões, assim como percebido pelos conselheiros do CMAS – dentre os segmentos do CMS, os trabalhadores (assim como aconteceu na assistência) foram os que mais sinalizaram existir limites ao seu pleno exercício, concordando com metade das afirmações apresentadas.

Apesar da já citada lacuna na literatura acadêmica sobre o perfil dos conselheiros, com destaque para os territórios nordestinos, o quadro aqui apresentado constitui-se num panorama geral sobre **quem** participa enquanto conselheiro e **como** se dá essa participação nos dois conselhos estudados, não se valendo a generalizações. A presente pesquisa também auxilia no alargamento do sentido administrativo e político dos conselhos gestores enquanto estruturas organizacionais (do ponto de vista dos estudos organizacionais) e igualmente um espaço de colaboração conflitiva (do ponto de vista da teoria política normativa). Isso significa dizer que mais que ferramentas de gestão, os conselhos se conformam em espaços de disputa de poder, haja vista a necessidade da problematização em outras pesquisas sobre **quem se apropria da participação**.

Portanto, esta dissertação configura-se num primeiro passo dentre as muitas pesquisas futuras que, espera-se, possam ser implementadas por vários autores na direção de um maior conhecimento sobre os conselhos e suas práticas, particularmente na Bahia e no Nordeste brasileiro.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo H. A Economia de Salvador e a formação de sua região metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto C. (Orgs.). *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, 186 p.

ARAÚJO FILHO, Valdemar F. de. *A lógica da ação coletiva e suas implicações para a economia política da ordem econômica capitalista*. [S.l.]: [s.n.], [200?], 11 p.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. *Participação e Distribuição nas Políticas Públicas*. Projeto Democracia Participativa. DCP/UFMG. 2004. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org>>. Acesso em: 19 fev 2007.

\_\_\_\_\_. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BAQUERO, Marcello. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, Marcello. (org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: ed. UFRGS; Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001

BATISTA, Marcos Aurélio Montenegro. *Neoliberalismo, movimentos sociais e teatro-educação*. *Revista da ADUFPB-JP*. Nov. 2000. Disponível em: <[http://www.adufpbjp.com.br/publica/conceitos/3/art\\_10.PDF](http://www.adufpbjp.com.br/publica/conceitos/3/art_10.PDF)>. Acesso em: 20 abr. 2006.

BOSCHI, Renato Raul. *Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&)>. Acesso em: 18 Fev 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0011-52581999000400002

BRANDÃO, Perpétua Maria Carvalho. *Mudanças sócio-ambientais em Monte Gordo e Guarajuba/Município de Camaçari*: Bahia. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências. UFBA. Salvador, 2006.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Saúde nº 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. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Saúde nº 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. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

CAMAÇARI. Decreto nº 4284/2006, de 14 de setembro de 2006. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Assistência Social para o Biênio 2006/2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 355/96, de 01 de novembro de 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social de Camaçari. *CMAS*. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 369/97, de 04 de abril de 1997. Altera a lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Camaçari. *CMAS*. 1997.

\_\_\_\_\_. *Perfil e diagnóstico: Camaçari 2000/2005*. 2005.

\_\_\_\_\_. Site oficial da Prefeitura Municipal de Camaçari. Disponível em: <<http://www.camacari.com.br/cidade.php>>. Acesso em: 30 jan 2008.

\_\_\_\_\_. Informativo da Prefeitura Municipal. Camaçari da Gente. Ano 3, nº 12. Especial Saúde. Dezembro de 2007.

CAMAÇARI NOTÍCIAS. Entrevista fornecida por José Antônio Ribeiro de Souza, Secretário de Fazenda do Município. Disponível em: <<http://www.camacarinoticias.com.br/leitura.php?id=9433>>. Acesso em: 30 jan 2008.

CARRION, Otilia B. K. Descentralização e democratização do poder local. In: PANIZZI, Wraha M.; ROVATTI, João F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1993.

CARVALHO, Edson Alves et al. Pólo Petroquímico: Camaçari – redefinição de uma cidade. Parte integrante do Simpósio “Pólo Petroquímico – Impacto Sócio-Econômico” promovido pela Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia, durante a 33ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. 1981.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; CODES, Ana L. M. Condições de ocupação, pobreza e desigualdades. In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto C. (Orgs.). *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, 186 p.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto C. (Orgs.). *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, 186 p.

CASTRO, Rocío (Org.). *Participação cidadã no meio rural: análise dos Conselhos Municipais no âmbito do Projeto Prorenda/DLS Bahia*. Salvador: GTZ, CIAGS/UFBA. 2006.

CELIBERTI, Lilian. Atores, práticas e discursos da participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005 128 p. (Publicações Pólis, 47).

CENSO CULTURAL (Bahia). Disponível em: <<http://www.censocultural.ba.gov.br>>. Acesso em 30 jan 2008.

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

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMAÇARI. *CMAS. Relação das entidades inscritas no CMAS*. [S.l.]: 2007.

\_\_\_\_\_. *CMAS. Livro de posse*. [S.l.]: 200-.

\_\_\_\_\_. *CMAS. Livro de atas das reuniões do CMAS* [S.l.]: [entre dezembro de 1997 e maio de 2006].

\_\_\_\_\_. *CMAS. Livro de atas das reuniões do CMAS*. [S.l.]: [a partir de junho de 2006].

\_\_\_\_\_. *CMAS. Livro para assinatura de freqüência às reuniões do CMAS*. [Público presente].

\_\_\_\_\_. *CMAS. Pasta de presença às reuniões do CMAS*. [Conselheiros presentes]. 2007.

\_\_\_\_\_. CMAS. *Capacitação dos conselhos municipais CMAS e CMDCA*. Lista de presença. Julho 2007.

\_\_\_\_\_. CMAS. *Calendário das reuniões ordinárias do CMAS – 2007*. 2007.

\_\_\_\_\_. CMAS. *Calendário das reuniões ordinárias do CMS – 2008*. 2008.

\_\_\_\_\_. CMAS. *Regimento interno*. [S.l.]: 2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMAÇARI: CMS. *Regimento interno*. [S.l.]: 2004.

\_\_\_\_\_. CMS. *Pasta de presença às reuniões do CMS*.

\_\_\_\_\_. CMS. *Livro de atas das reuniões do CMS*. [S.l.]: [entre março de 1989 e setembro de 1995].

\_\_\_\_\_. CMS. *Livro de atas das reuniões do CMS* [S.l.]: [entre outubro de 1995 e fevereiro de 2001].

\_\_\_\_\_. CMS. *Livro de atas das reuniões do CMS* [S.l.]: [a partir de março de 2001].

\_\_\_\_\_. CMS. *Proposta de criação das Comissões Permanentes de Assessoria do Conselho Municipal de Saúde*. [S.l.]: 2007.

\_\_\_\_\_. CMS. *Lista telefônica dos conselheiros de saúde*. 2007.

\_\_\_\_\_. CMS. *Calendário das reuniões ordinárias do CMS: 2007*. [S.l.]: 2007.

\_\_\_\_\_. CMS. *Proposta de alteração de regimento interno do conselho de saúde*. [S.l.]: 2007.

\_\_\_\_\_. CMS (a). *Capacitação dos conselheiros 2007*. [Material distribuído na capacitação dos conselheiros do Conselho Municipal de Saúde no 2º dia do evento (14/12/2007) durante a explanação de Cristina Melo]. [S.l.]: Material distribuído, 2007, Mimeo.

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

CUNHA, Sheila S. Controle social e seus instrumentos. In: *Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia*. [Site do projeto de pesquisa]. Fev. 2003, Salvador. Disponível em: <[www.adm.ufba.br/capitalsocial](http://www.adm.ufba.br/capitalsocial)>.

\_\_\_\_\_. APiTO: Que instrumento é esse? Um estudo de caso. In: *Cadernos do SepAdm 01*. Salvador: EAUFBA, 2004.

CUNHA, Sheila S.; ANDRADE, George. *Sociedade Civil e Cidadania: Relações com o Estado e com o Mercado*. Artigo apresentado junto à disciplina Gestão em Serviços Públicos, ministrada pela professora Vera Mendes. Mestrado Acadêmico em Administração – UFBA. 2006. Mimeo.

CUNHA, Sheila S.; BENSOUSSAN, Pauline. *Salvador: prefeitura de participação popular?* Artigo apresentado junto à disciplina Governo Local e Cidadania, ministrada pelo professor Carlos Milani. Mestrado Acadêmico em Administração – UFBA. 2006. Mimeo.

- CUNHA, Sheila S.; GUEDES, Tiago; MILANI, Carlos R. S. Gestão pública e participação social na Região Metropolitana de Salvador: qual o papel dos conselhos municipais? XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. *Anais...*, 29 de maio a 1 de junho de 2007, UFPE, Recife (PE).
- CUNHA, Sheila S.; MOUTA, Carlos. *Diagnóstico de Camaçari e ações desenvolvidas no território*. Cipó. Comunicação Interativa. Fev 2007. Relatório. Mimeo.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2002.
- DEMO, Pedro. *Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo; 80).
- ECHAVARRIA, Corina. *Espaço público e institucionalização: resistências à organização formal do Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba (Argentina) e do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)*. 2005. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/disserta/mestacad/echavarria\\_corina.html](http://www.adm.ufba.br/disserta/mestacad/echavarria_corina.html)>. Acesso em 15 fev. 2007.
- ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- FASE. *Participação popular em políticas públicas: participação em conselhos municipais*. Regional Itabuna: FASE. [2004]. Disponível em: <[http://www2.fase.org.br/regionais.asp?categoria=regional\\_itabuna&conteudo\\_id=3591](http://www2.fase.org.br/regionais.asp?categoria=regional_itabuna&conteudo_id=3591)>. Acesso em: 19 fev. 2007.
- FERNANDES, Ana; DANTAS NETO, Paulo Fábio. Região Metropolitana de Salvador: Espaço de refúgio, espaço de esperança (apresentação do livro). In: CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto C. (Orgs.). *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006, 186 p.
- FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. *Participação popular: um sonho possível*. 7p. Site institucional. 1991. Disponível em: <<http://www.participacaopopular.org.br/Partpopularsonhoho.doc>>. Acesso em: 02 abr 2008.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 21, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-4478200300020000=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4478200300020000=iso)>. Acesso em: 19 Fev 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0104-44782003000200009
- GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da nossa época, v. 84).
- GOLDENBERG, Miriam. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1997 p.107.
- GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. *Novos Formatos Institucionais: participação e governança democrática na educação*. 2006. Trabalho apresentado no II seminário de Ciência Política da UFPE. *Anais...*, 29 de nov a 01 de dez de 2006.

- HELD, David. La democracia y el orden global del Estado moderno al gobierno cosmopolita. In: *La comunidad política y el orden cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997. cap. 10.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2007: dados municipais*. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: 30 jan. 2007.
- JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7 nº 3. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232002000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300005)>. Acesso em: 27 abr. 2006.
- JESUS, José Santos de. *A dimensão da participação da comunidade escolar na gestão de escolas públicas municipais em Salvador*. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica) – UNIFACS, Salvador, 2006.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Capital social e cultura: chaves esquecidas do desenvolvimento: falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.
- KONDER, Leandro. O socialismo: idéias que romperam fronteiras. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- KOSHIMA, Karin Satsuki Lima. *Cooperação Internacional e Políticas Públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes*. 2006. Dissertação (Mestrado) – EAUFBA, Salvador, 2006.
- LANIADO, Ruthy Nadia; MILANI, Carlos R. S. *Contestação política e solidariedades transnacionais: a contribuição política dos movimentos feministas e das redes ambientalistas para uma nova ordem mundial*. In: Segundo Seminário Nacional, 2007, Florianópolis. Anais do Segundo Seminário Nacional. Florianópolis : UFSC, 2007.
- LANIADO, Ruthy Nadia; RAMOS, Núbia dos Reis. *Cidadania participativa e direitos humanos: ampliando a cultura política e a democracia*. XI Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Universidade Federal de Sergipe. Mimeo, 2003.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 02 Set 2007.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 02 Set 2007.
- MACHADO, K. Orçamento da saúde 2007: R\$ 5,7 bilhões a menos. *RADIS 55*. [S.l.], Março 2007.
- MEIRA, N. W. R. *Conselhos Municipais de Educação e a descentralização de gestão educacional na Bahia*. 1998. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 1998.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. *Inovação gerencial em serviços públicos de Saúde e Cidadania*. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002 (Série B Textos Básicos de Saúde).

MILANI, Carlos R. S. *Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política*. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151745222006000200008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 04 Feb 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S1517-45222006000200008.

MODESTO, Paulo. *Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização*. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 12 out. 2005.

MONDAINI, Marco. O respeito aos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

MOURA, Suzana. Governo local e participação popular: ideário e prática. In: PANIZZI, Wraha M.; ROVATTI, João F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1993.

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

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

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

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES: Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_salvador.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_salvador.pdf)>. Acesso em: 30 jan 2008.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. IN: SPINK, Peter et alii (Orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, p. 11-31.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

\_\_\_\_\_. Rational Choice Theory and institutional analysis: toward complementarity. *American Political Science Review*, v.85, n.1, mar., 1991, p.237-243.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. Igualdade e especificidade. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

PNUD. Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 30 jan 2008.

POCHMAN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo. Editora Cortez. 2003.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUEIROZ, Imar Domingos. Resenha. MELUCCI, Alberto. Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia. México. (El Colégio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, 1999. 260 p.) *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. Vol. 1 nº 1 (1), ago-dez. 2003. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br/resenha.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2006.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RENAULT, Letícia. Comunicação: um instrumento de política? INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Trabalho apresentado no Núcleo de Políticas e Economia da Comunicação, XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, *Anais...* Belo Horizonte/MG, 02 a 06 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://repositorio.portcom.intercom.org.br/bitstream/1904/4862/1/NP10RENAULT.pdf>>. Acesso em: 17 de março de 2008.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; ANDRADE, Cleverson Marcos. Cultura política e participação diferenciada: o caso do Conselho Municipal de Saúde do município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná. *Acta Scientiarum: Human and Social Sciences*. Maringá, v. 25, no. 2, p. 349-358, 2003. Disponível em: <[http://www.ppg.uem.br/docs/ctf/Humanas/2003\\_2/17\\_305\\_03\\_Ednaldo%20Ribeiro%20e%20Cleverson%20Andrade\\_Cultura%20poli%20.pdf](http://www.ppg.uem.br/docs/ctf/Humanas/2003_2/17_305_03_Ednaldo%20Ribeiro%20e%20Cleverson%20Andrade_Cultura%20poli%20.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2007.

RICCI, Rudá. *Movimentos Sociais Rurais nos anos 90*. 200-. Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/ricci/ricci.doc>>. Acesso em: 12 abr. 2006.

RITLA. Rede de Informação Tecnológica Latino Americana. *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008*. Disponível em: <[http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2314&Itemid=147](http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=2314&Itemid=147)>. Acesso em: 30 jan 2008.

ROCHA, J. C. *A participação popular nos conselhos municipais de educação na Bahia*. 2001. 285 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2001.

RODRIGUES, Nilzete Ferreira. *O Programa de Educação Infantil da Associação Paulo Tonucci: estudo de caso*. 2002. Monografia (Graduação Pedagogia) – Universidade Estadual

da Bahia, Salvador, 2002.

RODRIGUES, Margarita de C. V.; CALLOU, Angelo B. F. *Estratégias de comunicação rural para o desenvolvimento local: o caso do conselho municipal de turismo na cidade do Conde, Bahia*. 2002. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/alaic/material%20congresso%202002/congBolivia2002/trabalhos%20completos%20Bolivia%202002/GT%20%201%20%20gustavo%20cimadevilla/margarita%20rodrigues.doc>>. Acesso em: 18 fev. 2007.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Participação Popular. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis. 2005, 128 p. (Publicações Pólis, 47).

SANTOS JÚNIOR, O. A. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 248p.

SCHÜTZ, Rosalvo. *Para além da legalidade: a importância pedagógica dos movimentos sociais populares*. Ago. 2003. Disponível em: <<http://www.camp.org.br/texto26.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2006.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. 2000. Dados municipais. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. The Municipal Councils of Education in Brazil: a balance of national references (1996 - 2002). *Ensaio: Aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-0362006000100004&lng=so](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-0362006000100004&lng=so)>. Acesso em: 18 Feb 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0104-40362006000100004

SOUZA, José Gileá de. *Camaçari: as duas faces da moeda: crescimento econômico X desenvolvimento social*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – UNIFACS, 2006.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. C. *Movimentos sociais, participação e sistema político: velhas e novas questões*. Campinas: UNICAMP, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

\_\_\_\_\_. *Movimentos Sociais e Conselhos*. [1995]. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/abong3.html>>. Acesso em 20 fev. 2007.

TEIXEIRA, Luiza Reis. *A ideologia política na economia solidária: análise de Empreendimentos solidários na cidade de Salvador (2000-2004)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Salvador, 2006.

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

UNIÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E CULTURAIS DE CAMAÇARI. UOSCC. *Listagem das Organizações Sociais e Culturais filiadas à UOSCC*. UOSCC: [S.I.], 2007.



UNICEF. Situação da Infância Brasileira 2001. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/sib2001/tab8-ba.htm>>. Acesso em: 30 jan 2008.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 02 Set 2007.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e sociedade civil no espaço democrático. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, nº 11, Departamento de Direito. PUC. Rio de Janeiro. [200-]. Disponível em: <[http://sphere.rdc.puc-rio.br/direito/revista/online/rev11\\_liszt.html](http://sphere.rdc.puc-rio.br/direito/revista/online/rev11_liszt.html)>. Acesso em: 21 abr. 2006.

YIN, Robert. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS (survey)**

**A) DIMENSÃO: REPRESENTAÇÃO**

Questionário nº: \_\_\_\_\_ Data : \_\_ / \_\_ / \_\_

**IDENTIFICAÇÃO**

<p><b>1. Nome</b> (campo n-obrigatório): _____</p> <p><b>2. Idade:</b> _____    <b>3. Homem/Mulher:</b> H / M</p> <p><b>4. Escolaridade:</b> ( ) Pós-graduação completo ( ) Pós-graduação incompleto ( ) Universitário completo ( ) Universitário incompleto ( ) Curso técnico profissionalizante completo ( ) Curso técnico profissionalizante incompleto ( ) Ensino Médio completo ( ) Ensino Médio incompleto ( ) Ensino Fundamental completo ( ) Ensino Fundamental incompleto ( ) Semi-alfabetizado ( ) Não alfabetizado</p> <p><b>5. Situação Ocupacional? Ocupação principal relacionada com:</b>          ( ) Comerciante ( ) Empresário ( ) Servidor público ( ) Professor ( ) Estudante ( ) Trabalhador urbano          ( ) Profissional liberal ( ) Profissional em entidade social, Sindicato ( ) Outro, especifique: _____</p> <p><b>6. Renda individual:</b>          ( ) menos de um salário mínimo (até 379,99 reais) ( ) entre 1 e 3 salários mínimos (380 - 1140 reais)          ( ) entre 3 e 5 salários mínimos (1140,01 - 1900 reais) ( ) mais de 5 salários mínimos (mais de 1900 reais)</p>
--

**ATUAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL**

**7. Há quanto tempo atua nesse Conselho ?**

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

**8. Qual o segmento que representa ?**

- ( ) Governo ( ) Trabalhadores em saúde ( ) Usuários ( ) Entidades / Prestadores  
 ( ) Não sabe ( ) NR

**9. Qual o seu grau de interesse por política ?**

- ( ) Se interesse muito ( ) Se interessa ( ) Se interessa pouco ( ) Não se interessa  
 ( ) Não sabe ( ) NR

**10. Que outros espaços participativos você atua ou já atuou, além deste Conselho?**

- ( ) Outros conselhos ( ) Associação de Moradores ( ) ONG ( ) OP  
 ( ) Conferências ( ) Cooperativa ( ) Sindicato ( ) Partido político  
 ( ) Outro, especifique: \_\_\_\_\_  
 ( ) Não sabe ( ) NR

## RELAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS E ENTRE ESTES E O PODER PÚBLICO

### 11. Como avalia a relação do conselho com o Executivo?

- Excelente  Ótima  Boa  Regular  Ruim  
 Inexiste relação  Não sabe  NR

### 12. Como avalia a relação do conselho com o Legislativo (Câmara Municipal) ?

- Excelente  Ótima  Boa  Regular  Ruim  
 Inexiste relação  Não sabe  NR

### 13. Como avalia a relação do conselho com o Judiciário?

- Excelente  Ótima  Boa  Regular  Ruim  
 Inexiste relação  Não sabe  NR

## B) DIMENSÃO: ACESSIBILIDADE

### ACESSO AOS CONSELHOS

### 14. São realizadas reuniões gerais entre conselhos de áreas afins ?

- Sim  Não  Não sabe  NR

### 15. Com que frequência você vai às reuniões do Conselho?

- Sempre vai a todas as reuniões que é convocado (a)  
 Vai a maioria das reuniões  
 Vai a poucas reuniões  
 Nunca foi às reuniões  Não sabe  NR

### 16. Com que frequência participa das discussões no Conselho ?

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

### 17. Como você foi escolhido para estar no Conselho e por quem?

- Indicação do Prefeito  Indicação do Secretário  
 Indicação do Presidente da entidade  Votação junto aos diretores/líderes da entidade   
 Votação junto aos membros da entidade  
 Outro, especifique: \_\_\_\_\_  
 Não sabe  NR

### C) DIMENSÃO: DELIBERAÇÃO

#### SOBRE O QUE SE DELIBERA E COMO

**18. Para você, quais os 3 assuntos mais recorrentes nas deliberações do Conselho ?**

--	--	--

**19. Para as deliberações do Conselho, qual o grau de importância em se receber a pauta com antecedência ?**

- Muito importante     Importante     Pouco importante  
 Não tem importância  
 Não sabe     NR

**20. Para as deliberações do Conselho, qual o grau de importância em se aprovar a ata imediatamente na reunião seguinte ?**

- Muito importante     Importante     Pouco importante  
 Não tem importância  
 Não sabe     NR

**21. Como avalia o processo decisório no Conselho hoje?**

- O Conselho é autônomo     O Executivo centraliza as decisões  
 Outro segmento centraliza as decisões    Qual \_\_\_\_\_  
 Não sabe     NR

**22. Como avalia sua capacidade de influenciar as decisões nesse Conselho?**

- Influencia muito     Influencia     Influencia pouco     Não influencia  
 Não sabe     NR

**23. Como avalia o papel do Conselho na resolução de problemas sociais da área hoje?**

- O Conselho é fundamental     O Conselho influencia  
 O Conselho não influencia     Não sabe     NR

**24. Para você, qual o papel desempenhado pelo Conselho hoje? (Pode marcar + 1)**  
*(Trata-se aqui da impressão sobre como efetivamente ocorre)*

- Normativo     Consultivo     Fiscalizador     Deliberativo  
 Outro, especifique: \_\_\_\_\_  
 Não sabe     NR

**25. Como avalia as capacitações internas que recebeu por meio desse Conselho?**

- Foram suficientes para o exercício da função de conselheiro  
 Auxiliaram no desempenho da função, porém não foram suficientes  
 É a primeira capacitação que recebe, ainda não pode avaliar

- Não participou das capacitações  
 Não recebeu capacitações internas  Não sabe  NR

**26. Para você, qual o papel das Comissões existentes no Conselho hoje ?**

- Fiscalizar / Acompanhar  
 Organizar eventos (Conferências, Seminários, etc.)  
 Promover mudanças na legislação do Conselho  
 Produzir estudos e pesquisas na área do Conselho  
 Assessorar os conselheiros sobre assuntos/temas que não dominam  
 Outro, especifique: \_\_\_\_\_  
 O Conselho não possui Comissões  Não sabe  NR

**27. O conhecimento técnico é importante nas deliberações do conselho ?**

- Sim  Não  Não sabe  NR

**D) DIMENSÃO: LIMITES**

**28. Em relações às afirmações abaixo, você Concorda Totalmente, Concorda Parcialmente, é Indiferente, Discorda Parcialmente ou Discorda Totalmente ?**

<b>Limites à participação no Conselho - Grau de concordância atribuída</b>					
<b>Legenda: CT = Concordo Total; CP = Concordo Parcial; I = Indiferente; DP = Discordo Parcial; DT = Discordo Total</b>					
1. O fato do conselho atuar em espaços do poder público (não ter estrutura própria) limita a participação do conselheiro	CT	CP	I	DP	DT
2. Atuar como conselheiro quando o Secretário é o presidente do Conselho limita a participação do conselheiro	CT	CP	I	DP	DT
3. A falta de conhecimento técnico e/ou a falta de capacitação interna e/ou a falta de Comissões limita(m) a participação do conselheiro	CT	CP	I	DP	DT
4. Atuar como conselheiro sendo servidor limita a participação do conselheiro	CT	CP	I	DP	DT
5. A falta de participação do cidadão comum limita a participação do conselheiro	CT	CP	I	DP	DT
6. As relações que o Conselho mantém com o aparelho público (Exec./Leg./Jud.) limitam a participação do conselheiro	CT	CP	I	DP	DT

## APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS PARA OS PRESIDENTES

1. Há quanto tempo está à frente do Conselho? Já tinha experiência anterior em algum conselho?
2. Qual o histórico do conselho no município?
3. Qual o grau de importância do conselho no município?
4. Qual a sua avaliação quanto ao papel do conselho?
5. Qual a sua avaliação quanto ao papel das Comissões Técnicas no conselho? Existem nesse Conselho?
6. Qual a frequência das reuniões? Existe um calendário programado anualmente? Como os conselheiros ficam cientes das reuniões, pautas e atas?
7. De que forma o interesse por política e a part. em organizações sociais influencia o papel do conselheiro?
8. De que forma a experiência de atuação em outros conselhos influencia o papel do conselheiro? Quem assume já tem experiência anterior como conselheiro?
9. Normalmente, como se dá a renovação dos conselheiros?
10. Acredita que o papel do conselheiro é bem definido dentro do conselho? Como são realizadas as capacitações internas e com que frequência?
11. Considera que todos os conselheiros estão capacitados para o papel? Por quê?
12. O cidadão comum, aquele não filiado a nenhuma organização social, participa das reuniões do Conselho? O que acredita motivar essa participação/não-participação?
13. Quais as práticas do conselho para a divulgação das suas reuniões e disseminação das suas deliberações junto à sociedade civil?
14. Quais os assuntos que considera mais recorrentes nos debates?
15. Quais são os principais tipos de conflitos enfrentados no papel de conselheiro/Presidente que limitam a sua atuação? Quais os motivos do seu surgimento?
16. Existe algum constrangimento/dificuldade em ser Secretário e Presidente do Conselho? Ou por ser Presidente e servidor? E no fato do conselho atuar em espaços do Executivo?
17. Como as organizações representativas são escolhidas?
18. Como novas organizações podem pleitear um assento no conselho?
19. Qual o segmento que considera mais atuante/propositivo? Por quê?
20. Como a pauta das reuniões é elaborada? Quem se responsabiliza? Os conselheiros a recebem previamente às reuniões?
21. Como se dá o processo de aprovação das atas pelos conselheiros?
22. Como avalia as relações do conselho com o aparelho público – Executivo / Legislativo / Judiciário?
23. Como avalia o processo decisório – o conselho é autônomo / o Executivo centraliza as decisões?
24. Como avalia sua capacidade de influenciar as decisões - Eficácia política subjetiva ou competência política subjetiva?
25. Como avalia o papel do Conselho na resolução de problemas sociais/poder deliberativo do conselho?
26. Como analisa o conhecimento técnico dos conselheiros nas deliberações do conselho?
27. O que julga limitar a participação dos demais conselheiros?
28. Nome:
29. Idade:
30. Sexo:
31. Escolaridade:
32. Situação Ocupacional:
33. Renda mensal:
34. Acréscimos do entrevistado

## APÊNDICE C – RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

	Nome	Segmento / condição	Instituição que representa	Data da entrevista	Pessoalmente/ por telefone
CMS	Ajáz S. Tavares	Usuário / Titular	União das Organizações Sociais e Culturais de Camaçari – UOSCC (orla)	11/12/2007 11/02/2008	Pessoalmente
	Ademário G. Ribeiro	Usuário / Titular	Associação dos Portadores de Doença Falciforme	02/01/2008	Pessoalmente
	Alexandre Sena	Usuário / Titular	Força Sindical	11/12/2007	Pessoalmente
	João F. S. Filho	Usuário / Titular	Paróquia São Bento de Montegordo	11/12/2007	Pessoalmente
	Paulo C. S. Costa	Usuário / Titular	Grupo Gay	11/12/2007	Pessoalmente
	Sirlene S. Freitas	Usuário / Titular	Associação Evangélica de Camaçari – ASSECAM	22/01/2008	Pessoalmente
	M <sup>a</sup> Vilma Ferreira	Usuário / Titular	União das Organizações Sociais e Culturais de Camaçari – UOSCC (sede)	14/12/2007	Pessoalmente
	M <sup>a</sup> Madalena Zuin	Usuário / Titular	Paróquia São Thomaz	24/01/2008	Pessoalmente
	Núbia F. Ferreira	Usuário / Titular	Associação dos Pais e Mestres dos Excepcionais – APAE	18/12/2007	Pessoalmente
	Efigênia F. Cardoso	Governo / Titular	Secretaria de Saúde – SESAU	17/12/2007	Pessoalmente
	Rosibel S. P. Lopes	Governo / Titular	Secretaria de Benef. Sociais – SEABES	18/12/2007	Pessoalmente
	Márcio S. Neves	Governo / Titular	Secretaria de Educação – SEDUC	07/12/2007	Pessoalmente
	Valéria Sá Pereira	Prestador / Titular	Associação das Clínicas Médicas de Camaçari – ASCLAMA	19/12/2007	Pessoalmente
	Maria do Rosário	Prestador / Suplente	Hospital Geral de Camaçari – HGC	08/02/2008	Pessoalmente
	Patrícia F. F. Lima	Trabalhador / Titular	Associação dos Agentes Comunitários de Saúde – AACS	18/12/2007	Pessoalmente
	Ivanilda S. Brito	Trabalhador / Titular	Sindicato dos Trabalhadores em Saúde – SINDSAÚDE	20/12/2007	Pessoalmente
	Ellen Machado	Trabalhador / Titular	Trabalhadores das Unidades da Saúde da Família – USF	20/12/2007	Pessoalmente
	Verbênia L. S. Stos	Trabalhador / Titular	Servidores Públicos em Saúde	21/01/2008	Pessoalmente
Balbina de Jesus	Trabalhador / Suplente	Conselho Regional de Odontologia da Bahia – CROBA	24/01/2008	Pessoalmente	
Luciana C. P. Pita	Trabalhador / Titular	Trabalhadores Privados em Saúde	14/12/2007	Pessoalmente	
CMAS	Adriana M. Stos	Entidade / Titular	Associação Paulo Tonucci – APITO	17/12/2007 28/01/2008	Pessoalmente
	Valdízia A. S. Stos	Entidade / Titular	Associação de Pais e Mestres do Parque Florestal e Adjacências – ASPAMFAFA	13/12/2007	Telefone
	Hosana A. Rocha	Entidade / Titular	Associação Hosp. e Protetora da Infância e Maternidade de Camaçari – AHPIC	30/11/2007 15/02/2008	Pessoalmente
	Lícia M. Silva	Governo / Titular	Secretaria de Benef. Sociais – SEABES	02/01/2008	Pessoalmente
	Marcelino V. Almeida	Governo / Titular	Secretaria de Educação – SEDUC	18/12/2007	Pessoalmente
	José C. A. Silveira	Governo / Titular	Secretaria de Assistência Social – SEAS	22/01/2008	Pessoalmente
	Ana Éster S. Borges	Governo / Titular	Secretaria de Saúde – SESAU	17/12/2007	Pessoalmente
	Maria G. S. Souza*	Governo / Suplente	Secretaria de Esporte e Lazer – SEDEL	17/12/2007	Telefone
	Vanilda B. Magalhães	Usuário / Titular	Associação Pestalozzi de Camaçari	13/12/2007	Telefone
	Domingas R. Medrado	Trabalhador / Titular	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS	12/02/2008	Pessoalmente
Cely M <sup>a</sup> S. Silva (a) **	Trabalhador / Suplente	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS	28/01/2008	Pessoalmente	
DEMAIS ATORES LOCAIS	Maria G. G. Santos	Ex-vice-presidente da APiTO e atual Sub-Secretária de Educação	-	02/2003	Pessoalmente
	Ginaldo R. Guedes	Vereador por dois mandatos e atualmente Servidor Público	-	19/02/2008	Telefone
	Antônio C. Silva (b)	Ex-pres. do CMAS e Pres. da UOSCC	-	07/02/2008	Pessoalmente
	Bule Bule	Músico / Poeta	-	17/03/2008	Pessoalmente
	Enoque Norberto	Maestro	-	17/03/2008	Pessoalmente

\* Conselheira substituída em Nov/07. \*\*Aplicação apenas do pré-teste do *survey* e de entrevista.



**APÊNDICE D – RELAÇÃO DAS REUNIÕES E ATAS DOS CONSELHOS**

<b>Conselhos</b>	<b>Reuniões</b>	<b>Atas confrontadas com questões do survey</b>	<b>Observação não-participante</b>
<b>CMS</b>	1ª reunião ordinária 2006 – 19/01/2006	NÃO	NÃO
	5ª reunião ordinária 2006 – 21/06/2006	NÃO	NÃO
	3ª reunião extraordinária 2006 – 07/07/2006	NÃO	NÃO
	6ª reunião ordinária 2006 – 13/07/2006	NÃO	NÃO
	7ª reunião ordinária 2006 – 10/08/2006	NÃO	NÃO
	1ª reunião extraordinária 2007 – 19/07/2007	NÃO	SIM
	7ª reunião ordinária 2007 – 12/09/2007	NÃO	SIM
	8ª reunião ordinária – 20/09/2007	SIM	NÃO
	2ª reunião extraordinária – 02/10/2007	SIM	NÃO
	9ª reunião ordinária – 18/10/2007	SIM	SIM
	3ª extraordinária – 11/12/2007	SIM	SIM
	CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS – 14/12/2007	NÃO	SIM
	<b>CMAS</b>	9ª reunião extraordinária – 27/01/2006	NÃO
10ª reunião extraordinária – 08/02/2006		NÃO	NÃO
81ª reunião ordinária – 16/03/2006		NÃO	NÃO
11ª reunião extraordinária – 27/03/2006		NÃO	NÃO
82ª reunião ordinária – 30/03/2006		NÃO	NÃO
83ª reunião ordinária – 28/04/2006		NÃO	NÃO
84ª reunião ordinária – 25/05/2006		NÃO	NÃO
Eleição das entidades sociais para o biênio 2006-2008 – 09/08/2006		NÃO	NÃO
13ª reunião extraordinária – 14/08/2006		SIM	NÃO
87ª reunião ordinária – 14/09/2006		SIM	NÃO
88ª reunião ordinária – 26/09/2006		SIM	NÃO
89ª reunião ordinária – 26/10/2006		SIM	NÃO
90ª reunião ordinária – 21/12/2006		SIM	NÃO
91ª reunião ordinária – 06/02/2007		SIM	NÃO
15ª reunião extraordinária – 06/03/2007		SIM	NÃO
92ª reunião ordinária – 03/04/2007		SIM	SIM
16ª reunião extraordinária – 08/05/2007		SIM	NÃO
93ª reunião ordinária – 22/05/2007		SIM	NÃO
94ª reunião ordinária – 03/07/2007		SIM	SIM
17ª reunião extraordinária – 05/06/2007		SIM	NÃO
CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS – 31/07/2007		NÃO	SIM
95ª reunião ordinária – 24/07/2007		SIM	SIM
CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS – 02/08/2007		NÃO	SIM
CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS – 09/08/2007		NÃO	SIM
PRÉ-CONFERÊNCIA - 21/08/2007		NÃO	SIM
96ª reunião ordinária – 25/09/2007		SIM	NÃO
97ª reunião ordinária – 30/10/2007	SIM	NÃO	
18ª reunião extraordinária – 09/10/2007	SIM	SIM	
19ª reunião extraordinária – 13/11/2007	NÃO	SIM	
98ª reunião ordinária – 22/11/2007	SIM	SIM	
99ª reunião ordinária – 20/12/2007	SIM	SIM	