

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS

MARINA MOURA LEÔNCIO

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS: legitimação, institucionalização e controle**

Montes Claros/MG  
Março de 2017

MARINA MOURA LEÔNCIO

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS: legitimação, institucionalização e controle**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos

Montes Claros/MG  
Março de 2017

L582p Leôncio, Marina Moura.  
Participação e representação nos conselhos municipais [manuscrito] :  
legitimação, institucionalização e controle / Marina Moura Leôncio. – Montes  
Claros, 2017.  
155 f. : il.

Bibliografia: f. 137-143.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros -  
Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS,  
2017.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos.

1. Conselhos municipais – Picos – Piauí (PI). 2. Participação. 3.  
Representação. 4. Institucionalização. I. Santos, Gilmar Ribeiro dos. II.  
Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Legitimação,  
institucionalização e controle.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS

Dissertação intitulada: **Participação e Representação nos Conselhos Municipais: legitimação, institucionalização e controle**, de autoria da mestranda Marina Moura Leôncio, examinada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_, por uma banca constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos – UNIMONTES (Orientador)

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria da Luz Alves Ferreira – UNIMONTES

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Gláucia Maria Costa Trinchão – UEFS

A minha família, pelo apoio e confiança  
nos meus objetivos e decisões.

A todos aqueles que cumprem, de alguma  
forma, a função social e coletiva de  
participar e representar a sociedade no  
âmbito das políticas públicas.

## AGRADECIMENTOS

É impossível descrever todos os agradecimentos que tenho a fazer. Neste momento, me defino em apenas uma palavra: “gradidão”.

Agradeço primeiramente a Deus, por sua forte presença em minha vida, transformada em luta e coragem para superar cada obstáculo e, principalmente, por ter guiado meus passos, em um longo percurso, rumo a este lugar: Minas Gerais, Montes Claros, Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS).

Agradeço imensamente aos meus pais (Marinalva Leal de Moura Leôncio e Sebastião Nobre Guimarães Leôncio), meus maiores exemplos de humildade e honestidade. Sou grata aos meus irmãos (Luana e Antônio Raimundo) por compartilharem comigo todas as minhas vitórias e conquistas. Vocês são meu alicerce e porto seguro. Muito obrigada por não me impedirem de correr atrás dos meus sonhos e, principalmente, por apoiarem todas as minhas decisões, mesmo tendo que sentir a dor imensurável da saudade!

A toda minha família – tios (as), primos (as), avôs (as), cunhados (as) – sou grata por, mesmo distantes, enviarem sempre pesamentos e vibrações positivas e por, acima de tudo, compreenderem minha ausência física, seja nos momentos de alegria ou de tristeza.

Ao meu amor, amigo, confidente, companheiro de todas as horas, Renato Cortez da Silva, obrigada por me fazer acreditar que meus sonhos e objetivos sempre serão possíveis. Agradeço-lhe por estar sempre do meu lado, nas horas fáceis e difíceis, e por me compreender, mesmo nos momentos de tensão, estresse, angústia, desânimo, saudade de casa. Sem você do meu lado nada disso seria possível!

Não poderia deixar de agradecer a um ser humano que ganhou um espaço enorme no meu coração: minha amiga Anna Katarine (Kainha). Obrigada por cruzar meu caminho, ser amiga pra todas as horas, ouvir meus anseios por horas no telefone, comemorar comigo todas as minhas vitórias e, principalmente, pela sensibilidade em me fazer enxergar na docência um lugar onde poderia ganhar meu espaço. Sem esse toque, talvez hoje não estivesse onde estou: conquistando o título de Mestre.

Agradeço ao meu orientador, Gilmar Ribeiro dos Santos, por todos os ensinamentos e orientações cruciais para o desenvolvimento desta pesquisa. A todos os professores do PPGDS, agradeço por instigarem em mim a vontade de querer aprender sempre mais. Sou grata também às meninas da Secretaria do Programa (especialmente Vanessa e Sílvia), por estarem sempre atentas e disponíveis a ajudar.

Agradeço a CAPES, pelo financiamento indispensável para que este sonho se tornasse realidade.

A todos os meus colegas da Turma PPGDS 2015-2017, sem exceção, – Vaena, Talissa, Maria Fernanda, Kellen, Dani, Alana, Diogo, Giselle, Andressa, Bárbara, Rogério, Laís, Kennya, Núbia, Ismael, Letícia, Ludimila, Ralph, Toneli, Rejane –, obrigada por tornarem essa jornada muito mais prazerosa, mesmo diante das dificuldades enfrentadas por todos nós.

Serei eternamente grata à “família PPGDS” por, nesses últimos dois anos, me fazer crescer como acadêmica, pesquisadora e, principalmente, como pessoa. Independente do que aconteça daqui pra frente, do que serei e de onde estarei, vocês serão eternos na minha vida e, com certeza, cada um já tem um espaço reservado no meu coração. Muito além das diferentes perspectivas do Desenvolvimento Social, dos ricos debates, da experiência na organização de eventos (Quarta na Pós, Colóquio Internacional, Congresso), com vocês aprendi a ser mais humana.

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram, de alguma forma, para o desenvolvimento da Pesquisa de Campo. Aos Conselheiros entrevistados, muito obrigada por disponibilizarem um pouco do seu tempo na contribuição imprescindível para este estudo. Nessa jornada, eu conheci alguns cidadãos picoenses que cumprem um papel social e comunitário fundamental para o desenvolvimento da nossa cidade. Obrigada por repor minhas esperanças na humanidade e no desenvolvimento social por meio da participação.

O que antes era um sonho, agora se torna realidade! Agradeço a todos que colaboraram, direta ou indiretamente, para que eu chegasse até aqui! Valeu a pena as tentativas anteriores que não deram certo! Valeu a pena abrir mão de certas conquistas! Valeu a pena os 1.688 km percorridos! Valeu a pena a distância e saudade de pessoas amadas! Valeu a pena as leituras e escritas, de noite ou de dia! Tudo têm valido a pena!

Muito obrigada!

O real não está na saída nem na chegada;  
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.

Guimarães Rosa (Grandes sertões: veredas)



## RESUMO

Os Conselhos municipais caracterizam-se como mecanismos democráticos de participação e representação política, institucionalizados no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Seu caráter permite a aproximação, numa mesma esfera, de representantes do poder público e da sociedade civil organizada, com vistas ao controle social, fiscalização e deliberação sobre políticas, programas e/ou segmentos sociais historicamente vulnerabilizados e/ou excluídos. Percebe-se que, em alguns casos, existe nos Conselhos Municipais, uma contradição entre os seus objetivos previstos em lei e o cotidiano de suas práticas, pois, ao invés de proporcionarem à sociedade civil o exercício do Controle Social sobre as ações do Estado, na maioria das vezes ocorre o inverso, e o Estado é quem acaba por exercer certo controle sobre a sociedade. Esta pesquisa analisa a institucionalização da participação e da representação, na gestão 2015-2017 dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí, com vistas à identificar suas peculiaridades e dimensões. Foram utilizados métodos de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A coleta de dados consistiu na Análise Documental, desenvolvida em 08 (oito) Conselhos Municipais de Picos e aplicação de Questionários e Entrevistas com os Conselheiros Representantes da Sociedade (CRS), aliados à Observação simultânea. Os resultados de pesquisa revelam contradições, no *locus* de pesquisa, entre a exigência legal por parte do Estado e as pressões por parte da sociedade e, portanto, não há como afirmar, no contexto dos Conselhos municipais de Picos, que é somente o Estado quem controla a Sociedade, ou somente o inverso, pois tais relações são permeadas por tensões que ora permitem aos Conselheiros propor, contestar, deliberar e/ou fiscalizar, e outrora permitem ao Poder Público controlar (no sentido de interferir) nessas mesmas propostas, deliberações e ações de fiscalização.

Palavras-chave: Participação. Representação. Conselhos Municipais. Institucionalização. Picos-Piauí.

## **ABSTRACT**

The municipal councils are characterized as democratic mechanisms of participation and political representation and were institutionalized in Brazil by means of the Federal Constitution of 1988. Their character allows the approximation, in the same sphere, of representatives from the public power and organized civil society, in order to perform social control, supervising and deliberation about policies, programs and/or social segments historically in vulnerable situation and/or social excluded. It is noticed that in some cases, there is a contradiction in the municipal councils between their objectives established by law and their everyday practices, because, instead of providing civil society with the exercise of social control over State actions, most of the time the reverse happens, so that the state is the one who exercises some control over society. This research analyzes the institutionalization of "participation" and "representation", along the management of the Municipal Councils from Picos-Piauí, over 2015-2017, in order to identify their peculiarities and dimensions. We used methods of bibliographic research, documentary research and field research. Data collection consisted in Documentary Analysis, developed in 08 (eight) Municipal Councils of Picos, application of Questionnaires and Interviews with the Councilors representatives from society (CRS), allied to simultaneous observation. The research results show contradictions, in the locus of research, between the legal requirement form the State and the pressures of the society, therefore, it is not possible to affirm, in the context of the Municipal Councils of Picos, that it is only the State who Controls the society, or even the reverse, because such relations are permeated by tensions that sometimes allow councils to propose, contest, deliberate and/or supervise, and sometimes allow the Public Power to control (in the sense of interfering) these same proposals, deliberations and supervising actions.

Key-words: Participation. Representation. Municipal Councils. Institucionalization. Picos-Piauí.

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabela 01:</b> Quantidade aproximada de Conselhos municipais no Brasil atual, de acordo com as últimas pesquisas ..... | 78 |
| <b>Tabela 02:</b> Entidades que os CRS dos Conselhos Municipais de Picos representam, em frequência e porcentagem .....   | 99 |

## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Quadro 01:</b> Síntese das Teorias Clássicas e Contemporâneas da Democracia.....   | 37  |
| <b>Quadro 02:</b> Síntese do Mapeamento dos Movimentos e Lutas no Brasil .....  | 49  |
| <b>Quadro 03:</b> Síntese das Leis de Criação dos Conselhos no Brasil .....   | 75  |
| <b>Quadro 04:</b> Demonstrativo do Campo e População da Pesquisa.....   | 90  |
| <b>Quadro 05:</b> Demonstrativo dos Eixos e Variáveis de Pesquisa .....   | 92  |
| <b>Quadro 06:</b> Leis de Criação, Leis de Alteração e Regimentos Internos atuais dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí ..... | 93  |
| <b>Quadro 07:</b> Perfil Institucional dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí .....  | 96  |
| <b>Quadro 08:</b> Mecanismos de escolha dos Conselhos municipais de Picos-Piauí .....   | 113 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Gráfico 01:</b> Sexo, cor/raça e faixa etária dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem.....  | 100 |
| <b>Gráfico 02:</b> Atividade e setor dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem.....  | 101 |
| <b>Gráfico 03:</b> Ocupação dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem ...  | 102 |
| <b>Gráfico 04:</b> Horas de trabalho semanal dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem.....  | 103 |
| <b>Gráfico 05:</b> Composição familiar dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem.....  | 103 |
| <b>Gráfico 06:</b> Renda familiar mensal, em salário-mínimo, dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem .....   | 104 |
| <b>Gráfico 07:</b> Escolaridade dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem .....  | 105 |
| <b>Gráfico 08:</b> Tempo de participação dos conselheiros na Entidade da sociedade que representam e tempo de atuação nos Conselhos, em porcentagem.....                              | 106 |
| <b>Gráfico 09:</b> Participação dos CRS, dos Conselhos Municipais de Picos-Pi, em Órgãos de Classe, Comunitários, Atividades Coletivas, Voluntárias e Eleitorais, em frequência ..... | 108 |
| <b>Gráfico 10:</b> Posicionamento dos CRS dos Conselhos Municipais de Picos-Pi, em relação aos Partidos Políticos, em frequência .....  | 109 |
| <b>Gráfico 11:</b> Grau de influência político-partidária nos interesses defendidos pelos CRS, segundo os mesmos, em porcentagem .....  | 109 |
| <b>Gráfico 12:</b> Motivações dos CRS dos Conselhos Municipais de Picos-Pi, para participar como representante da sociedade no Conselho, em frequência (múltiplas respostas) .....    | 110 |
| <b>Gráfico 13:</b> Fatores de indicação dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em frequência (múltiplas respostas).....  | 116 |
| <b>Gráfico 14:</b> Participação e Frequência dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em Reuniões e Atividades da Entidade, em porcentagem .....                                 | 117 |
| <b>Gráfico 15:</b> Grau de influência dos interesses dos segmentos representados nas pautas e decisões dos CRS, dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem .....            | 120 |
| <b>Gráfico 16:</b> Relação dos CRS, nos Conselhos municipais de Picos-Pi, em frequência .....   | 124 |
| <b>Gráfico 17:</b> Principais dificuldades no funcionamento dos Conselhos municipais de Picos-PI, na opinião dos CRS, em frequência (múltiplas respostas) .....                       | 125 |

**Gráfico 18:** Principais resultados no funcionamento dos Conselhos municipais de Picos-PI, na opinião dos CRS, em frequência (múltiplas respostas) ..... 127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| APROSEP | Associação das Profissionais do Sexo de Picos                            |
| APAE    | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais                             |
| APICOS  | Associação Picoense de Comunidades                                       |
| CRS     | Conselheiros Representantes da Sociedade                                 |
| CRs     | Conselho de Representantes   |
| CGFMHIS | Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social      |
| CMAS    | Conselho Municipal de Assistência Social                                 |
| COMAM   | Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente                            |
| CMDCA   | Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente                |
| CMULHER | Conselho Municipal de Direito da Mulher                                  |
| COMUPI  | Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa                            |
| CMDHD   | Conselho Municipal de Direitos Humanos e da Diversidade                  |
| CMS     | Conselho Municipal de Saúde  |
| CNAS    | Conselho Nacional de Assistência Social                                  |
| CNE     | Conselho Nacional de Educação  |
| CNPS    | Conselho Nacional de Previdência Social                                  |
| CNS     | Conselho Nacional de Saúde   |
| CNI     | Conselho Nacional do Idoso   |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente               |
| CNDM    | Conselho Nacional dos Direitos da Mulher                                 |
| CNDH    | Conselho Nacional dos Direitos Humanos                                   |
| CCs     | Conselhos Comunitários   |
| CPs     | Conselhos Populares  |
| CTIs    | Conselhos Temáticos Institucionalizados                                  |
| CT      | Conselho Tutelar   |
| CF-88   | Constituição Federal de 1988   |
| ECA     | Estatuto da Criança e do Adolescente                                     |
| FAMCC   | Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí |
| FMHIS   | Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social                         |
| FNHIS   | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social                          |

|             |  |
|-------------|--|
| GGLOS       | Grupo Guaribas de Livre Orientação Sexual  |
| IBGE        | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  |
| LDB         | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional   |
| LOAS        | Lei Orgânica da Assistência Social   |
| LOS         | Lei Orgânica da Saúde  |
| MPA         | Movimento dos Pequenos Agricultores  |
| OP          | Orçamento Participativo  |
| ONG         | Organização Não Governamental  |
| PCdoB       | Partido Comunista do Brasil  |
| PNPS        | Política Nacional de Participação Social   |
| PNI         | Política Nacional do Idoso   |
| PT          | Partido dos Trabalhadores  |
| SEMTAS      | Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social   |
| SEEBF-PI    | Sindicato dos Empregados e Estabelecimentos Bancários e Financeiros no Estado do Piauí |
| SINDSERM-PI | Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Picos                                  |
| STR-PI      | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Picos                            |
| SINTRACS-PI | Sindicato dos Trabalhadores no Comércio e Serviços de Picos                            |
| SINSEP-PI   | Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal no Piauí                        |
| SNHIS       | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social                                      |
| SNPS        | Sistema Nacional de Participação Social  |
| SUAS        | Sistema Único de Assistência Social  |
| SUS         | Sistema Único de Saúde   |
| UMP         | União das Mulheres Picoenses   |

## SUMÁRIO

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b> | <b>16</b> |
|-------------------------|-----------|

### **CAPÍTULO I**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....</b>   | <b>22</b> |
| 1.1 Primeiros Escritos sobre Participação e Representação.....   | 23        |
| 1.2 Teorias Clássicas: democracia representativa em Locke e democracia participativa em Rousseau .....         | 25        |
| 1.3 Teorias Contemporâneas: do elitismo de Shumpeter ao participacionismo de Pateman                           | 29        |
| 1.4 Democracia Participativa e Democracia Representativa no Debate Atual: a existência de uma correlação ..... | 37        |
| 1.4.1 Crise da Representatividade .....  | 41        |
| 1.4.2 Legitimidade da Representação nas Instituições Participativas .....                                      | 44        |

### **CAPÍTULO II**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: ENTRE IDAS E VINDAS .....</b> | <b>48</b> |
| 2.1 Antecedentes Históricos.....   | 48        |
| 2.2 O Nascimento dos Conselhos no Brasil .....   | 57        |
| 2.3 Participação e Representação na Constituição Cidadã .....                                      | 62        |
| 2.4 Participação e Representação Política no Brasil: entre idas e vindas .....                     | 66        |

### **CAPÍTULO III**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CONSELHOS MUNICIPAIS: REGULAMENTAÇÃO, LEGITIMAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONTROLE .....</b> | <b>69</b> |
| 3.1 Conselhos: o que são e como funcionam .....  | 69        |
| 3.2 Regulamentação e Expansão dos Conselhos: a “febre conselhistas” no Brasil.....             | 74        |
| 3.3 Legitimação, Institucionalização e Controle .....  | 79        |



## **CAPÍTULO IV**

### **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO PIAUIENSE DO SERTÃO**

|  |                |
|--|----------------|
| <b>NORDESTINO .....</b>  | <b>87</b>      |
| 4.1 Contextualização do Município de Picos-Piauí.....  | 87             |
| 4.2 Caminhos da Pesquisa.....  | 89             |
| 4.3 Caracterização Institucional dos Conselhos de Picos-Piauí .....                              | 93             |
| 4.4 Perfil Socioeconômico dos Conselheiros Representantes da Sociedade .....                     | 98             |
| 4.5 Perfil Político e Associativo dos Conselheiros Representantes da Sociedade .....             | 106            |
| 4.6 Legitimidade da Representação e da Participação nos Conselhos Municipais de Picos-Piauí..... | 112            |
| 4.6.1 Mecanismos de Escolha .....  | 112            |
| 4.6.2 Mecanismos de Prestação de Contas.....   | 117            |
| 4.6.3 Mecanismos de Participação.....  | 120            |
| <br><b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <br><b>133</b> |
| <br><b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <br><b>137</b> |
| <br><b>APÊNDICES .....</b>   | <br><b>144</b> |

## INTRODUÇÃO

Os Conselhos Municipais caracterizam-se como mecanismos democráticos institucionais de participação e representação dos cidadãos, para a fiscalização, controle e tomadas de decisões referentes às Políticas Públicas<sup>1</sup>. Na prática, constituem-se em uma das estruturas de controle do Estado, pois, na maioria das vezes, produzem uma suposta ideia de participação e representação dos interesses gerais da sociedade. De forma geral, existe nos Conselhos Municipais, uma contradição entre os seus objetivos previstos em lei e o cotidiano de suas práticas, pois, ao invés de proporcionarem à sociedade civil o exercício do Controle Social das ações do Estado, ocorrem em muitos casos o inverso, e o Estado quem acaba por exercer certo controle sobre a sociedade.

No final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), o Brasil presenciou o surgimento de estratégias inovadoras de democracia participativa, aliada à ressurreição, após o fim da Ditadura Militar, de outras formas tradicionais de democracia representativa (a volta das eleições). A nova Constituição Cidadã criou os Conselhos, entre outros mecanismos, com vistas ao fortalecimento do ideário de democratização da nação, onde as ideias e interesses dos cidadãos devem estar representados.

De acordo com Teixeira (2000, p.103) os Conselhos caracterizam-se como “estruturas híbridas” pertencentes a uma nova forma de participação possível, através da ampliação da esfera pública, “uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta, regida por criterios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical”.

Pressupõe-se que a institucionalização da participação e da representação, na experiência dos Conselhos Municipais, ao servir à manutenção da lógica neoliberal e capitalista do Estado, em alguns casos, não tem na sua execução o objetivo de promover a participação de sujeitos que representem os reais interesses dos setores e segmentos da sociedade a serem representados.

---

<sup>1</sup> Ao fazer uma análise da natureza política dos conselhos no Brasil, Berclaz (2013) reconhece a existência de diversas nomenclaturas possíveis para denominar este mecanismo, entre eles: "conselhos gestores", "conselhos setoriais", "conselhos institucionalizados", "conselhos gestores de políticas públicas", "conselhos de políticas públicas", "conselhos de direitos", ou simplesmente "conselhos". Ao referir-se a este mecanismo a presente pesquisa adota a expressão “conselhos municipais”, por ser mais genérica e, também, por considerar a diversidade dos conselhos à serem analisados empiricamente, onde uns são considerados gestores, outros são setoriais, entre outras características.

Gohn (2004), aponta a existência de duas formas de participação: a formal e a real. A participação formal tem um cunho reformista e legalista, pois, diz respeito à legitimação e institucionalização de canais de representação, a partir de um acordo entre os envolvidos e de estratégias estabelecidas previamente por apenas uma das partes, seguindo seus próprios interesses, sem um sentido de transformação, mas, de regulação dos conflitos. Já a participação real, em oposição à primeira, condiz com práticas populares contra a ordem vigente.

Seguindo os preceitos de Gohn (2004), podemos reformular a principal hipótese de pesquisa acrescentando que alguns Conselhos Municipais, ao servirem como estruturas de controle da sociedade pelo Estado, funcionam como atuais mecanismos de participação e representação formal, pois, possuem um viés reformista e legalista, pré-estabelecido por normas constitucionais impostas pelos interesses do Estado, tendo em vista o controle dos conflitos anteriores à sua criação.

É certo que a criação desses canais, no final do século XX, não representa somente um interesse unilateral por parte do Estado, considerando o contexto efervescente à época de movimentos e lutas sociais da sociedade em prol do direito de participação na esfera pública. Entretanto, existe aqui uma tentativa em demonstrar que, por mais que se tenha emergido de interesses de ambos os lados, tanto do topo quanto da base da sociedade, na prática a principal intenção era formalizar e, portanto, possibilitar, mesmo de forma obscura, o controle pelo Estado das entidades da sociedade civil, erguido pelo slogan de Estado Democrático de Direito. A hipótese central delineada acima se desdobra nas seguintes hipóteses pontuais que a pesquisa empírica busca demonstrar, acerca da participação e da representação no caso dos Conselhos Municipais:

a) *Falta de transparência nos mecanismos de escolha*: os mecanismos de escolha das entidades da sociedade e dos seus respectivos representantes nem sempre são acessíveis à toda a sociedade e, conseqüentemente, restringem as escolhas, guiadas por interesses dos representantes do Estado;

b) *Restrição da representação das entidades da sociedade e dos conselheiros*: a representação da sociedade, tanto no interior dos mesmos Conselhos quanto em Conselhos diferentes, na maioria das vezes se restringe à representação restrita das mesmas entidades e dos mesmos conselheiros representantes da sociedade civil, em períodos e mandatos divergentes, não havendo abrangência para a totalidade das entidades societárias do município, tornando-se a representação restrita e homogênea por um grande período de tempo;

c) *Divergências de deliberação*: as propostas e contestações apresentadas por representantes da sociedade e representantes do Estado, nem sempre são aceitas por deliberações de forma igualitária entre ambas as partes;

d) *Representatividade fragilizada*: nem sempre os interesses dos representantes da sociedade (conselheiros) estão de acordo com os interesses dos representados (Entidade), havendo um distanciamento entre estes.

O problema de pesquisa ora apresentado pauta-se nos seguintes questionamentos: Tendo como *locus* de pesquisa a experiência dos Conselhos Municipais em Picos – Piauí, quais as características institucionais da participação e da representação nos Conselhos? Qual o perfil socioeconômico, político e associativo dos conselheiros representantes da sociedade? Quais os mecanismos de escolha das entidades da sociedade e dos seus representantes? Sobre os que participam, quais interesses eles representam? Qual a relação entre os representantes e os representados? Todas essas perguntas nos levam a um lugar comum: a resposta para o principal questionamento. A institucionalização da participação e da representação, na experiência dos Conselhos Municipais em Picos – Piauí, servem ao Controle Social do Estado pela Sociedade, ou ao controle das entidades da sociedade pelo Estado?

Surge, portanto, o objetivo geral desta pesquisa: analisar a institucionalização da participação e da representação, na gestão 2015-2017 dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí, município piauiense do sertão nordestino, com vistas à identificar suas peculiaridades e dimensões. Sendo assim, este estudo é guiado pela preocupação central em descrever, analisar e interpretar suas duas grandes categorias de pesquisa (participação e representação). Para o alcance do objetivo geral têm-se os seguintes objetivos específicos:

a) Promover uma reflexão teórica e histórica da participação e da representação política, e identificar seus avanços institucionais e legislativos no Brasil democrático, a partir da CF-88;

b) Identificar o perfil socioeconômico, político e associativo dos Conselheiros Representantes da Sociedade no município de Picos-PI;

c) Analisar a legitimidade da representação e da participação nos Conselhos Municipais em Picos-PI.

Antes de dá início ao desenvolvimento desta pesquisa, é necessário compreender alguns conceitos basilares. Mas, afinal, de que participação e representação este estudo se refere? “Participar” e “representar” são palavras corriqueiras no dia-a-dia das pessoas e podem está associadas às diversas situações. Enquanto o termo participação está, na maioria das vezes, ligado a algum mecanismo de democracia direta, onde a pessoa participa

fisicamente, ideologicamente e ativamente, o conceito de representação está relacionado à democracia indireta, pois pressupõe a “presença” das ideias e interesses de uma pessoa ou mais, por meio de outra pessoa ativa (representante), em seu nome.

A participação política, segundo Gohn (2003b, p. 42) tem por objetivo “o fortalecimento da sociedade civil para evitar as ingerências do Estado, seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos”. Ela é, portanto, uma ponte para aproximar o governo de práticas cada vez mais democráticas e menos autoritárias. No que diz respeito à representação, Pitkin (1979) é a primeira autora a construir uma história etimológica para este conceito e a sistematizar a produção em torno desta temática<sup>2</sup>. Ela entende por representação o ato de “agir no lugar de”, dando o significado de atuar em nome de outros. Vale ressaltar que a participação e a representação não têm sentidos opostos. De acordo com Plotke (1997), a exclusão é a verdadeira oposição da representação, enquanto a abstenção é o oposto da participação.

Frente a esses preceitos, ao referir-se à representação, esta pesquisa estará enfatizando a relação e mediação entre os representantes políticos e os representados politicamente, no âmbito dos Conselhos. Quanto à participação, aqui ela está atrelada à função de fiscalizar e deliberar à respeito de questões públicas, neste mesmo canal.

A presente pesquisa caracteriza-se como um Estudo de Caso sobre participação e representação, na experiência específica dos Conselhos municipais de Picos-PI, sendo guiada pelas metodologias descritiva, analítica e interpretativa, pois seu objetivo consiste em descrever, analisar e interpretar as formas de participação e de representação, revelando suas peculiaridades e dimensões. Foram utilizados métodos de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A coleta de dados consistiu na Análise Documental, desenvolvida em 08 (oito) Conselhos Municipais de Picos, e aplicação de Questionários, com 37 (trinta e sete) Conselheiros Representantes da Sociedade (CRS), e Entrevistas semi-estruturadas, com 04 (quatro) CRS, aliados à Observação simultânea.

Este trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos: inicialmente torna-se crucial uma revisão crítica das abordagens teóricas da participação e da representação, no seio das principais Teorias da Democracia, perpassando desde os primeiros escritos (Platão, 2006; Aristóteles; Hobbes, 1979), seguida das teorias clássicas de democracia representativa e democracia participativa (Locke, 2006; Rousseau, 1973), até as teorias contemporâneas

---

<sup>2</sup>Antes de Pitkin, Giovanni Sartori publicou em 1962, na Revista Brasileira de Estudos Políticos, “A teoria da representação no Estado representativo moderno”. Entretanto, seu debate girava em torno do direito, com ênfase para as interpretações dominantes dos juristas acerca da representação política. (LAVALLE & ARAÚJO, 2008).

(Shumpeter, 1961; Lipset, 1967; Huntington, 1975; Dahl, 1998, 2005; Pateman, 1992). Ao final do primeiro capítulo têm-se o debate atual sobre a correlação entre Democracia Participativa e Democracia Representativa, a crise da representatividade e a legitimidade da representação em experiências participativas (Bobbio, 2000; Avritzer, 2007; Santos & Avritzer, 2002; Pizzorno, 1995; Luchmann, 2007, 2008; Young, 2006).

O segundo capítulo desenvolve, inicialmente, uma revisão histórica das formas de participação e representação política no Brasil, desde os antecedentes históricos até o surgimento dos Conselhos (Gohn, 2003a, 2003b; Dagnino, 1994; Faria, 2006); posteriormente, tem-se uma abordagem da participação e da representação na Constituição Cidadã e, por fim, há uma reflexão à respeito das idas e vindas desta trajetória.

O terceiro capítulo propõe-se a desvendar as principais particularidades dos Conselhos, com vistas a expor, na visão de alguns autores, o que são, como funcionam (Teixeira, 2000; Gohn, 2001, 2003b; Avritzer, 2000; Raichelis, 2000; Luchmann, 2008; Tatagiba, 2002) e suas formas de classificação (Draibe, 1998; Ibam/Ipea, 1997; Buvinich, 2013). Posteriormente, são apresentadas as características do processo de regulamentação e expansão dos Conselhos, período denominado por Carvalho (1998) como “febre conselhistas” no Brasil, com contribuições das pesquisas de informações municipais do IBGE (1999, 2011, 2014) e das legislações que regulamentaram os Conselhos no Brasil. Em seguida têm-se uma abordagem sobre a legitimidade da representação junto aos Conselhos (Avritzer, 2007; Borba & Luchmann, 2010; Lavalle, et al, 2006; Almeida & Tatagiba, 2012), as consequências da institucionalização dos Conselhos como práticas democráticas (Faria & Ribeiro, 2011; Draibe, 1998; Almeida & Tatagiba, 2012) e, por fim, uma análise dos Conselhos como mecanismos de controle social (Bispo Junior E Gershman, 2015; Raichelis, 2006, 2010; Almeida E Tatagiba, 2012; Tatagiba, 2002).

O quarto capítulo aponta a contextualização histórica e atual do município de Picos-PI, os caminhos da pesquisa, a caracterização institucional dos Conselhos deste município e a análise e interpretação dos dados, obtidos através da pesquisa empírica, sobre o perfil socioeconômico, político e associativo dos Conselheiros e a legitimidade da participação e da representação a partir dos mecanismos de escolha, de prestação de contas e de participação.

O desenvolvimento de medidas que estimulem e propiciem a participação e a representação da sociedade, no acompanhamento e controle da gestão pública, é um dos grandes desafios para o fortalecimento do controle social. Mas, primeiramente é necessário constatar as características e formas de participação e de representação, tal qual como o são,

através da identificação dos seus pontos positivos e negativos. Além disso, é necessário trazer essa discussão para o âmbito local da realidade em que vivemos: o Município.

Mesmo sendo uma temática muito discutida no âmbito das Ciências Sociais, especificamente na Ciência Política, é fundamental a construção de novos estudos e análises voltadas para a participação e a representação política, com vistas à tentar identificar as lacunas teóricas e práticas desses espaços democráticos.

A participação e a representação, no contexto dos Conselhos Municipais, contribuem para aproximar a sociedade ao Estado, ofertando a oportunidade aos cidadãos de acompanhar as ações locais, fiscalizar os recursos, deliberar e cobrar uma gestão pública eficiente. É crucial trazer tal análise e discussão adiante com o intuito de levar à toda a sociedade, juntamente com as autoridades públicas, uma questão que preocupa à todos: a efetivação das políticas públicas, através dos mecanismos de controle social. Como diz Celso Furtado: “um país que pouco reflete sobre si mesmo está condenado a repetir erros e entrar em becos sem saída” (1981). Portanto, esta pesquisa torna-se relevante ao despertar o interesse em pensar e repensar as características e entraves da participação e da representação política, preocupando-se, principalmente, em desvendá-los tais quais como são.

Ao contrário da maioria das pesquisas atuais sobre estes espaços de democratização, não há o intuito de saber como a participação e a representação deveria ser. A pretensão principal é interpretar a participação e a representação, tal qual como o são, como ocorrem na prática, quais as diferenças entre os objetivos previstos em lei e o cotidiano de sua realidade *in lócus*, e à que serve a participação e a representação no contexto dos Conselhos.

Espera-se, principalmente, em resposta à problemática central em questão, que os resultados a nível local ponham em cheque uma realidade “maquiada” pelo Estado Liberal auto-intitulado como Social Democrata, mas, que na prática promove a institucionalização de espaços democráticos que propagam uma falsa ideia de emancipação, participação e representação. Cabe aqui ressaltar a importância em ampliar as formulações teóricas e demonstrar experiências pontuais desta temática, com o intuito de tornar-se referência para futuros estudos científicos e para o desvendamento das práticas dos canais de participação e representação.

## CAPÍTULO I

### **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA**

O discurso sobre participação e representação, tão efervescente na atualidade, não é tão recente quanto se parece. Pelo contrário, estas temáticas estão presentes em obras escritas à vários séculos, pois, dizem respeito a uma abordagem das formas de atuação dos sujeitos entre si, e das suas relações com os respectivos modelos de Estado.

Diversos autores das Ciências Sociais e, mais especificamente, da Ciência Política (Locke, 2006; Rousseau, 1973; Shumpeter, 1961; Dahl, 2005; Pateman, 1992; Bobbio, 2000; Avritzer, 2003), ao promoverem este debate, desde as teorias clássicas até os estudos atuais, fazem emergir análises sobre a existência ou não da participação e da representação dos indivíduos em determinados contextos históricos e, na maioria das vezes, tornam-se elementos fundamentais para caracterizar o tipo de governo.

Os fundamentos dos atuais governos democráticos, existentes no Brasil e em diversos outros países, percorreram um longo percurso histórico, desde séculos atrás até as primeiras décadas do século XXI, sobre diferentes teorias e perspectivas. As teorias clássicas e contemporâneas da democracia dividem suas abordagens, de um lado, entre os participacionistas (os que defendem o fortalecimento da participação popular direta, sem restrições, para uma verdadeira democracia) e, de outro lado, os institucionalistas ou minimalistas (aqueles que interpretam a participação direta de todos como algo impossível e, por isso, defendem o fortalecimento de mecanismos institucionais representativos) (CREMONESE, 2008).

Este primeiro capítulo, aborda os pressupostos teóricos e conceituais da participação e da representação, inerentes às teorias clássicas, contemporâneas e modernas da democracia, com vistas a compreender, acerca destes termos: como, quando e onde surgiram; o que foi dito, até então, pelos principais teóricos; quais as ideias de alguns autores que discutem estas temáticas; seus pontos convergentes e divergentes; e, onde se encontram os principais entraves teóricos.



## 1.1 Primeiros Escritos sobre Participação e Representação

Os primeiros escritos sobre participação e representação, datam de muito tempo e podem ser encontrados, respectivamente, nos escritos filosóficos de Platão e Aristóteles na Grécia Antiga, em forma de críticas à democracia ateniense, e no ideal absolutista em Hobbes, limitado à autorização dada pela sociedade ao seu representante soberano.

A análise da “participação”, no plano teórico, em diferentes momentos históricos, obteve críticas contrárias e favoráveis, em forma de desprezos e elogios, formando dois grandes grupos separados pela sua crença ou descrença na participação como alternativa para os regimes políticos adotados. Na sua gênese, os primeiros escritos sobre “participação” a negam veementemente através de críticas à democracia ateniense. Porém, tais discursos ainda não tinham um viés institucionalista.

Na Grécia Antiga os homens já demonstravam a necessidade de explicar as relações políticas, a arte de gerir a cidade, pois, a partir do momento em que os homens precisam viver em grupo a política se torna inevitável.

Ao assumir uma postura contrária aos princípios do regime democrático ateniense, Platão (2006) o chamou de “sistema de governo popular”, pois, para ele, neste governo é permitido à multidão apropriar-se erroneamente do poder e da administração da cidade, sem nenhuma aptidão intelectual, resultando em práticas políticas cotidianas que põem em risco a ordem moral e institucional da polis.

Aristóteles (2003, p.1141) defendia uma democracia deliberativa, onde deliberar “é acima de tudo a função do homem dotado de sabedoria prática”, através de uma ação política racional guiada pela prudência. Para ele, havia dois tipos de governo: oligarquia (governo dos ricos) e democracia (governo dos pobres). A república aristotélica seria, portanto, administrada por uma classe intermediária, pois estes “diferente da submissão e incapacidade dos pobres tomarem decisões, sabem ordenar e utilizar a razão prática” (ARISTÓTELES, 2006, p.1296).

Nos escritos filosóficos daquela época, desenvolvidos por Platão e Aristóteles, encontra-se a gênese dos pressupostos de descrença da participação, vista por eles, no contexto da democracia ateniense, como uma forma exagerada do “governo de muitos”. Platão defendia o governo dos filósofos e a necessária limitação da liberdade para o desenvolvimento da polis, enquanto Aristóteles, seguindo o mesmo raciocínio, acreditava que para este desenvolvimento era necessário que o governo abdicasse do interesse dos pobres e da promoção do bem comum (BOBBIO, 1985, *apud* GONZÁLES, 2007).

Portanto, as primeiras formas de participação, nos governos da Grécia Antiga com o apoio do povo, guiaram os escritos filosóficos da época. Ao discutirem sobre a “participação” em forma de críticas à democracia grega, defendia-se a negação da sua existência como um pré-requisito fundamental para o desenvolvimento da polis.

Rumo aos primeiros escritos sobre “representação”, é crucial enfatizarmos, posteriormente às ideias filosóficas da Grécia Antiga, o surgimento, nos séculos XVI e XVII, da primeira grande Escola do Pensamento Político: o Absolutismo<sup>3</sup>. Com a intenção de buscar respostas para o problema da organização da sociedade, referenciado por Maquiavel e Hobbes<sup>4</sup>, a Teoria Absolutista defendia o poder absoluto e centralizado. Estes dois autores compartilhavam da mesma ideia de existência dos homens em Estado de Natureza, quando eram completamente livres, não existia poder centralizado, nem leis e, por isso, todos viviam completamente inseguros (HOBBS, 1979).

De acordo com os ideais absolutistas em Hobbes (1979), a liberdade gera uma situação de conflitos de interesses e, conseqüentemente, vive-se num Estado de Guerra. Para tanto, propõe-se a criação de uma sociedade política, com a necessidade de centralização do poder nas mãos do Estado, produzindo as leis e forçando os homens a obedecê-las, pois os homens em sua condição natural são egoístas e não se submetem às leis quando elas não lhes favorecem.

Portanto, de acordo com Hobbes (1979), se do absolutismo surge a ideia de organização da sociedade a partir da centralização do Estado e redução da liberdade do restante da sociedade, conseqüentemente, neste pensamento político não há abertura para a participação dos indivíduos, pois nela o Estado concentra todo o poder político e os homens não têm o direito de escolha. No absolutismo não há chance alguma da população participar das decisões, pois, ela mesma se considera incapaz e desqualificada para este exercício. Cabe ao Estado tomar todas as decisões e criar as leis fundamentais para a vida em sociedade, e tudo que o Estado fizer, é como se os próprios homens estivessem fazendo.

Sobre a teoria do Contrato social em Hobbes, Pitkin (1979, p.13) explica que o seu conteúdo “através do qual os homens fundam o Estado é precisamente o estabelecimento de um representante – um soberano que transforma a multidão em um único corpo governando e representando sua autoridade”. Por isso, esta autora defende que Hobbes, assim como é

---

<sup>3</sup> Existem três principais Escolas do Pensamento Político ocidental: o Absolutismo, o Liberalismo e o Socialismo. Elas têm em comum a intenção de buscar respostas para a seguinte questão: Como organizar a sociedade?

<sup>4</sup>Existe uma diferença muito importante entre esses dois autores: enquanto Maquiavel não tinha o objetivo de construir uma teoria política, Hobbes, de fato, constrói a Teoria Absolutista, sendo o primeiro autor a justificar esta forma de pensamento.

conhecido como um teórico do Contrato Social, também deve ser percebido como um teórico da representação. Portanto, no âmbito da teoria política, a ideia de representação surge em Hobbes (1979), limitado à autorização dada pela sociedade ao seu representante. Este passa a ter, a partir de então, plenos poderes sobre os homens.

A relação da sociedade com o Estado Absoluto significa uma relação entre dominador e dominados, onde o “Leviatã” tem domínio absoluto, em detrimento da restrição da liberdade dos indivíduos. Os ideais absolutistas dão continuidade à negação da participação, como requisito prioritário para a organização da sociedade e funcionamento do Estado, com o poder privado às mãos de poucos, ou mesmo de um só governante.

Ao ser analisado por alguns autores, a representação em Hobbes causa certa preocupação. De acordo com Pitkin (1979, p.14) “o que define a representação não é o ato da autorização que a inicia, mas o ato de assumir a responsabilidade que a termina”. Pitkin (1979) reconhece a problemática da representação em Hobbes, quando aquele que representa assume uma autoridade ilimitada que cessa a liberdade dos outros e não se responsabiliza pelos desejos e interesses do povo. Portanto, neste tipo de representação, o poder permanece nas mãos de um soberano. O ato de representar, nos limites etimológicos do termo, ou seja, tornar presente, no absolutismo, não é renovado. Uma vez concedido o poder ao soberano só resta aos súditos a obediência.

A seguir, depois de vistos quais foram os primeiros escritos de “participação” e “representação”, têm-se uma análise destes termos a partir de autores considerados teóricos clássicos da democracia: John Locke e Jean Jacques Rousseau.

## **1.2 Teorias Clássicas: democracia representativa em Locke e democracia participativa em Rousseau**

A democracia representativa em Locke e a democracia participativa em Rousseau são consideradas teorias clássicas da democracia. Elas se opõem, ao defender um tipo de democracia fundamentada em ideais ora de representação, ora de participação da sociedade.

O final do século XVIII marca uma transição do absolutismo para uma sociedade democrática liberal, tendo como contexto a queda do absolutismo francês e ascensão do Estado burguês legitimado pelo poder político. A partir deste momento, os Estados absorveram o pensamento liberal às suas práticas, rumo à contemporaneidade. Com o

liberalismo, surge a ideia de representação política. Para Locke (2006), representar significa tornar presente<sup>5</sup>.

Até então, vigorava algumas ideias originárias do pensamento grego clássico, onde a participação era tratada com um viés negativo para o desenvolvimento das cidades antigas. De acordo com Locke (2006), o pensamento Liberal, em rejeição à ideia da monarquia absoluta, pauta-se numa outra justificativa racional para o governo, a partir de um “pacto original”, onde os indivíduos são levados a concordarem com o princípio da maioria, e o povo adquire o poder soberano de escolha dos seus representantes. Percebe-se, portanto, uma ampliação da ideia de representação, contrária à de Hobbes, onde a soberania está nas mãos do povo e não mais nas mãos, unicamente, de um só governante.

Segundo Locke (2006), o Governo Representativo não se constitui numa continuidade ou evolução da criação da Sociedade Política Liberal, mas sim em uma característica à esta inerente desde a sua gênese. Para chegar à forma do Governo Representativo, este autor propõe a criação de uma Sociedade Política, em substituição ao antigo Estado de Natureza. Nesta primeira fase havia um único soberano, os indivíduos eram totalmente livres, todos tinham o direito de punir uns aos outros pelos crimes cometidos e, portanto, os homens eram juízes de si próprio, podendo gerar uma grande confusão, desordem e violência.

A proposta de criação de uma Sociedade Política torna-se primordial para evitar o Estado de Guerra, e “todos os homens estão naturalmente naquele estado e nele permanecem até que, pelo consentimento próprio, se tornam membros de alguma sociedade política” (LOCKE, 2006, p.30). O surgimento de uma Sociedade Política, com o objetivo primeiro de preservação da propriedade e da sociedade, parte inicialmente de um consentimento entre todos, através de um “Pacto Original”, tornando-se a liberdade política regulamentada.

A liberdade do indivíduo na sociedade não deve estar subordinada a qualquer poder legislativo que não aquele estabelecido pelo consentimento da comunidade, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei, a não ser aquele promulgado por tal legislativo, conforme o crédito que lhe foi confiado (LOCKE, 2006, p.35).

Nessa forma de organização da sociedade o governo torna-se representativo. Ao escolher seus representantes para constituir o poder legislativo por certo período, ou seja, ao

---

<sup>5</sup> Vale ressaltar que a grande obra de John Locke (Segundo Tratado Sobre o Governo), e sua análise sobre o Governo Representativo, foi publicada pela primeira vez em 1690, ainda no final do século XVII e, portanto, precede os estudos de Jean Jacques Rousseau e de outros autores considerados liberais, como: John Stuart Mill, Cole e Tocqueville; por isso, neste estudo, a análise teórica de Locke precede à de Rousseau.

escolher quem criará as leis, tal mecanismo possibilita aos indivíduos tornarem-se presentes no âmbito do governo (LOCKE, 2006).

Neste aspecto, todos entram num consenso de submissão à determinação da vontade da maioria: “ora, apenas o consentimento dos indivíduos leva a comunidade a agir, e é necessário, para que um corpo se mova em certo sentido, que o faça movido pela força maior, ou seja, o do consentimento da maioria”. Só assim a comunidade se permite a concordar e a contribuir para a formação de um único corpo político de governo (LOCKE, 2006, p. 76).

No liberalismo em Locke (2006), o poder já nasce dividido em três partes: legislativo, executivo e federalista. Importa aqui abordar, especificamente, o poder legislativo, detentor do poder superior da sociedade política, confiado pelas mãos da sociedade que o escolheu. Entretanto, embora este poder seja superior, ele não pode tomar decisões sobre a vida das pessoas de forma absoluta e arbitrária, devendo se fundamentar sempre em leis estabelecidas e conhecidas por toda a sociedade, na busca pelo bem comum.

Na hierarquia dos poderes, “enquanto vigora um governo, o legislativo é o poder supremo; [...] prescrevendo regras às suas ações, e acionando o poder executivo quando as transgridem” (LOCKE, 2006, p.110). Porém, ao ser instituído o poder legislativo, “se alguma força o impedir de fazer o que é necessário à sociedade, de que depende a segurança e preservação desta, o povo tem o direito de removê-lo também pela força” (IDEM, p.112). Ao passo que determina-se, de um lado, o poder maior dado ao legislativo, entre os três poderes, no qual todos os outros se encontram submetidos, por outro lado, quando o ato legislativo desvia-se do bem comum e vai de encontro à confiança depositada pela sociedade, no povo ainda permanece um poder supremo para o destitui-lo, diante dessas situações extremas.

Na verdade, Locke não se preocupava com quem ia elaborar as leis, desde que elas fossem aprovadas pela sociedade. Para ele, a dimensão de legitimidade é dada pelo conjunto da sociedade através do voto, pois, não é a vontade de todos que deve prevalecer, mas a vontade da maioria, reconhecendo a impossibilidade de um consenso absoluto.

Na passagem do Absolutismo para o Liberalismo, percebe-se um percurso de evolução do ideário de “participação”, rumo ao discurso da “representação”. Enquanto no Estado Absoluto as pessoas são privadas da liberdade política, no Estado Liberal há possibilidade de participação política da sociedade, mesmo sendo de forma indireta, através da escolha dos seus representantes. Dito isso, a gênese dos ideários liberais torna-se um pressuposto para novos mecanismos de participação, pela via da representação. O Governo Representativo, aliado à ideia de “representação”, configura-se como um exemplo para a consolidação de

novas formas de governo, intitulados liberais-democráticos, gerando muitas convergências e divergências nas análises e estudos políticos a este respeito.

Durante o século XVIII surgiram análises e escritos preocupados com a implementação prática da democracia, ao gerar a expansão da participação dos cidadãos (GONZÁLES, 2007), além de críticas aos mecanismos liberais dos governos representativos.

Rousseau (1973), em sua obra “O Contrato Social”, socializa a discussão da democracia, concorda com a estrutura proposta por Locke, mas, faz críticas ao seu dilema da representação. Nas ideias rousseauianas, a representação em Locke precisa ser observada com rigor, pois, a soberania não pode ser representada.

Considerado o pai da democracia moderna, Rousseau (1973) é o maior defensor do sentido clássico da democracia. Adepto da democracia participativa e contra a democracia representativa, ele trata do cuidado com a vontade da maioria *versus* o direito das minorias. O grande dilema da “ditadura da maioria” (como ele denomina) é onde e como fica a vontade da minoria, pois, estes são excluídos das relações e decisões políticas, ficando às margens da ordem burguesa.

O grande dilema da política, segundo Rousseau (1973), é como organizar a sociedade e estabelecer normas e padrões onde as decisões não possam ser transferidas. Para ele não há diferença entre obedecer a um só (absolutismo) e obedecer à maioria (liberalismo), pois em ambos os casos, as decisões não ficam com o conjunto da sociedade. Para Rousseau, “na prática, a representação é tirania” (PITKIN, 1979, p.14).

De acordo com Rousseau, uma verdadeira democracia nunca existiu e nem existirá, pois para isso é necessário a existência de condicionalidades difíceis de serem integradas, como: um Estado muito pequeno, grande simplicidade de costumes, grande igualdade de condições e fortunas, e pouco ou nada de lucro (BOBBIO, 2000).

As críticas rousseauianas ao governo representativo apontam a participação política, a liberdade civil e a igualdade como fatores cruciais para o desenvolvimento da cidadania, e os direitos dos cidadãos são fruto da conscientização política e educacional do indivíduo. Para Pitkin (1979, p.14), em Rousseau, “a representação poderia alcançar a liberdade ou o autogoverno, mas apenas se houvesse alguma garantia de que a vontade do representante coincidissem sempre com a vontade da representação”, o que é considerado impossível, pois não há uma maneira de garantir essa coincidência.

Críticas à democracia rousseauiana a interpretaram como totalitária e, com o tempo, suas ideias foram deixadas de lado devido à diversos fatores teóricos e práticos. Primeiramente, porque o seu ideário de participação era contrário à representação ideal e

necessária para o domínio burguês perante a sociedade; e, também, porque novos teóricos da democracia passaram a entender que os homens mudam de opinião com muita facilidade, suas ideias podem mudar e se tornar incompatíveis e o ideal é que as leis sejam sempre votadas pelo conjunto de toda a sociedade (BOBBIO, 2000). Sobre esse aspecto, Locke já havia se posicionado, dando seu parecer à respeito do processo constante de mudanças das condições:

Nem sempre as mudanças apresentam simetria e coerência, e com frequência o interesse particular mantém costumes e privilégios mesmo quando já não há motivos para a sua existência, e aí ocorre que, nos governos em que parte do legislativo é constituído por representantes eleitos pelo povo, com as mudanças e o correr do tempo essa representação se torna desproporcionada às bases que a estabeleceram de início (LOCKE, 2006, p.113-114).

Diante desta problemática, estudos como o de Locke (20016) tentam encontrar o antídoto para esta questão. Para este autor, nesses casos imprevistos e insólidos onde a lei fixada não oferece segurança, cabe ao poder executivo a função de promover o bem público através da criação de novas instituições e, conseqüentemente, de novos representantes, fundamentados no que é justo e estável e com a sua prévia aprovação. Apesar disso, a escolha de representantes, pelo povo, por meio de estratégias legais e equilibradas, sempre será a melhor forma de expressão da vontade e ação da sociedade (LOCKE, 2006).

Nos preceitos de Bobbio (2000, p.66), “ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo. [...] Levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia”. Nos escritos deste autor há uma concepção mais pragmática da democracia ao considerar impossível a participação direta de todos os indivíduos em todas as decisões que digam respeito à coletividade. Depois de compreender a participação e a representação sob o aspecto das teorias clássicas, partimos para a análise dessas categorias em meio às teorias consideradas contemporâneas.

### **1.3 Teorias Contemporâneas: do elitismo de Shumpeter ao participacionismo de Pateman**

O século XX foi marcado pelo surgimento de obras teóricas inovadoras das concepções sobre a democracia. Ao analisar as teorias que fundamentam a democracia, Laisner (2008) as divide em três grandes blocos: 1) a Teoria da Modernização, iniciada após a Segunda Guerra Mundial, com base em Lipset, Huntington e Moore, associa a democracia aos fatores

socioeconômicos; 2) o Neoinstitucionalismo, desenvolvido a partir da década de 1970, enfatiza o desenho institucional e as regras do jogo, tendo Dahl como principal autor; 3) e o Culturalismo, com estudos voltados para a cultura política, tem seu trabalho inaugural em Tocqueville e sua consolidação acadêmica em Almond e Verba<sup>6</sup>.

Outra classificação das teorias da democracia é desenvolvida por Cremonese (2008), ao identificar as diferentes abordagens da participação nas teorias consideradas contemporâneas. Este autor divide os estudos democráticos entre aqueles que defendem o fortalecimento da participação pela via direta (participacionistas), e os que defendem o fortalecimento das instituições representativas (institucionalistas). De acordo com informações obtidas em Cremonese (2008), entre os institucionalistas enquadram-se os autores pertencentes à Teoria das Elites (Mosca, Pareto, Michels, Mills, Shumpeter) e à Teoria Pluralista (Tocqueville, Dahl, Sartori); já os participacionistas, são compostos pelos neomarxistas (Poulantzas, Miliband e Off) e os propriamente participacionistas (Pateman e Macpherson).

Nas duas classificações das teorias democráticas contemporâneas citadas acima, há referência a abordagens de vários autores. Porém, aqui serão citados somente os que desenvolvem reflexões consideradas relevantes para o objetivo central deste debate, divididos da seguinte forma:

a) A Teoria Elitista e a Teoria da Modernização, em defesa da participação reduzida, fundamentada em Shumpeter (1961), Lipset (1967), e Huntington (1975);

b) A Teoria Pluralista e Institucionalista, em defesa do fortalecimento das instituições e da representação, baseado em Robert Dahl (2005);

c) A Teoria da Democracia Participativa, em defesa da participação ampliada, de Carole Pateman (1992).

Estas teorias englobam debates a respeito da democracia, com ênfase na defesa ou não de mecanismos de participação e/ou representação. Tentaremos aqui analisá-las separadamente e em conjunto, desvendando pontos convergentes e divergentes, com vistas a encontrar os entraves teóricos correlacionados a este discurso.

Inicialmente, identificam-se duas teorias defensoras da participação reduzida, pautadas em justificativas de centralização do Estado e modernização econômica: a Teoria das Elites e a Teoria da Modernização.

---

<sup>6</sup> Sendo o principal objetivo desta pesquisa o debate em torno dos conceitos de “participação” e “representação” e, considerando a quantidade ampla de estudos a este respeito, compreende-se que o terceiro bloco de teorias democráticas (culturalista) não é tão relevante para esta discussão e, portanto, não serão aqui explicitada. Para saber mais ver: TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987.



A teoria shumpeteriana se destaca por se tornar o fundamento da teoria elitista, sendo uma das primeiras a fazer duras críticas à concepção clássica da democracia rousseauiana. Ao analisar a democracia e a representação política, Shumpeter (1961) denuncia o caráter abstrato e artificial do consenso coletivo em Rousseau, devido à impossibilidade de haver uma única vontade popular entre milhares de indivíduos com desejos e interesses naturalmente diferentes. De acordo com este autor:

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas (SHUMPETER, 1961, p. 307).

Shumpeter (1961) ressalta a existência de uma democracia concorrencial, tida como um método político e arranjo institucional, materializada pelo processo eleitoral, para obter decisões políticas. Neste sentido, em sua teoria a democracia se resume à luta competitiva pelos votos da população e a participação não tem um papel central, pois ela se restringe a um número suficiente de cidadãos, tendo em vista a manutenção da máquina eleitoral.

De acordo com Bobbio (2000, p.27), Shumpeter estava certo ao desvendar que a principal característica de uma democracia “não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular”.

A Teoria das Elites, fundada por Mosca, Pareto e Michels, descarta a possibilidade das massas populares governarem, diante do reconhecimento de sua incapacidade imposta pelas condições históricas e sociais. Segundo estes teóricos, a política consiste na arte de liderança, ao impor uma subordinação natural dos “inferiores” ao comando dos “superiores” e, conseqüentemente, a desigualdade política é vista como algo inevitável, pois “sempre existirá uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida” (CREMONESE, 2008, p.4). Nos pressupostos da Teoria das Elites, a participação democrática é totalmente rejeitada pela vida política, em oposição às ideias rousseauianas.

Logo após a Segunda Guerra Mundial, emerge uma teoria com vistas à analisar as conseqüências do desenvolvimento econômico para a democracia. Conhecida por Teoria da Modernização, ela busca defender a existência de uma correlação entre a modernização e a

democratização da sociedade<sup>7</sup>. Ao associar o sistema político a outros aspectos da sociedade, Lipset (1967) se convence acerca da relação de favorecimento existente entre o desenvolvimento econômico e a democracia, associado à um sistema político eficaz e legítimo onde o Estado atenda à maioria da população e, também, à outros aspectos de desenvolvimento como, por exemplo, a riqueza, a industrialização, a urbanização e a educação.

Lipset (1967) divide os países em dois blocos: os desenvolvidos e democráticos, e os subdesenvolvidos e autoritários. Seus preceitos buscam argumentos para explicar a incapacidade das massas tomarem decisões políticas como a causa para os governos autoritários (GUGLIANO, 2007).

Numa democracia “exige-se diferentes níveis de participação, e ela é fundamental tanto para se avaliar se há de fato o consenso na escolha dos eleitos quanto para evitar a falta de representação dos setores importantes e a negligência dos políticos” (LIPSET, 1967, p.188). Segundo Lipset (1967), à medida que ocorrem maiores transformações na estrutura e organização de uma sociedade, maiores serão as possibilidades de uma liderança a favor de um elevado nível de participação dos cidadãos.

Diferente de Lipset, ao buscar explicações para o insucesso da democracia, de acordo com Huntington (1975 p. 18) “o desenvolvimento econômico e a estabilidade política são dois objetivos independentes e o progresso em direção a um deles não tem necessariamente ligação com o progresso do outro”. Para este autor, o desenvolvimento econômico pode levar a diversas situações, tanto de estabilidade quanto de instabilidade política.

O binômio participação/institucionalização é o fator chave para a estabilidade política de uma comunidade, onde o primeiro depende da pré-existência do segundo, ou seja: antes da expansão da participação política é crucial uma expansão da institucionalização do Estado (HUNTINGTON, 1975).

Przeworski, et al. (1997), não ignora em seus estudos a importância do desenvolvimento econômico para o sustento de uma democracia, corroborando os pressupostos da Teoria da Modernização de que “quanto mais próspero um país, maiores são as probabilidades de que manterá uma democracia” (LIPSET, apud, PRZEWORSKI et al., 1997, p.117). Entretanto, “as democracias podem sobreviver mesmo nos países mais pobres, se elas forem capazes de gerar desenvolvimento, se reduzirem a desigualdade, se o clima

---

<sup>7</sup> “São vários os autores que comungam esta abordagem, com perspectivas diferenciadas. No entanto, Seymour M. Lipset é apontado como um dos principais autores na aplicação da teoria da modernização e um de seus inauguradores” (LAISNER, p.14).

internacional for propício e se elas tiverem instituições parlamentaristas” (PRZEWORSKI, et al, 1997, p.129).

Enquanto para Lipset (1967) a modernização prescinde da democratização, em Huntington (1975), ocorre o inverso: a democratização é quem prescinde da modernização, pois, “para ser bem sucedido na modernização, um sistema político deve primeiro inovar a política, promover reformas sociais e econômicas pela ação do Estado” (HUNTINGTON, 1975. p.152). De acordo com este segundo autor, cabe aos governos serem fortes o suficiente para exercer o controle sobre as massas politizadas (GUGLIANO, 2007).

A teoria elitista possui uma forte característica antidemocrática e antissocialista, e reflete o medo das classes dirigentes em países prestes a emergir conflitos sociais (BOBBIO, et al, 1998). Conseqüentemente, ao serem antidemocráticas, as teorias elitistas pautam-se na defesa de uma participação restrita ou até mesmo da “não” participação das massas, em detrimento de um poder centralizado. Por serem contra o fortalecimento da participação, estes teóricos não se enquadram no rol dos participacionistas, mas dos institucionalistas, pois defendem outras formas estratégicas para o desenvolvimento da democracia.

Outras teorias afirmam a importância do fortalecimento das instituições. Dentre elas destacamos a Teoria Institucionalista e/ou a Teoria Pluralista, com um rol de explicações mais pragmáticas, em comparação com as outras, localizadas em um dos pontos extremos entre “aceitar” ou “rejeitar” algum tipo de participação da sociedade de forma intransigente. Essas teorias encontram-se no meio termo, pois, são mais flexíveis sobre este aspecto e incorporam novas formas de análise da democracia.

No âmbito dos estudos defensores da institucionalização e da representação como características cruciais para o desenvolvimento da democracia, destacam-se os preceitos de Dahl (2005). As reflexões teóricas deste autor têm contribuição decisiva para a definição de democracia na contemporaneidade. Para Dahl (2005, p.21), a democracia:

É fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito. [...] se sustenta a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais. Sobretudo, é fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégicas.

Ao introduzir uma nova análise da democracia, contrária às explicações culturalistas, Dahl (2005) inclui os atores políticos e suas escolhas no rol explicativo. Nos dizeres deste autor, ao tomarem decisões e escolherem instituições políticas os atores agem politicamente e, por isso, desempenham um papel fundamental para a consolidação da democracia.

Sua literatura provocou a libertação da Teoria da Modernização, que determinava a existência de uma correlação entre o grau de modernização da sociedade e a democratização, com explicações históricas calcadas nas transformações das estruturas sociais, porém, sem considerar o papel dos atores políticos e de suas escolhas institucionais (DAHL, 2005).

Um equívoco nos estudos anteriores, precisamente até o início dos anos 1970, era a marca pessimista nas chances de democratização e, mais ainda, nas chances desta ocorrência nos países subdesenvolvidos, condenadas ao destino do autoritarismo. Contrariando a teoria histórica linear da modernização, Dahl (2005) define as transições de regime como seu objeto de estudo, associado à ação dos atores políticos.

Em sua principal obra, *Poliarquia*, escrita originalmente em 1971 e traduzida no Brasil em 1997, seu principal objetivo é compreender quais condições favorecem ou impedem a transformação de um regime democrático. O avanço da democratização é compreendido por este autor a partir de dois eixos importantes – ampliação da competição e da participação política – definidores de uma maior ou menor proximidade do ideal democrático, e oferece critérios claros e objetivos para a classificação deste regime. Se um determinado regime encontra limitações à competição política e uma grande parte das pessoas tem seu direito de voto negado, então ele não pode ser considerado democrático.

Pautado nestas duas dimensões, torna-se possível construir uma escala de democracia onde se poderia comparar diversos países. Nesta escala, os países com um maior grau de contestação pública e inclusividade se aproximam dos ideais democráticos e são denominados Poliarquias, pois “nenhum grande sistema do mundo real é plenamente democratizado” (DAHL, 2005, p. 31).

Em Dahl (2005), há um rompimento em relação à lógica da Teoria da Modernização, onde só os países com processo de modernização poderiam tornar-se democráticos, e seu discurso incorpora o pluralismo societal como um fator crucial para a democracia, quando inúmeros poderes sociais podem se desenvolver sem a existência de um único grupo com acesso exclusivo ao poder.

O pluralismo societal é, portanto, uma premissa determinante para a preservação da liberdade política, para a sobrevivência de vários poderes sociais contrapostos e independentes e para a neutralização dos conflitos (DAHL, 2005). A possibilidade de inserção plural e estratégica dos atores políticos em diversas instituições políticas pauta-se, portanto, na defesa do fortalecimento institucional. Outro aspecto deste autor é a defesa de mecanismos de representatividade como a única solução para as democracias de grande escala. Segundo ele:

Quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (DAHL, 1998, p.110).

Portanto, assim como o fortalecimento institucional, Dahl (1998) também defende a criação de mecanismos de representação, à medida que a democracia se expande, para a sua viabilização.

Para finalizar o debate em torno das teorias contemporâneas da democracia, têm-se as teorias participacionistas, seguidoras das ideias rousseauianas, em defesa da participação direta da sociedade. Composto pelos neomarxistas (Poulantzas, Miliband e Off) e outros autores (Pateman e Macpherson), estes são a favor do fortalecimento da participação pela via direta e, por isso, são denominados “participacionistas”.

Os teóricos neomarxistas rejeitam tanto a teoria “elitista” como a “pluralista”, pois, para eles os “elitistas-pluralistas” escondem a luta de classes e o poder da classe dominante, fingindo existir uma autonomia do político e uma neutralidade do Estado diante da sociedade (CREMONESE, 2008).

Entre as teorias participacionistas destaca-se a Teoria da Democracia Participativa de Pateman. Esta autora busca decifrar qual o papel da participação na teoria da democracia moderna. Em sua obra, “Participação e Teoria Democrática”, publicada no início da década de 1970, ela desenvolve uma revisão dos teóricos clássicos (Rousseau, Mill e Cole), e dos teóricos contemporâneos (Shumpeter, Dahl, Sartori, Eckstein e Berelson).

Pateman (1992) aponta, entre os autores da democracia contemporânea, dois pontos basilares da sua teoria. Primeiramente, “a ‘democracia’ vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional” e, em segundo lugar, “a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados” (PATEMAN, 1992, p.25). Sendo assim, segundo esta autora, as eleições ocupam um lugar central para o método democrático, como garantia de igualdade no acesso aos mecanismos de controle sobre os líderes, e o nível de participação não deve ir além do mínimo necessário para manter a “máquina eleitoral” ou “método democrático” estabilizado.

A Teoria da Democracia Participativa fundamenta-se na “Teoria Clássica da Democracia”, pois, suas ideias contribuem para a compreensão de uma participação ilimitada,

onde todos participam e interagem uns com os outros. Em Pateman (1992, p. 60), “os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”.

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social” precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver (ÍDEM).

Dando continuidade aos preceitos desta autora, o desenvolvimento democrático só é considerado possível através do próprio processo de participação direta, sendo o local de trabalho (a indústria) a área mais importante de participação, pois é neste espaço que a maioria das pessoas passa a maior parte de suas vidas. O avanço na democratização das estruturas industriais permitiria menor autoridade e maior igualdade nas relações, propiciando a construção de uma esfera de atuação política, tomada de decisões, e educação na administração dos assuntos coletivos. A ideia da participação no espaço de trabalho é o pontapé inicial para a aprendizagem e evolução gradativa de um contexto social mais amplo.

Segundo Pateman (1992, p.60-61), a principal função da participação, “é educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos”. Percebe-se em Pateman uma forte influência do aspecto educativo de Rousseau.

Como visto anteriormente, para Rousseau a participação acontece diretamente na tomada de decisões, constituindo-se numa forma de proteger os interesses privados e de assegurar o bom governo. Mais ainda, a participação aumenta o valor da liberdade do indivíduo, permite que decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente e, portanto, possui o fator de integração, pois fornece a sensação de que cada cidadão isolado pertence a uma comunidade (PATEMAN, 1992). Nos dizeres de Pateman (1992, p. 40):

Tanto a sensação de liberdade do indivíduo quanto sua liberdade efetiva aumentam por sua participação na tomada de decisões porque tal participação dá a ele um grau bem mais real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive.

Em síntese, a Teoria da Democracia Participativa, impulsionada pela reflexão dos conflitos de classe capitalista, resgata a teoria clássica e elenca as condições concretas para o desenvolvimento da democracia, a partir do fortalecimento da participação direta. Ela opõe-se

à democracia liberal representativa, onde a participação é simplesmente um mero processo de eleição de dirigentes (GUGLIANO, 2007).

Depois de analisar as teorias clássicas (Locke, Rousseau), e as teorias contemporâneas (Shumpeter, Lipset, Huntington, Dahl, Pateman), percebe-se um processo histórico das formas de compreensão da democracia e, conseqüentemente, dos conceitos de participação e representação. A integração das classificações de Laisner (2008) e Cremonese (2008), aliada a outros pressupostos, possibilita a configuração de um esquema analítico (conforme o Quadro 01), com a síntese dos principais teóricos vistos até então.

**Quadro 01: Síntese das Teorias Clássicas e Contemporâneas da Democracia**

|   | <b>Institucionalistas</b>                     | <b>Participacionistas</b>                     |
|---|---|---|
| <b>Teorias Clássicas da Democracia</b>      | Democracia representativa em Locke            | Democracia participativa em Rousseau          |
| <b>Teorias Contemporâneas da Democracia</b> | Teoria Elitista de Shumpeter                  | Teoria da Democracia Participativa em Pateman |
|   | Teoria da Modernização (Lipset e Huntington)  |   |
|   | Teoria Pluralista e Institucionalista de Dahl |   |

Fonte: Construção da autora, adaptado de Laisner (2008) e Cremonese (2008).

As teorias clássicas e contemporâneas travaram uma disputa, durante séculos, pela busca de uma concepção hegemônica de democracia, numa estreita relação com ideias, ora de participação, ora de representação, sempre opostas uma a outra, e até então nunca sendo consideradas de forma integrada. De um lado, os teóricos participacionistas criticavam a democracia representativa e a consideravam elitista, por reduzir a participação ao ato de votar; e, do outro lado, os teóricos institucionalistas consideravam a democracia participativa inviável, devido a uma suposta incapacidade de decisão das massas populares.

No tópico a seguir, será feita uma abordagem teórica do que Gugliano (2007) denominada de “terceira fase de discussões”, com temas relacionados às formas e características de uma democracia integrada pela participação e representação.

#### **1.4 Democracia Participativa e Democracia Representativa no Debate Atual: a existência de uma correlação**

Depois de analisadas as teorias clássicas e contemporâneas da democracia, torna-se crucial compreender o centro do debate atual, neste início do século XXI, constituído em sua maioria pela associação entre participação e representação (BOBBIO, 2000; AVRITZER,

2003, 2007; SANTOS & AVRITZER, 2002; YOUNG, 2006; LUCHMANN, 2007). Esta terceira fase de discussão incorpora uma nítida interligação da teoria com a empiria, tomando como exemplo experiências cotidianas de democracia que articulam a participação e a representação para fundamentar e justificar a existência dessa correlação.

Na maioria dos estudos anteriores, ao se falar de democracia direta (participação) e/ou de democracia representativa (representação), a afirmação da primeira estava sempre associada à negação da segunda, ou vice-versa (BOBBIO, 2000). Já nas pesquisas recentes há um consenso, entre a maioria dos autores, pela defesa de uma complementariedade entre estes dois termos e tais reflexões giram em torno dos limites, avanços e desafios desta correlação, com o intuito de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER, 2003).

Corroborando desta mesma ideia, para Luchmann (2007), historicamente a teoria democrática incorporou as noções de participação e representação de maneira confusa e dicotômica e, embora pertençam à mesma ideia de participação política e organização democrática, são conceitos divergentes.

O modelo da democracia representativa (R), ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal; e o modelo da democracia participativa (P), por sua vez, assentado na ideia de que compete aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas (LUCHMANN, 2007, p.139).

Na democracia representativa, o processo eleitoral é o ponto alto da participação política da população, enquanto na democracia participativa promove-se a extensão dos sujeitos a outros espaços de deliberação política. Ambos estão intrínsecos no interior das novas experiências participativas do Brasil e, por isso, deve-se considerar suas combinações e articulações, em detrimento de suas oposições (LUCHMANN, 2007). Luchmann (2007) defende o fenômeno da representação, no interior da participação, como processo de inovação e reprodução das práticas político-institucionais.

As teorias atuais da democracia têm a representação como seu principal fundamento e, enquanto as democracias antigas eram diretas, a democracia moderna é representativa/indireta, fazendo emergir uma tarefa muito importante: descobrir a racionalidade que um regime representativo pode assumir e as razões que o torna um regime prevalecente de governo (PIZZORNO, 1995).



No âmbito das transformações dinâmicas ocorridas até a democracia moderna, Bobbio (2000) revela o surgimento de uma nova forma de “democracia alternativa e real”, em contraposição às promessas não cumpridas de uma “democracia ideal”, devido à existência de obstáculos não-previstos que precisam ser superados<sup>8</sup>. Este autor tenta colocar um ponto final nas análises equivocadas de oposição entre participação e representação.

Santos e Avritzer (2002), ao analisarem experiências de democracia em diversos países (Moçambique, Brasil, África do Sul, Colômbia, dentre outros), enfatizam a necessidade da participação e da representação serem incluídas no debate, não somente na forma como sustentam as teorias hegemônicas da democracia, mas, principalmente, a necessidade de que sejam reformuladas através de uma combinação entre as diferentes formas existentes.

Existem duas formas possíveis de combinação entre a democracia participativa e a democracia representativa: coexistência e complementariedade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa a nível nacional [...] coexiste com a democracia participativa à nível local. [...] A segunda forma de combinação, a que chamamos de complementariedade [...] pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar, ao processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social (SANTOS & AVRITZER, 2002, p.75-76).

Para esses autores, deve-se levar em conta as profundas transformações da prática democrática e, conseqüentemente, o processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades.

De acordo com Bobbio (2000, p.57), “nem toda forma de democracia é representativa [...] e nem todo Estado representativo é democrático”. Portanto, “nem toda crítica à democracia representativa leva diretamente à democracia direta” (IDEM). Estes dois tipos de democracia devem ser colocados frente a frente, como dois sistemas alternativos e recíprocos, ressaltando nas diversas formas intermediárias existentes entre uma e outra<sup>9</sup>. Na possível

---

<sup>8</sup> Uma definição mínima de democracia, em Bobbio (2000), a caracteriza como um conjunto de regras, consolidadas preliminarmente, que determina quem tomará as decisões coletivas, e quais os procedimentos.

<sup>9</sup>Na democracia direta ocorre a “participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes” (BOBBIO, 2000, p.54). Na democracia representativa as decisões relacionadas a toda a coletividade, não são tomadas por todos aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas escolhidas para este fim (BOBBIO, 2000).

existência de uma democracia integral, ambas são consideradas necessárias, mas não suficientes.

Ao defender a existência de uma correlação entre representação e participação, Young (2006), explica porque a primeira não necessariamente enfraquece a segunda, mas, ao contrário, uma requer a outra nas grandes sociedades de massa, para promover o fortalecimento da política democrática.

“A representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições” (YOUNG, 2006, p.144). Este mecanismo possibilita às pessoas, suas ideias e pensamentos, tornarem-se presentes (pela representação) em locais que estão ausentes, diante da impossibilidade de estar em todos os organismos deliberativos, numerosos e dispersos, cujas decisões a serem tomadas afetem sua vida. Cabe aos representantes responder às expectativas dos cidadãos representados (YOUNG, 2006).

A representação política pode caracterizar-se por tipos diferentes, condicionadas a dois temas: o “poder do representante” e o “conteúdo da representação”. O poder está relacionado à questão de “como o representa”, e pode ser dividido em dois tipos: delegado (o poder do representante é limitado e revogável) e fiduciário (o poder do representante tem liberdade e não possui vínculo). O conteúdo da representação relaciona-se a “que coisa representa”, através de dois tipos: o poder delegado representa os interesses particulares, e o poder fiduciário representa os interesses gerais (BOBBIO, 2000).

Dito isso, de acordo com Bobbio (2000), a maior parte dos Estados atuais à base de um sistema representativo, deve caracterizar-se por fiduciário, sem vínculo e com proibição de mandato imperativo, devendo representar os interesses gerais. Nas democracias representativas a responsabilidade dos representantes frente aos representados não deve estar ligada diretamente aos interesses individuais e particulares dos seus eleitores, mas aos interesses gerais da sociedade civil. Entretanto, obstáculos não previstos impediram algumas promessas da democratização que não foram cumpridas, como, por exemplo, a substituição da representação política dos interesses sociais pela típica representação de interesses individuais.

Segundo Pizzorno (1995), o governo representativo possui duas características: é capaz de formar pessoas virtuosas e pode ser alcançado ao envolver os cidadãos no processo de representação. Eis um traço específico dos regimes representativos:

Ao participar do processo de representação, os cidadãos individuais renunciam à busca exclusiva de seus interesses particulares e adquirem um sentido de filiação na coletividade. Desta maneira o processo de representação implica a natureza de um processo de socialização (PIZZORNO, 1995, p.4, tradução nossa).

Reiterando a ideia de Bobbio, em Pizzorno (1995), a representação não deve sobrepor os interesses individuais aos interesses coletivos e, mais ainda, esta condição é uma recusa necessária aos que participam no processo de representação, ao assumirem uma identidade que não é sua, mas, é comum aos membros da coletividade.

Percebe-se no desenvolvimento das novas democracias uma verdadeira reviravolta, resumida na seguinte fórmula: “da democratização do estado à democratização da sociedade” (BOBBIO, 2000, p.67). Bobbio (2000) defende que na democratização da sociedade se revela a ampliação do poder ascendente *versus* o poder descendente, através da ampliação institucional e da tomada de decisões fixadas de baixo para cima e não de cima para baixo. Mesmo sendo diagnosticadas limitações à “representação”, esta é a estratégia mais viável para o processo atual de democratização.

Portanto, no Brasil assim como em diversos outros países intitulados socialdemocratas, percebe-se um modelo híbrido de democracia, combinando mecanismos tanto de participação, quanto de representação (AVRITZER, 2006). O tópico a seguir aponta traços de uma possível crise da representatividade.

#### 1.4.1 Crise da Representatividade

A crise da representatividade é resultante de uma crise das instituições tradicionais de representação que já não respondem totalmente às demandas e necessidades da sociedade. Especificamente, ela tem como raiz a insuficiência da representação por via indireta, limitada apenas ao regime eleitoral.

Pizzorno (1995) questiona se, na atualidade, existe uma crise dos princípios e mecanismos da representação política ou se, talvez, ao serem inseridas no contexto liberal, as democracias estão assumindo uma nova fase de desenvolvimento das formas de representação. Por isso há diferentes interpretações, ora tratando sobre a crise da representação e outrora abordando uma reconfiguração da representação.

A ampliação global da democracia liberal e sua posterior crise nos países centrais, na segunda metade do século XX, foram consideradas por Santos e Avritzer (2002) como uma dupla patologia: a patologia da participação e a patologia da representação. A primeira em

virtude do aumento do abstencionismo e a segunda devido aos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles eleitos por eles.

De acordo com Pizzorno (199), há uma série de sinais patológicos desta “possível” crise representativa: a perda de identidade ideológica dos partidos políticos e a dissolução de sua lealdade; a volatilidade eleitoral; novas formas unilaterais de comunicação política; novas formas de organização cidadã não institucionais; dentre outros.

Atualmente, a maioria dos teóricos da democracia (LUCHAMANN, 2008; AVRITZER, 2007; SANTOS E AVRITZER, 2002; YOUNG, 2008) apontam a incorporação de outros mecanismos de democracia participativa, onde os cidadãos possam usufruir, ao mesmo tempo, da permanência dos mecanismos tradicionais, aliados à expansão de novos canais de participação e representação nas decisões políticas.

Na sociedade brasileira, por exemplo, essa crise (de contexto internacional) assumiu algumas especificidades locais, e vem resultando na combinação política dos padrões tradicionais, juntamente com novas demandas direcionadas ao surgimento de instituições participativas e representativas, fundamentadas na CF-88 (LUCHMANN, 2008).

Embora essas novas experiências participativas sofram impacto do modelo de representação eleitoral, além das tensões, coexistem também especificidades e diferenças substantivas entre estes dois mecanismos de representação política, “seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil” (LUCHMANN, 2007, p.146).

Segundo Avritzer (2007), percebe-se nitidamente uma diferença entre a representação institucional por excelência (eleições) e aquela realizada pelos atores da sociedade civil nas instituições participativas.

Em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização [...]. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. Pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território (AVRITZER, 2007, p.444).

A representação realizada pela sociedade civil em instituições participativas, na maior parte das vezes é um acúmulo de vários tipos de representações, sem autorização,

diferentemente do monopólio em uma única representação soberana. Porém, diante da proliferação de novas formas de representação desencadeadas pela sociedade civil em ação, questiona-se sobre sua existência, como sendo apenas uma distorção do próprio funcionamento da representação, ou como mais um caso entre vários para reestabelecer a própria noção de representação (AVRITZER, 2007).

Avritzer (2007) conclui que, na sua origem, a representação envolvia a ideia de afinidade, dimensão gradativamente substituída, na política moderna, pela ideia de monopólio e território. Com a crise do conceito monopolista, diversos autores introduziram outros tipos de entendimento sobre representação<sup>10</sup>.

O que para alguns autores é sinal de uma crise da representação, pode ser vista como uma passagem da segunda à terceira fase da representação democrática. A primeira fase consiste no parlamentarismo, onde os representantes se elegem graças aos eleitores os conhecerem como pessoas confiáveis; na segunda fase, do governo de partido, os representantes são eleitos pelos partidos que, supostamente, decidiram sua postura política; e na terceira fase, a democracia do público, o candidato é eleito com base em sua imagem e a opinião pública e os interesses privados se expressam por múltiplos canais de comunicação (BERNAD MANIN apud PIZZORNO, 1995).

Com a crise de representatividade dos mecanismos tradicionais e, também, ao considerar a democracia direta impossível, muitos autores estão associando o processo de democratização à outras condicionantes. Bobbio (2000, p.68) propõe analisar o grau de democratização dos governos, baseado, não mais no “número de pessoas que têm o direito de votar”, mas no “número de instâncias nas quais se exerce o direito de voto”. Este autor cita o “voto como um exemplo típico e comum de participação, mas, entendendo que as diversas formas de participação não se limitam apenas a isso.

Portanto, para compreender se houve, ou não, o desenvolvimento da democracia num país, o principal critério não é o aumento do número de pessoas que participam por direito, mas, sim a criação e ampliação de espaços onde se proporciona este direito (BOBBIO, 2000).

Nos dizeres de Pizzorno (1995), ao contrário das previsões feitas, a crise da representação nos padrões tradicionais não levou ao fim da representação política, mas, ao surgimento de um novosistema representativo, aliado às novas estratégias de democracia

---

<sup>10</sup> Diversos autores no campo da teoria política apontaram recentemente os limites da forma como a representação opera nas democracias contemporâneas e, ao mesmo tempo, tentaram concebê-la de uma maneira distinta. Há três tentativas de propor uma nova concepção de representação: a virtual, feita por Houtzager, Gurza Lavalle e Castello; a de representação além da dimensão eleitoral, feita por Nadia Urbinati; e a discursiva, feita por John Dryzek (AVRITZER, 2007, p.449).

participativa, onde os sujeitos têm a possibilidade de representação dos seus interesses. Cabe aqui, analisar até que ponto essas novas formas de representação, em instituições participativas, tornam-se legítimas.

#### 1.4.2 Legitimidade da Representação nas Instituições Participativas

No Brasil democrático, a participação política é marcada por dois fenômenos: “a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas” (AVRITZER, 2007, p.443). Porém, o maior envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais e o surgimento de instituições participativas fez brotarem novas formas de representação, “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil” (IDEM, p.444).

Vários autores (Avritzer, 2007; Luchmann, 2007; 2008; Young, 2006), questionam a legitimidade da representação em instituições participativas, e determinam os pressupostos para tal. No discurso sobre a legitimidade da representação nas instituições participativas, Avritzer (2007) aponta os seguintes questionamentos: Como transferir e tornar legítimas as ações do representante frente ao representado? Em quais condições os indivíduos podem representar outros indivíduos com legitimidade? Para este autor, questionar-se sobre a relação entre representação e soberania configura-se como o pontapé inicial para a construção de um conceito de representação mais amplo, constituído pelas dimensões eleitoral e não-eleitoral.

Outro elemento fundamental, nesse novo contexto, para a criação da legitimidade, é perceber os vários tipos de autorização, e seus diferentes papéis políticos. Avritzer (2007) os divide em três: o de agente, o de advogado e o de partícipe. Na representação eleitoral, de agente escolhido por eleição, a relação com o representado dá-se pela autorização através do voto, legitimado pelo processo, com o sentido da representação de pessoas; no segundo caso, o de advocacia, a relação com o representado ocorre através da afinidade e identificação com a condição, em comum entre os indivíduos, tendo sua finalidade, e não a autorização, como forma de legitimação da representação de discursos e ideias; no terceiro caso, da representação da sociedade civil, a relação com o representado se deve à autorização dos atores com experiência no tema, legitimado pela finalidade e pelo processo, com a representação de temas e experiências.

De acordo com Avritzer (2007), a relação entre estes tipos de representação, eleitoral e não-eleitoral, pode ser complementar ou não. No Brasil, a complementariedade tem sido um

elemento entre os últimos governos e a eleição tornou-se determinante dos outros tipos de representação, e de sua capacidade de legitimar o outro.

A representação realizada por atores da sociedade civil nas instituições representativas, diferentemente da representação eleitoral, não possui resquícios explícitos de autorização, e “não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação” (AVRITZER, 2007, p. 444).

Este princípio da igualdade matemática está presente na teoria da representação, desde os primeiros escritos de Locke e, até mesmo, em Rousseau (ROUSSEAU, 1997, apud AVRITZER, 2007). Porém, esta nova forma de representação caracteriza-se pela pluralidade e superposição de vários tipos de representações, “sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania” (AVRITZER, 2007, p. 444).

Luchmann (2008) também diferencia a legitimidade do modelo representativo *versus* a legitimidade do modelo participativo. Enquanto no primeiro, a legitimidade ocorre de forma reduzida à escolha dos representantes por meio do processo eleitoral, no segundo, a legitimidade é originária da participação da população nas decisões políticostomadas através do debate público. “Tendo em vista a inevitabilidade da representação (na participação), a efetividade desse pressuposto participativo vai ocorrer através de diferentes práticas de participação e representação (p&r)” (LUCHMANN, 2008, p.89).

Esta autora aponta uma nova forma de democracia deliberativa, tendo a participação como eixo central, orientada “pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum”, com vistas à superação dos mecanismos tradicionais de representação eleitoral (ÍDEM, p.143).

Para Luchmann (2007, p.165) “uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais” e, por isso, depende “do grau de articulação e organização da sociedade civil”. São exemplos de espaços públicos que conectam representantes e representados: fóruns de discussão de políticas públicas, conselhos, assembleias, orçamento participativo, entre outros.

Young (2006, p.148) vai mais além, ao diagnosticar que “a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante”. Portanto, a representação legítima não precisa se pautar por uma lógica identitária e, por isso, o representante não precisa ser, de algum modo, idêntico aos eleitores, pois, isso é considerado impossível.

Para sair desse paradoxo é necessário descartar a ideia de co-presença dos cidadãos e reconhecer as diferenças entre o representante e os representados, como atores plurais, considerando que uma só pessoa não pode falar por várias e, portanto, não pode representar diversas experiências e opiniões. “Uma vez que o eleitorado é internamente diferenciado, o representante não se põe por ou se reporta a uma opinião ou interesse compartilhado por todos os eleitores que ele deva expressar e defender” (YOUNG, 2006, p.149).

A legitimidade da representação, como experiência de democratização, é avaliada por Young (2006) através do grau de relação e conexão entre os representantes e os eleitores e, não apenas pelo caráter dos representantes em pôr-se pela vontade dos eleitores. A dicotomia entre o caráter “delegado-fiduciário” do representante é falsa, e “a função específica de um legítimo representante consiste em fazer avaliações independentes, sabendo e antecipando o que os eleitores desejam” (ÍDEM, p.150).

A representação é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas. Dessa forma, um processo representativo é pior, na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado (YOUNG, 2006, p.152)

As instituições representativas podem gerar tanto uma aproximação, quanto um distanciamento entre representantes e cidadãos, e cabe à estes dois segmentos assumir suas responsabilidades para tornar a representação legítima. Os representantes têm a função de ouvir as demandas dos eleitores e os cidadãos devem participar, através da disponibilidade e mobilização, dos processos de autorização e prestação de contas (YOUNG, 2006). Portanto, a representação e a participação não são excludentes, mas, interdependentes e, “sem essa participação cidadã a conexão entre representantes e eleitores fica mais sujeita a romper-se, fazendo do representante um agente da elite” (ÍDEM, p.156).

Percebe-se que a legitimidade da representação pode ser originada pelo seu processo e por sua finalidade (AVRITZER, 2007), ou pode ser resultante da participação cidadã da população nas decisões políticas (LUCHMANN, 2007; YOUNG, 2006). Cabe aqui ressaltar as diferenças e graus de combinação e conexão entre a participação e a representação, como elemento analítico central para o debate sobre a legitimidade da representação nos espaços de participação (AVRITZER, 2007; LUCHMANN, 2007; YOUNG, 2006).



Frente aos preceitos citados neste capítulo, o regime democrático está associado à defesa de criação de novos espaços públicos e ao respeito às normas e instituições democráticas, tendo a representação um salto qualitativo, sendo vista como a principal forma de participação dos cidadãos, depois de comprovada por diversos autores (Locke, Bobbio, Young, etc.) a impossibilidade de todos os indivíduos estarem à frente das decisões coletivas.

De acordo com o pensamento liberal, existe nos atuais regimes de Estados, denominados como Sociais Democratas, a possibilidade de atrelar o pensamento liberal ao social, com um regime representativo dominante inspirado na necessidade de respeito às regras, à vontade da maioria, às normas e instituições democráticas, aos atores políticos, e a construção de uma identidade coletiva. É seguindo este pensamento que o atual Estado Democrático brasileiro, incorpora novas instituições adeptas da interligação entre o liberal e o social, ou seja: entre a representação e a participação.

Os preceitos liberais, ao defenderem a existência de instituições representativas, funcionam como mola propulsora para a manutenção dos objetivos da ordem burguesa e capitalista. Se olharmos para a realidade atual de países intitulados Liberais Democráticos, veremos que suas práticas são guiadas pelos pressupostos da democracia representativa, afirmando a “vitória” dos institucionalistas frente aos participacionistas.

A partir dos próximos capítulos será feita uma análise detalhada de um dos novos mecanismos institucionais criados no Brasil, pós-1988, para servir como espaço de participação e representação da sociedade civil: os Conselhos.

## CAPÍTULO II

### TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO E DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: ENTRE IDAS E VINDAS

Depois de analisar os pressupostos teóricos da participação e da representação, sob o viés das teorias democráticas, é necessário tecer uma revisão crítica das formas históricas de participação e representação política no Brasil, tendo em vista a compreensão das mudanças, avanços, retrocessos e conquistas democráticas ocorridas ao longo do tempo na sociedade brasileira.

Acrescenta-se à este estudo, uma análise das experiências das duas grandes categorias de pesquisa, com vistas à identificar seus formatos históricos no Brasil, desde seus antecedentes, perpassando a gênese dos Conselhos e, por fim, com uma reflexão sobre participação e representação na Constituição Cidadã.

Com a efervescência das discussões sobre participação e representação política na atualidade, faz-se necessário compreender as suas características em períodos distintos do contexto brasileiro, entendendo que sempre existiram condicionantes, tanto internos quanto externos, para as suas formas de execução.

#### 2.1 Antecedentes Históricos

Falar de participação e representação é falar da construção histórica da sociedade no Brasil e no mundo. Por isso, torna-se crucial conhecer e compreender os principais aspectos e momentos, na história do Brasil, que demonstram ações de mobilização e participação dos cidadãos, em prol da busca por melhorias e conquistas de direitos.

É impossível desenvolver este estudo sem fazer alusão aos movimentos e reivindicações da sociedade, afinal, pode-se dizer que essas foram as primeiras formas históricas que levaram os indivíduos a participarem e estarem presentes ou representados em manifestações, firmadas por inquietações e descontentamentos.

Gohn é uma excelente referência para se obter a contextualização histórica desejada, pois ela se preocupa em “registrar e localizar, no tempo e no espaço, as principais lutas e movimentos sociais [...] devido a sua importância para o desenvolvimento da cidadania no Brasil” (GOHN, 2003a, p. 16). Esta autora elaborou o esboço de um mapeamento das lutas e

movimentos brasileiros (sintetizado no Quadro 02), desde o século XVIII até o século XX, a partir de estudos históricos sobre os diversos processos de participação da sociedade na realidade brasileira.

**Quadro 02: Síntese do Mapeamento dos Movimentos e Lutas no Brasil<sup>11</sup>**

| PERÍODO                                     | TEMÁTICA   |
|---|--|
| Século XVIII (1789 – 1800)                  | As Lutas e os Movimentos Pela Independência  |
| Primeira Metade do Século XIX (1800 – 1850) | Lutas, Movimentos e Rebeliões Nativistas – o radicalismo democrático e popular   |
| Segunda Metade do Século XIX (1850 – 1900)  | Lutas dos Escravos, a Questão Militar e o Surgimento do Movimento das Sociedades e Associações Mutualistas                                   |
| 1ª Fase do Século XX (1901 – 1930)          | Lutas Sociais da Primeira República  |
| 2ª Fase do Século XX (1930-1945)            | Lutas Sociais após a Revolução de 1930 até a Queda do Estado Novo  |
| 3ª Fase do Século XX (1945-64)              | Lutas e Movimentos no Período Populista  |
| 4ª Fase do Século XX (1964-1972)            | Resistência Durante o Regime Militar   |
| 5ª Fase do Século XX (1972-1984)            | Lutas pela Redemocratização do país e acesso a serviços públicos   |
| 6ª Fase do Século XX (1985-1989)            | Época da Negociação; Era dos Direitos e Institucionalização de Movimentos.   |
| 7ª Fase do Século XX (1990-1997)            | Emergência de novos atores e desmobilização dos movimentos populares urbanos   |
| Século XXI                                  | 1º EIXO: Movimentos sociais ao redor da questão urbana, pela inclusão social e por condições de habitabilidade na cidade                     |
|   | 2º EIXO: Mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na gestão político-administrativa da cidade |
|   | 3º EIXO: Movimentos pela educação  |
|   | 4º EIXO: Movimentos ao redor da questão da saúde   |
|   | 5ª EIXO: Movimentos de demandas na área dos direitos   |
|   | 6º EIXO: Mobilizações e movimentos sindicais contra o desemprego   |
|   | 7º EIXO: Movimentos decorrentes de questões religiosas de diferentes crenças, seitas e tradições religiosas                                  |
|   | 8º EIXO: Mobilizações e movimentos dos sem-terra   |
|   | 9º EIXO: Movimentos contra as políticas neoliberais  |
|   | 10º EIXO: Grandes Fóruns de mobilização da sociedade civil organizada contra a globalização  |
|   | 11º EIXO: Movimento das cooperativas populares   |
|   | 12º EIXO: Mobilizações do Movimento Nacional dos Atingidos pelas Barragens, hidroelétricas   |
|   | 13º EIXO: Movimentos sociais no setor das comunicações   |

Fonte: Elaboração da autora adaptado de GOHN (2003a; 2004; 2005).

<sup>11</sup>A rica análise histórica de Gohn (2003a) sobre as formas de participação da sociedade brasileira pela via das lutas e movimentos sociais não é taxativa, pois ela mesma aponta os fatos descritos como as principais ações coletivas, dentre inúmeras outras da historiografia brasileira.

O Quadro 12 foi construído a partir de uma articulação sintetizada de três mapeamentos feitos por Gohn em obras distintas. No seu livro “História dos Movimentos e Lutas Sociais – a construção da cidadania dos brasileiros” (2003a) ela define seis fases desde o século XVIII até o final do século XX. Na obra “Teoria dos Movimentos Sociais – paradigmas clássicos e contemporâneos” (2004) a autora elaborou um mapeamento dos movimentos sociais no Brasil de 1972 a 1997, dividindo-o em três ciclos. E, em “O Protagonismo da Sociedade Civil – movimentos sociais, ONG’s e redes solidárias” (2005) esta mesma autora descreve o panorama dos Movimentos Sociais neste novo milênio a partir de treze eixos temáticos.

Percebe-se que a participação política no Brasil é um tema que perpassa o país desde as lutas do período colonial contra a metrópole, posteriormente contra o sistema escravocrata, seguindo com características anarquistas dos sindicatos no início do século XX, e com as lutas pela redemocratização ao final deste mesmo século e início do século XXI (GOHN, 2003a; 2003b).

As primeiras manifestações históricas de participação e mobilização da sociedade, ainda no Brasil Colônia do século XVIII, estavam empenhadas em lutas e movimentos em prol do desejo de independência e libertação, e “tiveram, na maioria das vezes, apoio popular, desmistificando inúmeras versões históricas correntes que apresentam esses eventos como atos desprovidos da participação popular” (GOHN, 2003a, p.153).

Já na primeira metade do século XIX, mesmo diante das condições peculiares de desenvolvimento econômico e das dificuldades de comunicação, os eventos à época foram considerados atos revolucionários cruciais para “a construção da cidadania sociopolítica do país” (GOHN, 2003a, p.22). Para Gohn (2003a), os movimentos e lutas sociais da segunda metade do século XIX giravam em torno das questões contextuais daquele momento: escravidão, liberdade, identidade, cidadania, questão agrária, além de movimentos de expressivo fanatismo religioso.

As mudanças emblemáticas do século XX, causadas pelo processo de industrialização e urbanização crescente das grandes cidades, fizeram emergir novas lutas e reivindicações por melhorias salariais, condições de vida, meios de consumo coletivo, moradia, educação formal, reforma política, preservação do patrimônio histórico, questões ambientais, de raça, etnia, cor, gênero (mulheres, homossexuais), idade (criança, menores, idosos, aposentados) etc. (Ídem). Esse novo contexto imprime um caráter urbano, até então inexistente, às lutas no Brasil, causado pela “problemática que advém das novas funções que passam a se concentrar nas cidades” (ÍDEM, p.59).

Durante todo o século XX, Gohn (2003a) identifica seis fases distintas dos movimentos sociais: a primeira fase, durante a Primeira República, caracteriza-se pelo acirramento das lutas sociais urbanas. Nesta época as questões sociais ainda eram tratadas como caso de polícia. No início do século XX surge a ideia de *Participação Comunitária*, no âmbito da assistência sanitária a indivíduos e grupos, com vistas a responder ao problema que associava a doença à condição de pobreza (CARVALHO, 1995, apud GOHN, 2003b).

Após a Revolução de 1930, a segunda fase representa uma nova etapa de vitória do projeto liberal industrializante e as questões urbanas passam a ser, paulatinamente, tratadas como caso de política. Nesse período ocorrem várias conquistas das classes subordinadas, com a criação de novas legislações e a garantia de alguns direitos trabalhistas às classes populares (GOHN, 2003a).

As conquistas deste período “simbolizam o coroamento das etapas de lutas dos trabalhadores e, embora tenham sido promulgadas com dádivas governamentais, foram conquistas das classes subordinadas em geral” (GOHN, 2003a, p.82), demonstrando que as ações participativas da sociedade brasileira, em prol de lutas e reivindicações, são o cerne do desenvolvimento da cidadania.

A terceira fase, denominada como populista ou nacional-desenvolvimentista, instaurou um processo de redemocratização no país, pós 1945, com o retorno das disputas político partidárias, a multiplicação dos sindicatos e a expansão dos Movimentos Sociais da sociedade civil por todo o país (GOHN, 2003a). A fertilização de novas formas de participação culminava na contextualização de “um dos mais ricos períodos de mobilização e propostas sociais na história do país” (ÍDEM, p.92).

Na década de 1950 surge a ideia de Desenvolvimento de Comunidade ou Desenvolvimento Comunitário<sup>12</sup>, onde “a participação era pensada como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades”. (GOHN, 2003b, p.50). Ammann (1981a, p.147), compreende o Desenvolvimento Comunitário como:

Processo através do qual cada povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas. Isso implica na colaboração indispensável entre os governos e o povo para tornar eficazes os esquemas de desenvolvimento viáveis e equilibrados.

---

<sup>12</sup> A proposta do Desenvolvimento Comunitário consistia na implementação de ações e programas de assistência técnica e social aos países pobres, principalmente à América Latina, delineando os interesses norte-americanos, ao acreditarem que a ajuda aos povos subdesenvolvidos era um meio para reverter-se em benefícios econômicos próprios (SILVA e ARNS, s/a).

Esta definição está centrada na figura de dois componentes essenciais: a participação popular e a articulação entre a sociedade civil e o poder público. Entretanto, tais aspectos nem sempre resultam na melhoria da qualidade de vida das pessoas que participam, pois, na maioria das vezes serviam apenas aos objetivos de desenvolvimento do Estado.

Percebe-se, portanto, uma característica da participação inserida nos programas de Desenvolvimento Comunitário, durante a década de 50: o distanciamento dos interesses da sociedade, frente aos interesses do Estado. A *participação comunitária* neste período era limitada e os indivíduos não participavam de fato dos processos decisórios, estando restritos e centralizados nas mãos dos gestores dos programas.

As imposições do Regime Militar de 1964 culminaram na quarta fase caracterizada pela grande repressão e autoritarismo do Estado na sociedade brasileira. Mesmo com o cerceamento da liberdade de expressão, as lutas de resistência e protesto persistiram e o acesso das camadas médias ao ensino universitário levou à efervescência da esquerda no país. Neste período, um fenômeno de destaque no Brasil e no mundo foi o Movimento Estudantil e a construção de seu perfil com traços marcadamente próprios (GOHN, 2003a).

De 1972 a 1984, a 5ª fase de luta pela redemocratização ainda resistia e enfrentava o regime militar, já em fase final de fragilidade e de deslegitimação devido à crise econômica em curso. Este momento é considerado por Gohn (2003a, p.113-114) como “um dos mais ricos períodos da história do país no que diz respeito a lutas, movimentos e, sobretudo, projetos de mudança social para o país”. Para esta autora, as lutas e movimentos desta época incorporavam um novo paradigma da ação social com destaque para as questões culturais, democráticas e morais, característicos de uma nova classe operária, do forte sindicalismo com espírito corporativista e dos novos movimentos sociais à favor das minorias e contra qualquer forma de discriminação.

Somente na década de 80, os indivíduos passam a participar de alguma forma na elaboração das estratégias e nas tomadas de decisões, associados aos movimentos populares e articulados às Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), Associações de Moradores, Sindicatos, profissionais do Serviço Público, entre outros (GOHN, 2003b).

Estas ações estavam atreladas ao surgimento de um novo tipo de participação que tinha como figura central as classes populares excluídas – o “povo” –, na luta pelo reconhecimento e acesso aos direitos sociais, econômicos e políticos como, por exemplo, o direito de escolher por meio de eleições os representantes para cargos públicos, o direito de livre manifestação, etc. Conhecida como *Participação Popular*, tais ações reuniam “esforços

organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade” (GOHN, 2003b, p. 50).

Surgia nesta época a ideia de planejamento participativo relacionando à incorporação da participação popular a um planejamento administrativo distinto da forma predominante nos anos 70, antes imposto de cima para baixo e de fora para dentro. Isso significa que nesta nova fase havia algum tipo de participação da comunidade nas decisões do poder, não no sentido de discutir com os técnicos, mas de beneficiar-se em razão de sua força popular, ampliando suas dimensões (GOHN, 2003b).

Com o intuito de ouvir novas vozes, diferentes das que estavam no poder, surge aos poucos a ideia de ocupação de espaços físicos, com vistas à democratização da sociedade. As lutas à época buscavam aliar-se às administrações locais, através de uma aproximação ao executivo e ao legislativo, com vistas à criação de leis mais democráticas e à construção de canais de participação institucionalizados (ÍDEM).

Discursos políticos conservadores, ainda na década de 80, apropriaram-se do termo participação como sinônimo de descentralização dos planos, programas, projetos e políticas governamentais. Porém, como é lembrado por Gohn (2003b), não havia de fato uma descentralização, mas, sim, uma desconcentração das ações na tentativa de opor-se ao cunho centralizador dos regimes militares.

Percebe-se que as formas de participação até meados da década de 70, pautavam-se em simples pressões e reivindicações por demandas e a partir dos anos 80 começou-se a pensar em formas qualificadas de participação, principalmente através da criação de canais ligados à coisa pública: daí surge as raízes para a gênese dos Conselhos (ÍDEM).

De 1985 a 1989 ocorre a sexta fase do século XX (Época da Negociação, Era dos Direitos e Institucionalização de Movimentos), considerada por Gohn (2003a) como a mais curta, porém a mais intensa. Na conjuntura política houve a volta do jogo democrático ocasionado pelas eleições diretas, após duas décadas de profunda hegemonia militar. O quadro de acirramento da crise econômica, alta da inflação, ampliação dos problemas sociais, consequente onda de desemprego, reprodução e divulgação dos meios de comunicação de massa, impulsionou as agitações de massa, greves, linchamentos populares e o desespero social (GOHN, 2003a).

Ao final dos anos 80, a ascensão ao poder daqueles que eram contrários às elites tradicionais brasileiras, em diversas cidades do país, possibilitou um aprofundamento da democracia, devido à requalificação da participação, a partir de novas dimensões e

paradigmas fundados no princípio da cidadania e na construção de novos espaços de relacionamento entre o público e o privado, para a participação da sociedade (GOHN, 2003b).

As formas anteriores de participação comunitária e participação popular assumiram novas roupagens denominadas, respectivamente, de participação cidadã e participação social, dando origem ao que Gohn (2003b, p. 56) denomina como o “público não estatal”.

As experiências de intervenção popular no Estado são consideradas estratégias fundamentais de luta política para a construção da cidadania, “na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade” (DAGNINO, 1994, p.109).

A sétima fase do Século XX, de 1990 a 1997, incorpora novas redefinições para os cenários das lutas sociais brasileiras e caracteriza-se pela emergência de novos atores e desmobilização dos movimentos populares urbanos, crescimento e expansão por todo o país do movimento popular rural<sup>13</sup>, participação das Organizações Não Governamentais (ONG’s) no desenvolvimento de redes e estruturas nacionais de movimentos sociais e de trabalhos comunitários-solidários e surgimento de movimentos internacionais (GOHN, 2004).

A participação cidadã se desenvolve na década de 90, como uma nova forma institucional de aproximação entre a sociedade civil e as políticas públicas estatais, com vistas a promover a universalização dos direitos sociais. De acordo com Gohn (2003b, p.56) “a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade”. As experiências de participação cidadã, associadas a uma ampliação do conceito de cidadania, tendem à institucionalização de novas formas de representação da sociedade compostas por:

Movimentos, ONG’s de variados tipos, departamentos de universidade, entidades de classe que apoiam as camadas populares, setores de órgãos públicos que desenvolvem trabalhos em parceria com entidades populares voltados para a população, pequenas empresas organizadas sob a forma de cooperativas, federações, fundações, etc. (GOHN, 2003b, p.58).

Vale ressaltar que estas novas formas de representação dos anos 90 são uma espécie de reformulação das participações existentes dos anos 80 que não deixaram de existir, mas, apenas foram alteradas e passaram a caminhar num novo sentido de *empowerment* dos grupos

---

<sup>13</sup>O MST transformou-se no maior movimento popular do Brasil, tendo a reforma agrária como sua maior bandeira de luta. A reforma agrária foi deixando de ser um tabu no Brasil, passando-se a construir uma nova representação sobre essa realidade, [...] devido ao apoio da sociedade brasileira na esperança de fixar o homem no campo, diminuir a pobreza nas cidades e diminuir aquela violência (GOHN, 2004, p.305).



e indivíduos, através do resgate da auto-estima, empoderamento e, conseqüente, facilidade de acesso aos serviços públicos (GOHN, 2003b).

“A participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado” (GOHN, 2003b, p.58). Nessa nova forma de participação redefinem-se vários conceitos, como o de mobilização e militância, não mais voltados apenas para fins de manifestações e protestos, mas, sim, para a canalização de objetivos comuns.

Exemplos de formas de participação criados pelos movimentos sociais, no final dos anos 80 e início dos anos 90, são os fóruns e plenárias de participações atuantes da sociedade civil que desenvolveram uma saudável e contínua tensão sobre as estruturas do Estado (GOHN, 2003b).

Dagnino (1994) identifica várias práticas políticas concretas, entre 1988 e 1992, em 26 cidades administradas por Frentes Populares, com abertura para a participação efetiva de setores populares na gestão das políticas públicas, como os Conselhos Populares e o Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre.

Ao analisar os efeitos dos Fóruns de OP sobre as práticas democráticas no Rio Grande do Sul, Faria (2006) ver nessa iniciativa do governo, uma forma de crítica à política nacional e estadual conduzida pela égide neoliberal<sup>14</sup>. Segundo esta autora, este governo tinha como objetivo implementar ações de desenvolvimento a partir do auxílio da população, por meio dos Fóruns de OP, gerando vários conflitos com a oposição, pois estes não encheravam tais práticas com bons olhos. Considerado como uma das primeiras experiências de participação mais bem sucedidas do Brasil (DAGNINO, 1994), o Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se exemplo e referência para a sua implementação em outras cidades do país.

“Enquanto nos anos 80 as lutas e os movimentos sociais foram organizados por entidades político-partidárias, sindicais, religiosas e outras, nos anos 90, são pluriclassistas, com apoio e participação das camadas médias da população” (GOHN, 2003a, p.205). As lutas e movimentos dos anos 80 tinham um forte projeto político referenciado e inspirado pelo modelo socialista, na busca por mudanças políticas e sociais de cunho estrutural, com um chamamento à consciência coletiva. Já nos anos 90, tais movimentos mudaram sua referência e passaram a adotar valores éticos, morais, de revalorização da vida, solidariedade humana,

---

<sup>14</sup> Trata-se de novas orientações voltadas para a desregulamentação do papel do Estado na economia, e na sociedade como um todo, transferindo responsabilidades do Estado para as “comunidades” organizadas, com a intermediação das ONG’s, em trabalhos de parceria entre o público estatal e o público não-estatal e, às vezes, também com a iniciativa privada (GOHN, 2004, p. 309-310).

contra a corrupção, pela dignidade, contrário a qualquer forma de manifestação político-partidária e com um chamamento à consciência individual (GOHN, 2003a; GOHN, 2004).

As políticas neoliberais dos anos 80 e 90, aliados ao contexto de desemprego e crescimento da violência, culminaram numa sociedade desacreditada “da política, dos políticos e das ações do Estado em geral” (GOHN, 2003a, p.206). “Retomou-se a questão dos direitos sociais tradicionais, nunca antes resolvido no país, como o direito à vida e à sobrevivência” (GOHN, 2004, p.309).

Gohn (2003a) corrobora com as ideias de Melucci (1994), quando este afirmar “que os movimentos dos anos 70 e 80 foram a última transição de movimentos como atores para movimentos enquanto forma”, demonstrando que a partir dos anos 90 as novas instituições formais são muito mais importantes do que a presença de movimentos sociais organizados. Surge, portanto, o que Gohn (2003a, p.208) denomina de “nova mentalidade sobre a coisa pública” caracterizada por uma nova cultura que:

se traduz em virtualidades concretas quando examinamos práticas sociais expressas nas Câmaras Setoriais de negociações entre patrões, empregados/sindicatos e governo; nos grupos envolvidos por Programas de Orçamentos Municipais Participativos; e em ações coletivas sem fins lucrativos, que se colocam em defesa de setores da sociedade civil, excluídos ou à margem do processo de desenvolvimento socioeconômico, desempenhando um papel de mediação entre a sociedade propriamente dita, o mercado e o Estado, através de parceria em políticas públicas (ÍDEM).

A ideia de Gohn (2003b) de que a criação de canais ligados à coisa pública relaciona-se à novas formas qualificadas de participação pode ser associada ao que Dagnino (1994) já denominava como “salto de qualidade” das suas práticas, a partir do esforço dos movimentos sociais em se adequar à nova institucionalidade.

Nessas novas experiências ocorre a redefinição tanto dos meios de tomada de decisões dentro do Estado, quanto dos modos como se dá a relação Estado-sociedade e, de acordo com Dagnino (1994, p.110), não há dúvidas de que “elas expressam – e contribuem para reforçar – a existência de sujeitos cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-partícipe da gestão da cidade”. Esta autora também não descarta as dificuldades reais e complexas, enfrentadas na prática, dos setores populares para o desempenho deste papel, como, por exemplo, “as assimetrias de informação, de uso da linguagem, de saber técnico” (ÍDEM).

Dagnino (1994) enxerga, na criação deste espaço, a contribuição para o diálogo entre interesses comuns e particulares, diferenças e especificidades. Ela alerta para a interpretação

deste instrumento como mero objetivo de cooptação e autolegitimação do Estado, e considera que esta análise não é totalmente inoportuna, mas corre o risco de simplificar a situação real de forma exagerada.

Ao final do século XX, a institucionalização das formas históricas de participação, através da criação de novos mecanismos e canais de participação e representação da sociedade civil, relaciona-se à ideia de fiscalização, deliberação e controle social das políticas públicas estatais. Essa mudança institucional nos formatos participativos e representativos brasileiros passa a ser bastante analisada por estudiosos e pesquisadores que, preocupados com as questões democráticas, constroem críticas a respeito de suas consequências, tanto positivas quanto negativas<sup>15</sup>.

Depois de clarear os antecedentes históricos sobre a participação e representação política no Brasil, o tópico seguinte visa obter uma análise detalhada dos Conselhos, como novos mecanismos democráticos participativos e representativos, enfatizando aspectos peculiaridades de sua gênese.

## **2.2 O Nascimento dos Conselhos no Brasil**

De acordo com Gohn (2003b, p.65) “a forma ‘conselho’ utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História”. Esta autora ressalta a afirmação de alguns pesquisadores que vêem os conselhos como “uma invenção tão antiga quanto à própria democracia participativa”.

Como dito anteriormente, vários autores compartilham da mesma ideia de que os Conselhos começaram a ser discutidos no Brasil durante a década de 1980, quando se pensava sobre a possibilidade de criação de canais de participação de qualidade. Essa era a pauta das lutas e movimentos pela redemocratização do Estado e, inicialmente, havia um debate sobre o caráter dicotômico que teriam os Conselhos: ele seria consultivo, no sentido de consultar e ouvir a população, ou normativo/representativo, com vistas à ter poder de deliberação (GOHN, 2003b).

Existia uma diversidade nas primeiras formas de Conselhos de gestão da coisa pública, “que ia dos conselhos comunitários aos conselhos de escola; da saúde às câmaras de gestão de setores variados, como transportes, conselhos da condição feminina, do negro etc.” (GOHN, 2003b, p.55). Gohn (2003a; 2003b) identifica a existência de três tipos de Conselhos, na

---

<sup>15</sup> A análise sobre as consequências e marcas da institucionalização sobre os canais democráticos de participação e representação será retomado no tópico 3.4.

cidade de São Paulo, de 1970 a 1993: Conselhos Comunitários de representação ou participação indireta, Conselhos Populares de participação direta, e Conselhos Temáticos Institucionalizados de associação entre participação e representação.

Os Conselhos Comunitários (CCs), criados ainda durante a Ditadura Militar, foram propostos pelo próprio poder público executivo, surgindo a partir de ações articuladas entre o povo e o governo. Esses formatos tinham uma função maior de consulta do que de deliberação, a partir de negociações entre o movimento popular e determinadas áreas do poder público. Na verdade, na prática tais conselhos tinham o objetivo de apaziguar, cooptar as lideranças e incorporar setores organizados com vistas ao apoio político aos que estavam no poder. Por serem proposições determinadas por decretos governamentais de alguns mandatos eletivos, os CCs tornaram-se passageiros e com pouca duração (GOHN, 2003a; 2003b).

A criação dos primeiros CCs no Brasil vai de 1969 a 1984 e dividi-se em quatro tentativas. A primeira tentativa ocorreu de 1969 a 1973, ainda durante a repressão política militar, quando a prefeitura criou alguns conselhos em resposta às reivindicações dos representantes das Sociedades Amigos de Bairros pela criação de um “quarto poder” com autoridade para interferir na política municipal. Porém, estas primeiras experiências consistiam em mecanismos articulados ao gabinete do prefeito ou aos coordenadores de administrações regionais, sem qualquer forma de intervenção e/ou poder de decisão, com a simples função de “fiscalização” das suas atividades (GOHN, 2003b).

A segunda tentativa veio em 1979 com a primeira criação de um Conselho Comunitário por Decreto (Nº 16.100), durante o mandato de Reynaldo de Barros, prefeito de São Paulo à época, composto pelas seguintes “forças comunitárias”: “duas associações de classe, dois clubes de serviços, duas entidades sociais, seis movimentos sociais religiosos e três Sociedades Amigos de Bairros” (GONH, 2003b, p.72). Mesmo com todas as críticas relacionadas à criação por decreto, à existência de um único conselho para toda a cidade, à falta de explicação do seu papel, à escolha de critérios de representatividade sem justificativa, entre outros, o conselho foi acolhido em decorrência da vontade de participação em meio ao momento político.

Em dezembro do mesmo ano o funcionamento do Conselho foi regulamento pela Portaria nº 75, “determinando que ela seja múltiplo, organizado por administrações regionais, com a finalidade de discutir o orçamento municipal e participar na elaboração de programas e projetos dos órgãos da municipalidade” (GONH, 2003b, p.72). Pela primeira vez, desde 1964, o poder público atendia de forma estruturada e institucional às demandas populares.

Em 1980, a terceira tentativa pautava-se na criação de onze Conselhos elencados de forma burocrática e despolitizada. Esse modelo de conselho continuava a administrar suas ações de acordo com as vontades dos gabinetes, atendendo aos interesses econômicos organizados em detrimento do atendimento aos pedidos e conteúdos políticos das reivindicações (ÍDEM, p.73).

Uma nova tentativa ocorreu em 1984, quando a prefeitura de São Paulo elaborou um programa intitulado “Trabalho com Forças Sociais”, sob a perspectiva da política participacionista do governo Montoro, criando Conselhos de Bem-Estar Social, ligados à Secretaria da Família e Bem-Estar Social (FABES), com vistas à:

Desencadear um processo de ação articulada e integrada do órgão com as forças sociais, políticas e econômicas ao nível geral da cidade e ao nível regional, implementando mecanismos e canais que possibilitem a participação popular na atuação da Fabes, no que se refere às questões sociais do município, assim como garantir a presença real e efetiva das forças sociais na cidade no processo de planejamento, avaliação, controle e reorientação da ação da Fabes (FABES, 1985 *apud* GOHN, 2003b, p.73).

Até esse momento os CCs tinham atribuições exclusivamente voltadas para consultar e opinar no âmbito dos serviços públicos, mantendo-se longe na função de deliberar (GOHN, 2003b). As primeiras experiências de Conselhos no Brasil, intitulados como Conselhos Comunitários, eram, portanto, estruturados de cima para baixo, a partir de determinações prontas e engessadas pelo executivo, sem atender às demandas da comunidade. Eles funcionavam como meros instrumentos de controle e cooptação da sociedade pelo Estado.

Outro tipo de Conselho – os *Conselhos Populares* (CPs), – surgiu nos anos 70 e 80, construídos por movimentos populares ou setores da sociedade civil organizada, nas suas infinitas tentativas de negociação com o poder público. Fundamentados nos princípios da autonomia e da autogestão dos movimentos sociais, tinham a democracia e a participação popular como elementos centrais (GOHN, 2003a, 2003b).

Os CPs surgiram a partir de propostas advindas da esquerda ou de setores opostos ao regime militar, e sua função principal era promover o desenvolvimento dos organismos do movimento popular como um poder paralelo, junto ao executivo, com vistas à adquirir um lugar nas decisões e na execução de ações ligadas às questões de governo, o que “poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas” (GOHN, 2003b, p.75).

Cumprir destacar alguns exemplos significativos de conselhos, no cenário brasileiro, onde a participação popular era uma das diretrizes básicas e, portanto, tornaram-se referências

históricas: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 1980; o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo, em 1976; o Conselho de Pais em Lages, Santa Catarina; o Conselho de Desenvolvimento Municipal em Boa Esperança, Espírito Santo; e o Conselho da gestão 1976-1982, de Piracicaba, São Paulo (GOHN, 2003b).

Gohn (2003) demonstra que, após as eleições municipais de 1988 e a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em várias cidades brasileiras, a temática dos conselhos foi reinserida na pauta das discussões, possibilitando que antigas propostas dos movimentos populares, relacionadas à participação na gestão da cidade, viessem a se efetivar.

Porém, a criação dos conselhos neste período não foi tão simples, devido à existência na época de diversas propostas e questões polêmicas, como: Qual seria a definição do papel dos CPs? Qual seu caráter? Quais seus objetivos, competências e atribuições? Quais suas formas de organização? Qual seria o lugar dos CPs na relação povo-governo? Quem iria criar os CPs? Quem participaria dos CPs e qual seria a sua composição interna? Qual era o seu poder efetivo? (GOHN, 2003b).

Na resposta para vários questionamentos sobre os CPs haviam, em alguns casos, consensos e, em outros casos, dissensos. Sobre o seu papel, uns os defendiam como “instrumentos para viabilizar propostas e projetos mais abrangentes que apontassem para uma nova sociedade”, enquanto outros os descreviam como “formas de transformar a administração pública, a partir de uma nova filosofia administrativa moderna, adaptada aos tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta” (GOHN, 2003b, p.78). Enquanto uma parcela da sociedade via nos CPs uma chance de transformação e renovação à nível estrutural, para além dos muros da administração pública, uma outra parte acreditava nos CPs como meio para a transformação e modernização das relações públicas internas.

Existia um consenso ao tratar do lugar dos CPs na relação povo-governo: “eles devem ser autônomos e independentes, não devem fazer parte do complexo institucional da prefeitura; deve ter peso e voz como elemento político externo à administração municipal” (ÍDEM). Com relação à criação dos CPs, muitas opiniões contrárias defendiam segmentos diversos para esta tarefa: o partido, a prefeitura, a sociedade civil, etc. (GOHN, 2003b). Também não havia consenso a respeito da composição interna dos CPs, gerando um grande dilema ao definir “se os CPs deveriam ser constituídos por participantes de organizações (formais ou informais) e de movimentos sociais organizados, ou por representantes diretos da população de um bairro, região ou cidade como um todo” (ÍDEM, p.80).

Em 1989 foi proposto o Conselho de Representantes (CRs), criado, no ano seguinte, pela Lei Orgânica do Município de São Paulo. Os CRs consistiam em espaços públicos não-estatais, localizados nas subprefeituras, com vistas a promover a descentralização político-administrativa. Aos CRs competia participar na elaboração do planejamento municipal e do Plano Diretor da cidade, fiscalizar a execução orçamentária da administração pública municipal e encaminhar demandas de interesse da população local à Câmara Municipal. Porém, desde que foram criados até o final de 2000, os CRs não funcionaram, pois permaneceram no papel, aguardando regulamentação e iniciativa da Câmara Municipal (GOHN, 2003b).

A Cf-88 criou os Conselhos Temáticos Institucionalizados (CTIs), após pressões e demandas da sociedade civil. Inscrito em texto constitucional, tais Conselhos dependem de legislação própria para sua regulamentação e implementação (GOHN, 2003a, 2003b). De acordo com Gohn (2003a), no que diz respeito a este Conselho, existe uma diferença entre os objetivos previstos em lei e a prática cotidiana pois, em tese, eles existem e independem da vontade dos governantes, mas, na realidade sua existência e funcionamento estão intrínsecos ao jogo político de sua localidade.

Determina-se a existência de três tipos de organização dos Conselhos Institucionalizados: de categorias sociais, de área de gestão, e os tarifários. Os Conselhos organizados por categorias sociais, englobam parcelas da sociedade consideradas excluídas socialmente, como os conselhos de idosos, das mulheres, das crianças e adolescentes, de índios, etc. Os conselhos de área de gestão, estão ligados à setores tradicionais da administração pública: conselho de saúde, de educação, de transporte, de habitação, etc. Os conselhos tarifários, têm por objetivo estabelecer tarifas para democratizar a gestão pública: são as Câmaras Técnicas Setoriais (GOHN, 2003a).

Por serem mais complexos os CTIs precisam de normatizações, possuem um processo lento e de difícil implementação e não dependem somente da capacidade de mobilização da população, como os Conselhos Comunitários. Por se caracterizarem como espaços de exercício da cidadania da população e de democratização da coisa pública, consistem em “negociações, políticas, acordos, lutas e tensões que poderão garantir suas existências” e esbarram nas dificuldades de inexistência de uma cultura política democrática e existência do patrimonialismo e autoritarismo no jogo político brasileiro (GOHN, 2003a, p.213).

Percebe-se que até mesmo as primeiras experiências de Conselhos no Brasil, não estavam enraizados na articulação dos princípios de participação e representação simultânea.

Esta junção só ocorrerá nos novos formatos de redes associativas de 1990 (GOHN, 2003b) e nos conselhos institucionais criados pela CF-88.

A partir da CF-88 ocorre um avanço legal e institucional que caminha rumo à consolidação, regulamentação e expansão dos Conselhos, como uma forma histórica de participação e representação política já existente no Brasil, aliados ao momento de redemocratização da sociedade brasileira e de surgimento de novos atores sociais na cena política. Porém, de acordo com Raichelis (2000), é importante lembrar que neste período, enquanto a aprovação da CF-88, no Brasil, incorporava novos mecanismos democráticos de ampliação de direitos sociais, no contexto internacional ocorrera uma crise dos modelos de Estado social que desencadearam num contra-movimento guiado pelo projeto neoliberal, com propostas de redução do papel social do Estado. Tudo isso acaba gerando impacto na experiência brasileira de democratização das políticas sociais.

Para Luchmann (2008, p.87), os Conselhos Gestores tornam-se experiências participativas de referência e, por isso, impulsionaram o “desenvolvimento de um debate teórico sobre participação política e democracia”, ampliando “uma concepção de política voltada estritamente para o campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as suas estratégias e escolhas políticas a partir do jogo eleitoral”.

A seguir, será feita uma abordagem dos conceitos de participação e representação sob a releitura da Constituição Cidadã. A nova Constituição de 1988 representa um marco divisório para a ampliação dos canais de participação e representação no Brasil e, principalmente, para a consolidação e expansão dos Conselhos.

### **2.3 Participação e Representação na Constituição Cidadã**

Depois de suportar duas longas e duras décadas de Regime Militar, a sociedade brasileira, mesmo diante daquela conjuntura, presenciou movimentos e protestos contra as amarras militares e em favor da volta das eleições diretas. Como podemos ver no Quadro 01, os Movimentos pela Redemocratização iniciaram ainda em 1975 e persistiram numa época de negociações e lutas por direitos sociais e políticos. Encontramos exemplos de tais manifestações com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e o Movimento Diretas-Já em 1984<sup>16</sup>. Já o Movimento pela Constituinte iniciou em 1985 e se firmou por mais três anos, até a promulgação da CF-88.

---

<sup>16</sup> O movimento pelas Diretas-Já é considerado como uma das maiores manifestações públicas da história do Brasil. Nos dias 10 e 16 de abril de 1984, cerca de um milhão de pessoas se concentraram na Praça da



A população pôde participar, de alguma forma, no processo de elaboração da Carta Magna, através de emendas populares com propostas ao texto constitucional. Foram encaminhadas à Assembléia Constituinte várias manifestações e reivindicações por maior participação popular, totalizando mais de quatrocentas mil assinaturas desse manifesto, posteriormente aceitos e incorporados ao texto constitucional (ROCHA, 2008, p.135).

O novo texto constitucional brasileiro institui a condição de várias políticas públicas como direito de todos e dever do Estado, além de incorporar outras questões fundamentais de cidadania, pela via da participação política. Aliado à ampliação dos direitos sociais, presencia-se também uma preocupação com os direitos políticos. O direito de participação da sociedade encontra sua fundamentação primeira na criação de novos espaços de articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa.

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais (ROCHA, 2008, p.136).

Ao tratar sobre os Princípios Fundamentais determina-se, logo no primeiro artigo, que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito”, fundamentado nos princípios de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político.

Sendo determinado como um Estado Democrático de Direito baseado no sistema republicano, o poder encontra-se dividido entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, permanecendo no povo a soberania popular de escolha dos seus representantes, eleitos segundo o princípio majoritário (vontade da maioria), por meio de “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (BRASIL, 1988).

Instaura-se, constitucionalmente, uma reabertura para a representação e participação da sociedade na vida política, por meio do voto. A categoria “representação” ganha um peso decisório no âmbito das decisões políticas em território brasileiro, sendo a escolha dos representantes, por meio de eleição, o mecanismo representativo mais tradicional dos governos intitulados como democráticos. Essa fase inaugurada pela CF-88, no Brasil,

---

Candelária, no Rio de Janeiro, e depois no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, dispostas a derrubar o legado mais claro da ditadura militar e exigir eleições diretas para a Presidência da República. BUENO, Eduardo. História do Brasil. 2.ed. São Paulo: Empresa Folha da Manhã e Zero Hora/RBS Jornal, 1997.

representa o retorno de mecanismos de democracia direta, pela via das eleições, aliado à emergência de novos mecanismos de democracia indireta.

Ainda sobre o primeiro artigo constitucional, seu parágrafo único pressupõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL 1988). De acordo com Benevides (1991) a novidade constitucional consiste na palavra “diretamente”, relacionado à inserção de outros mecanismos de soberania popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>17</sup> – no âmbito nacional, estadual e municipal.

Na análise jurídica da evolução dos Direitos Fundamentais, a maioria dos autores concorda com a passagem de cinco gerações, estando o Direito à Democracia inserido na Quarta Geração, referente às necessidades impostas pelo fenômeno da globalização. Sendo assim, a CF-88 eleva a participação e a representação à categoria de valor fundamental, enquanto um direito dos cidadãos.

Ao tratar sobre a organização político-administrativa, cabe aos municípios possibilitarem em sua esfera os preceitos de “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e de “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (BRASIL, 1988, art. 29). Os Municípios, juntamente com a União, Estados e Distrito Federal, têm a competência de zelar e cuidar das leis e instituições democráticas, com vistas a mantê-las acessíveis à toda a população.

De acordo com o artigo 31 da CF-88 “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988, art.31). Uma das formas de auxílio do controle externo consiste na existência de Conselhos de fiscalização e controle social. Este consiste em um dos novos mecanismos democráticos criados a partir da Constituição. A Constituição Cidadã dá o pontapé inicial para as novas formas de participação da sociedade na administração pública, direta e indireta.

---

<sup>17</sup> A iniciativa popular consiste no direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento. Neste caso há um complexo processo de participação, perpassando suas várias fases, desde a elaboração do texto, a votação de sua proposta, a coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade. Ao tratar-se do referendo e do plebiscito o que os distingue um do outro é a natureza da questão que motiva a consulta popular e o momento de convocação. O referendo está relacionado somente à normas legais e constitucionais, sendo convocado sempre para confirmá-las ou rejeita-las após a existência de algum ato normativo; já o plebiscito diz respeito à qualquer questão de interesse público, através da convocação de manifestação popular sobre medidas futuras, que serão ou não editadas nas normas jurídicas (BENEVIDES, 1991).

Percebe-se que a CF-88 representa um divisor de águas para a institucionalização de novos espaços democráticos de participação e representação, porém, ela mesma determina a necessidade de regulamentação própria, através de lei específica, para que estes mecanismos sejam operacionalizados de acordo com seus objetivos e princípios. No Título XVII, da Ordem Social, por exemplo, as políticas de previdência social, saúde, assistência social, dos direitos da família, criança, adolescente e idoso, previnem a determinação de leis específicas voltadas para a regulamentação de mecanismos democráticos de participação e representação da sociedade.

No âmbito das ações e serviços de saúde “cabe ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle” (BRASIL, 1988). Assim como pressupõe-se que, no setor da previdência social, uma lei complementar “disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”. Ao tratar dos direitos da família, da criança, do adolescente e idoso, determina-se a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

O mais importante na análise da participação e da representação, no capítulo da Ordem Social, diz respeito à relevância que é dada à essas categorias, à medida que são colocadas como objetivos, princípios e/ou diretrizes fundamentais para o funcionamento, avaliação e fiscalização das Políticas Sociais. O artigo 194, insere o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”, como um dos objetivos de organização da Seguridade Social (BRASIL, 1988).

A “participação da comunidade” é inserida como uma, dentre as diretrizes das ações e serviços públicos de saúde, assim como o artigo 204 determina a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, como uma das diretrizes da política de Assistência Social (BRASIL, 1988). Em todos esses casos, inscritos no texto constitucional, a participação da sociedade por meio de instituições de controle e representação é priorizada como fator decisivo para a gestão das suas respectivas políticas públicas e, na maioria das vezes, constituem como pré-requisito necessário para a transferência de recursos aos municípios.

Percebe-se que a CF-88 trouxe avanços na participação e representação da sociedade, tanto internos, advindos do seu próprio texto contitucional, quanto externos, através da

incorporação de novas políticas sociais resultantes de preceitos constitucionais. Rocha (2008) cita alguns exemplos de mudanças participativas pós-constituição:

i) A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde. ii) A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas. iii) A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral. iv) Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social (ROCHA, 2008, p.136-137).

O processo de redemocratização no Brasil dos anos 80, iniciado com o fim da Ditadura Militar e a criação de uma nova constituinte, possibilitou a legitimação dos direitos políticos da sociedade brasileira e a abertura de canais de participação, para que juntos, sociedade e Estado, passassem a discutir sobre a aplicação das políticas sociais públicas. A CF-88 representou, portanto, o ponto de partida de um novo Estado Democrático de Direito, com a institucionalização de espaços que, de acordo com os objetivos previstos em lei, permitem a participação, representação, deliberação, controle social e fiscalização de políticas públicas, por parte da sociedade.

#### **2.4 Participação e Representação Política no Brasil: entre idas e vindas**

Depois de analisar a trajetória das formas históricas de participação e representação política no Brasil, percebe-se que ela não ocorreu de forma linear, mas sim de forma inconstante, entre idas e vindas. De acordo com Gohn (2003a; 2003b) os movimentos e lutas sociais representam as primeiras formas históricas de participação e representação da sociedade, a partir de uma releitura da história sob o olhar dos atores que a fizeram.

Inicialmente, tais conflitos abrangiam diferentes classes e camadas sociais e, em diferentes contextos, as lutas e movimentos desenhavam formas históricas de participação e representação de pessoas escravas, pobres, negras, índios, quilombolas, trabalhadores rurais, católicos, estudantes, mulheres, operários, desempregados (GOHN, 2003a).

É certo que “as reivindicações de cada luta ou movimentos correspondem às questões sociais da época” (GOHN, 2003a, p.156) e os seus desejos, assumidos de acordo com o pano

de fundo, eram e continuam sendo a mola propulsora para as transformações: desejo de liberdade, de independência, de emprego, de voto, de igualdade, de viver segundo seus costumes. Tais reivindicações e desejos sempre “correspondiam à forma como aquelas camadas vislumbravam as soluções aos problemas. Ou seja, eles partiam da realidade tida como a ideal, para aqueles segmentos, naquele momento histórico” (GOHN, 2003a, p.156)

Desde as primeiras formas históricas de participação e representação política no Brasil, até a atualidade, há uma busca incessante, por parte das ações dos cidadãos, em adquirir direitos e espaço nos processos decisórios. Embora na maioria das vezes as poucas conquistas sejam implementadas como favores dos Estados, há sempre uma reivindicação de classe como raiz determinante para tais avanços.

Se olharmos para as formas históricas de participação política – participação comunitária, participação popular, participação cidadã e participação social –, veremos que algumas características sempre foram constantes como, por exemplo: o distanciamento dos interesses do Estado em relação aos interesses da sociedade, gerando processos decisórios restritos e centralizados nas mãos dos gestores e técnicos.

Ao analisar o retrato da participação popular nas décadas anteriores a 1980, Ammann (1981b) compreende que a participação popular era limitada aos modelos impostos pelo Estado, que não contemplavam de fato a participação das classes trabalhadoras nas decisões e estavam centradas a quem tinha o poder econômico e político.

Com o tempo, novas ideias à favor da sociedade foram incorporadas, paulatinamente, através da aquisição de benefícios em razão da força popular. Na linha do tempo das formas históricas de participação e representação no Brasil, percebe-se uma mudança no seu formato, aliando características intrínsecas às experiências anteriores, juntamente com novas adaptações atreladas à ideia de cidadania, estruturação e institucionalização da democratização (GOHN, 2003b).

Vale ressaltar que os espaços democráticos, em formato de Conselho, institucionalizados pela CF-88, já existiam no Brasil através de experiências pontuais, em algumas cidades, porém sem um cunho legal. A constituição até traz algo de novo para o redesenho dos Conselhos, porém, até hoje persistem muitas características intrínsecas à este mecanismo, presentes nas suas primeiras configurações.

É visível a ocorrência de uma mudança crucial na transição da participação por meio de movimentos populares para a participação por meio de canais institucionalizados. Esse processo de institucionalização gera um mecanismo de conflitos e tensões entre aqueles que lutaram para ganhar este espaço na esfera pública – a sociedade – e o Estado.

A institucionalidade é tida, por muitos autores, como um salto de qualidade para o processo de participação e representação política, quando, na verdade, ela resulta na legitimação e regulação de algo que já vinha ocorrendo à algum tempo: o controle da sociedade pelo Estado e o reforço à “existência” de uma cultura democrática e participativa.

Ammann (1981b) ressalta que, ao longo da história, a participação política por muitas vezes encontrou-se camuflada num discurso que afirma que esta participação é direcionada à todas as classes sociais. No entanto, ela encontra-se em uma esfera de discriminação tal que as chances do poder de decisão das classes subalternas, por vezes, têm sido praticamente nulas, uma vez que este poder encontra-se quase que exclusivamente, nas mãos dos detentores da propriedade e do capital.

Percebe-se que, o que antes servia apenas aos objetivos de desenvolvimento do Estado, hoje, em pleno século XXI, serve ao objetivo de controle social da ordem do Estado. Sendo assim, as práticas existentes de participação, na maioria das vezes, estiveram a serviço de manutenção da ordem vigente, e não dos interesses de melhoria e bem-estar da sociedade.

## CAPÍTULO III

### CONSELHOS MUNICIPAIS: REGULAMENTAÇÃO, LEGITIMAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONTROLE

Depois de compreender os processos históricos de participação e representação política no Brasil, percebe-se que a partir da CF-88 surgem novos modelos institucionais de democracia participativa e representativa, com um cunho legal e reformista. Dentre eles estão os Conselhos. Os Conselhos passaram a serem analisados, no campo das Ciências Sociais e, mais especificamente, na Ciência Política, com vistas a tentar compreender suas particularidades e dimensões teóricas e práticas.

Este capítulo visa clarear aspectos importantes na defesa da presente hipótese de pesquisa, a partir da contribuição de autores renomados deste discurso na atualidade. Mesmo diante da amplitude teórica que se atinge neste momento do estudo, depois de perpassar por abordagens históricas, teóricas e conceituais, não há como descartar o debate crítico voltado especificamente para os Conselhos, pois este mecanismo consiste no *locus* de pesquisa.

Portanto, este terceiro capítulo procura ser breve naquilo que se propõem: desenvolver uma abordagem sobre o conceito, funcionamento e classificação dos Conselhos; explicitar o período de regulamentação e expansão dos Conselhos no Brasil; e, analisar o processo de legitimação, institucionalização e controle social dos Conselhos.

#### **3.1 Conselhos: o que são e como funcionam**

Compreender a conceituação dos Conselhos, de acordo com seus objetivos previstos em lei, não é tarefa difícil. Porém, não há como descartar a diversidade de estudos que desvendam a configuração complexa deste mecanismo, diante dos antagonismos e contradições entre o estabelecido em tese e o executado na prática. Como afirma Dagnino (2002), para conhecer e avaliar os Conselhos como espaço de participação, é necessário reconhecer sua complexidade e diversidade de contextos, envolvendo múltiplas relações entre forças políticas.

Ao analisar a estrutura dos Conselhos, vários autores (GOHN, 2003a, TEIXEIRA, 2000) apresentam um consenso na defesa desses canais como uma nova forma possível de participação sociopolítica. Inicialmente, Gohn (2001, p.7) conceitua os Conselhos de forma

sucinta como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Tatagiba (2002, p. 54) os considera “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”. Da pluralidade entre representantes do Estado e da sociedade emerge uma composição heterogênea nos Conselhos, intitulado por Teixeira (2000) como “estrutura híbrida”.

Esses conceitos iniciais demonstram as características essenciais e peculiares desse novo instrumento democrático de participação e representação: a presença paritária entre representantes de instituições governamentais e representantes de entidades da sociedade e a capacidade de deliberação, ou seja, de tomada de decisões referentes às questões coletivas. No que diz respeito à composição paritária, Gohn (2006) destaca três características advindas desse novo padrão de relação estabelecido entre a sociedade e o Estado.

(i) viabilizam a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais; (ii) possibilitam à população o acesso aos espaços onde são realizadas decisões políticas; (iii) criam condições para um mecanismo de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior efetividade na prestação de contas do Poder Executivo (GOHN, 2006, p. 9).

Gohn (2001, p.36) reconhece nos Conselhos “uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc”. Para esta autora, com uma natureza política, deliberativa e diferente do espaço propriamente estatal, os Conselhos consistem em canais para a promoção do diálogo sobre os problemas e demandas coletivas da sociedade.

Neste sentido, muitos autores compartilham da mesma ideia de que os Conselhos são espaços públicos não-estatais que vinculam uma nova relação Estado-sociedade, até então inexistente em um formato institucional e vinculado diretamente à administração pública. Nessa mesma linha, Teixeira (1996, p.8), observa nos Conselhos “uma das formas de participação visando a mudança na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência”. Ele concorda sobre o caráter estabelecido de relação entre o Estado e a sociedade, necessário para a administração dos conflitos coletivos.

Portanto, este mecanismo expressa os conflitos sociais contemporâneos e, contrários às formas tradicionais, baseia-se na conciliação, negociação e mediação entre o povo e o poder (GOHN, 2003b), através da ampliação da esfera pública, “uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta” (TEIXEIRA, 2000, p.103). Em



relação à capacidade de deliberação, existem três requisitos básicos para a sua eficiência nos conselhos:

(i) a existência da paridade de condições de acesso à informação, de capacidade técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos; (ii) a garantia de que a escolha dos conselheiros seja democrática e que os mesmos sejam submetidos ao controle e responsabilização de seus atos; (iii) a necessidade de publicização do conselhos, com divulgação de seus atos e importância da esfera pública para a discussão política de sua pauta (TEIXEIRA, 2000, p. 93)

Essa nova esfera pública possibilita aos indivíduos a democratização nas discussões e deliberações relacionadas às questões políticas, buscando tornar-se sensível e perceptível aos olhos das autoridades políticas e, por isso, caracterizam-se como um novo tipo de democracia deliberativa (AVRITZER, 2000). Portanto, o caráter deliberativo dos Conselhos está relacionado ao conceito de esfera pública, definida por Avritzer (2000, p.30-31), como um espaço onde “os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado”.

No seio das políticas públicas brasileiras, os Conselhos caracterizam-se como uma grande novidade (GOHN, 2001), pois, mesmo que já tenha existido algo parecido, os Conselhos criados constitucionalmente apresentam um formato diferente dos seus antecedentes<sup>18</sup>. Raichelis (2000, p.43) nos faz lembrar “que a forma ‘conselho’ não é nova” ou, nas palavras de Draibe (1998, p.1), “este arranjo institucional não é inédito”. É necessário lembrar da existência de inúmeros Conselhos existentes no passado, localizados em experiências pontuais.

O que representam novidades, nesse mecanismo atual, são algumas de suas características peculiares como, por exemplo: a função deliberativa e a dimensão político-institucional frente às políticas públicas (RAICHELIS, 2000); o caráter interinstitucional, a função de assessoria especializada e o papel como instrumento de mediação da relação sociedade/Estado (GOHN, 2001); a dimensão relacional entre participação e representação, até então inexistente, tanto na prática quanto no âmbito das reflexões teóricas (LUCHMANN, 2008); a presença constitutiva e o perfil sistêmico atual desses mecanismos na dinâmica das políticas públicas (DRAIBE, 1998).

---

<sup>18</sup>“Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários populares [...] porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e, usualmente, não possuem assento institucionalizado junto ao poder público” (GOHN, 2001).

O funcionamento dos Conselhos têm um caráter estrutural e sistêmico enquanto um canal de política pública e, com amparo na legislação nacional, estão previstos nas três esferas governamentais (nacional, estadual e municipal). Entre suas atribuições, há o papel de controlar, fiscalizar e participar na formulação e implementação das políticas públicas referentes à sua esfera governamental, com vistas à viabilização da universalização dos direitos sociais (LUCHMANN, 2008). Cumpre a esses canais a função, em tese<sup>19</sup>, de controle social das ações do Estado, pela sociedade, através de ações de fiscalização da política pública cujo Conselho está relacionado (TATAGIBA, 2002).

Luchmann (2008, p.89) acrescenta às atribuições dos Conselhos o devido funcionamento enquanto “fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado”.

Reunindo as classificações de Draibe (1998), IBAM/IPEA (1997) e Buvnich (2013) os Conselhos podem diferenciar-se uns dos outros de acordo com o seu alcance, a natureza da participação e da representação e a composição.

Uma pesquisa feita juntamente pelo IBAM/IPEA<sup>20</sup> e Comunidade Solidária, em 1997, classifica os conselhos em três tipos, de acordo com o seu alcance: de políticas públicas, de programas e temáticos (TATAGIBA, 2002). No primeiro caso os Conselhos estão articulados às políticas públicas estruturadas em nível nacional e, na maioria das vezes, estão previstos obrigatoriamente em lei nacional. Já o segundo tipo de Conselho encontra-se vinculado à algum programa governamental que determina suas atribuições e ações, de acordo com os sujeitos beneficiários. Por fim, no terceiro caso, os Conselhos não possuem nenhuma vinculação pré-determinada por uma legislação ou sistema nacional, estando associado às temáticas e ideias específicas vinculadas a um perfil político ou social (IPEA, 1997, *apud* TATAGIBA, 2002). Considerando a natureza da representação, há quatro tipos de Conselhos:

- a) Representação vinculada: nestes, a representação das categorias sociais ou profissionais se faz através de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes [...];
- b) Representação não vinculada: os membros da sociedade civil são personalidades ou especialistas expressivos nas suas áreas de atuação, a sua indicação decorrendo de convite do governo ou através de processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares;
- c) Representação mista: convivem no conselho as duas formas de representação acima descritas;
- d) Representação vinculada funcional: é a forma da

---

<sup>19</sup> O tópico 3.3, irá por em cheque esta função dos Conselhos, em detrimento da sua realidade cotidiana, em alguns casos.

<sup>20</sup> Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

representação em que os membros, por ocuparem uma determinada posição funcional, automaticamente participam do conselho (DRAIBE, 1998, p.6).

No que diz respeito à natureza da participação os Conselhos podem ser deliberativos (têm poder de decisão sobre as políticas públicas), consultivos (assessoram e apontam indicações e estratégias para as políticas públicas), fiscalizadores (fiscalizam e controlam as ações e recursos do poder público) ou normativos (estabelecem normas e diretrizes para as ações e utilização de recursos do poder público) (DRAIBE, 1998; IBAM/IPEA, 1997; BUVINICH, 2013). É importante ressaltar que eles não são excludentes, pois, ao contrário, há muitos Conselhos com várias dessas características integradas. Em relação à composição interna dos Conselhos, eles podem ser:

Bipartites e paritários: conselhos formados por governo e sociedade civil, com o mesmo número de representantes para cada lado. Bipartites e não-paritários: conselhos formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos. Tripartites e paritários: Neste tipo de Conselho têm assento o governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número de membros de cada categoria. Múltiplos e não-paritários: Governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar nestes Conselhos, sem que haja equivalência numérica entre as partes (DRAIBE, 1998, p.7).

Buvinich (2013) identifica em seu trabalho outro tipo de Conselho que Draibe não menciona: os Conselhos Tripartites não-paritários. A saúde é um exemplo emblemático deste tipo, onde há representantes do governo, dos trabalhadores e dos usuários. Neste caso não há uma igualdade de representação entre os três segmentos citados, mas, sim entre os representantes dos usuários e a soma dos outros dois (governo e trabalhadores).

Essas diferentes classificações não englobam todas as características desses canais participativos, devido à sua complexidade, nem, tampouco, colocam um ponto final à essa tentativa incessante em desvendar suas dimensões. As várias possibilidades existenciais dos Conselhos tornam-se perceptíveis frente à essas classificações que, na realidade cotidiana, podem estar interligadas entre si.

Depois de compreender os aspectos conceituais, funcionais e classificatórios dos Conselhos, faz-se primordial contextualizar quais as leis, principalmente as instituídas após a CF-88, que levaram ao seu processo de regulamentação no âmbito de determinadas políticas públicas e segmentos, assim como é importante frisar sua consolidação e expansão pelo país.

### 3.2 Regulamentação e Expansão dos Conselhos: a “febre conselhistas” no Brasil

Após a promulgação da CF-88, engendrou-se um processo de criação e expansão acelerada de vários Conselhos institucionais por todo o país, como consequência da inserção da “participação” como princípio e/ou diretriz a ser implementado no âmbito das políticas sociais, pela via da institucionalização do controle e da representação política. Esse fenômeno foi intitulado por Carvalho (1998) como “febre conselhistas”.

De acordo com Gohn (2001, p.84), algumas Leis Orgânicas “passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil”. A partir de então, os Conselhos, dentre outras estruturas colegiadas, tornaram-se exigência, em vários níveis administrativos, para o repasse necessário de recursos do âmbito federal ao estadual e/ou ao municipal.

Carvalho (1998) demonstra em seu estudo que, logo após a promulgação da CF-88, os Conselhos de políticas públicas se expandiram de forma tão rápida ao ponto de perceber que entre os mais de 5.000 municípios brasileiros da época, havia mais conselheiros do que vereadores. Uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 1999, demonstrou uma média de aproximadamente 4,9 Conselhos por município, somando um total de 26.859 Conselhos em 99% dos municípios brasileiros (CARVALHO, 1998).

De um lado, algumas leis federais estabeleceram a criação de Conselhos nos níveis federativos nas áreas básicas da educação, assistência social, saúde, previdência social, habitação, criança e adolescente. Do outro lado, leis estaduais e municipais criaram outros tipos de Conselhos vinculados, ora a políticas específicas (políticas urbanas, políticas agrícolas, cultura, meio ambiente), outrora a segmentos específicos (negros, pessoas com deficiência, idosos, mulheres) (GONH, 2001).

O quadro 03 apresenta uma síntese das principais leis de criação dos Conselhos no Brasil pós CF-88 e está longe de ser taxativo, diante da diversidade de Leis Nacionais, Estaduais e Municipais que têm em seu texto referência a algum tipo de Conselho, seja ele de gestão, de programa ou de segmento.

**Quadro 03: Síntese das Leis de Criação dos Conselhos no Brasil**

| <b>Lei/Ano</b>                            | <b>Conselho</b>  |
|---|--|
| Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990      | Conselho Tutelar e Conselho de Direito da Criança e do Adolescente           |
| Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990   | Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde                          |
| Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1995      | Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)                               |
| Lei nº. 8.242, de 12 de outubro de 1991   | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)         |
| Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993    | Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social             |
| Lei nº 8.842, de 4 de Janeiro de 1994     | Conselho Nacional do Idoso (CNI)   |
| Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996  | Conselho Nacional de Educação (CNE)  |
| Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005     | Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHHS) |
| Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008. | Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)                              |
| Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014      | Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)                                |

Fonte: Elaboração da autora, adaptado das legislações nacionais.

Diversas legislações nacionais brasileiras, pós-constituição, cumpriram o objetivo de regulamentar a criação e o funcionamento dos Conselhos, por todo o território nacional, como canais de participação e representação, seja no âmbito do atendimento a segmentos (Criança e Adolescente, Idoso, Mulher, Direitos Humanos), ou na gestão de políticas públicas (Saúde, Previdência Social, Assistência Social, Educação, Habitação), dando seguimento aos princípios e diretrizes constitucionais de democratização e descentralização.

Além das legislações específicas descritas no quadro acima, torna-se imprescindível fazer alusão ao Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014<sup>21</sup>, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), pois, ele é de suma importância para o processo de regulamentação dos Conselhos e de todos os outros mecanismos institucionais democráticos brasileiros, através da criação de um sistema unificado.

O artigo primeiro da PNPS determina como sendo o seu principal objetivo o de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. A lei determina que os Conselhos de políticas públicas, instâncias colegiadas temáticas permanentes, instituídas por

<sup>21</sup> Este decreto foi assinado pela então presidente do Brasil à época, Dilma Rousseff, depois de um Seminário Internacional (Arena de Participação Social) voltado para a discussão sobre o tema, ocorrido entre os dias 21 e 23 de maio de 2014, em Brasília.

ato normativo, consistem em um dos mecanismos de participação social, para a promoção do diálogo entre a sociedade civil e o governo no processo decisório e na gestão de políticas públicas (BRASIL, 2014).

Um ponto a favor dos Conselhos na PNPS diz respeito à determinação de diretrizes gerais para a sua organização e funcionamento em todo o território nacional, com vistas à contribuir para o alcance de melhores resultados, considerando uma grande dificuldade existente a partir da criação desses Conselhos: a distância entre o que se estabelece nas leis e o que ocorre na prática.

Tais diretrizes orientam os Conselhos no sentido de estabelecer diversos mecanismos de transparência a toda à sociedade: a presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar; a definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza; a garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil; o estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; a rotatividade das entidades e dos seus representantes mediante recondução limitada; o compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e, a publicidade de seus atos (BRASIL, 2014).

Este decreto gerou um debate polêmico e conflituoso no atual cenário brasileiro, com ataques advindos da grande imprensa, sendo taxado muitas vezes, como “oportunista”, frente aos protestos que ocorreram em junho de 2013, além de ser denunciado, em outras vezes, como uma ameaça ao caráter representativo da democracia no Brasil (LAVALLE & SZWAKO, 2014). Por outro lado, há também aqueles que defendem o referido decreto:

As vozes em defesa da PNPS e do SNPS fazem lembrar que as instituições participativas constituem a materialização institucional de preceitos consagrados na Constituição e que elas não ameaçam a democracia representativa, pelo contrário, enriquecem-na e a complexificam (LAVALLE & SZWAKO, 2014, p.92).

Pedro Pontual<sup>22</sup>, em entrevista aplicada e divulgada por Lavallo e Szwako (2014) antes da aprovação da PNPS, mas, já em processo de debate e articulação, defendia a necessidade

---

<sup>22</sup>Doutor em Educação e psicólogo, especialista em processo educativo ligado a organizações sociais e orçamento participativo. No período da entrevista era diretor de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República. Desde a década de 1970 atua em movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) na área de participação cidadã nas políticas públicas. Entre outras funções, foi coordenador da Escola da Cidadania do Instituto Pólis (SP), membro coordenador da Ação Educativa e presidente do Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL). Coordenou, entre 1997 e 2002, o orçamento participativo do município de Santo André. (LAVALLE & SZWAKO, 2014).

de construção de um conjunto institucionalizado, na forma de um sistema, de diretrizes e orientações, com vistas a demonstrar um compromisso do Estado em promover a participação social.

Os argumentos favoráveis à PNPS apontam sua relevância no processo de materialização das instituições participativas brasileiras e enriquecimento da democracia representativa uma vez que, até então, cada um desses mecanismos possuem seus regulamentos próprios e específicos, sem obter uma normatização unificada. Entretanto, nos dizeres de Lavallo & Szwako (2014), grande parte destas instituições foram criadas por legislações municipais, estaduais e nacionais como meio para tentar subordiná-las, tornando-se necessário, portanto, a institucionalização de uma política nacional de participação social.

As leis de criação e regulamentação dos principais Conselhos no país, estão associadas ao amplo e acelerado processo de democratização das políticas públicas, consequentes dos movimentos e lutas sociais pela redemocratização, culminando na expansão de mecanismos e canais institucionais de participação e representação popular.

Em 2011 havia Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em mais de 97% dos municípios brasileiros, seguido do Conselho Municipal de Direito do Idoso (51,5%), Conselho Municipal de Política para as Mulheres (15,7%) e Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência (14,2%). (IBGE, 2011).

Com relação aos Conselhos de políticas públicas, nesta mesma época já havia Conselho Municipal de Saúde em 99,7% dos municípios, seguido do Conselho Municipal de Assistência Social (94,4%)<sup>23</sup> e Conselho Municipal de Educação (84,8%) (IBGE, 2012). É importante considerar a diferença, já neste período, entre a quantidade de Conselhos de Políticas *versus* os Conselhos de segmentos. Isso resulta da condição de obrigatoriedade que é atribuído ao primeiro, em legislação nacional, como requisito para a transferência de recursos.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2014 demonstra que esses números continuaram a aumentar nos anos seguintes. Ao somar os dados desta pesquisa, referente à quantidade de Conselhos municipais no Brasil em 2014, chega-se a uma quantia de aproximadamente 36.814 Conselhos municipais (IBGE, 2015). Para se ter uma ideia mais aproximada da realidade atual, a Tabela 01 traz um levantamento da quantidade aproximada de Conselhos municipais no Brasil, de acordo com as últimas pesquisas de abrangência nacional.

---

<sup>23</sup> Os dados do Conselho Municipal de Assistência Social, em 2011, foram obtidos no CENSO-SUAS-2011.

**Tabela 01: Quantidade aproximada de Conselhos municipais no Brasil atual, de acordo com as últimas pesquisas**

| CONSELHO  | ANO DE PESQUISA | QUANTIDADE   |
|---|-----------------|--------------|
| Conselho Municipal de Saúde   | 2014            | 5556         |
| Conselho Tutelar  | 2014            | 5542         |
| Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente                             | 2014            | 5481         |
| Conselho Municipal de Assistência Social  | 2014            | 5373         |
| Conselho Municipal de Educação  | 2014            | 4974         |
| Conselho Municipal de Meio Ambiente   | 2013            | 3784         |
| Conselho Municipal de Direito do Idoso  | 2014            | 3450         |
| Conselho Municipal de Habitação   | 2011            | 3240         |
| Conselho Municipal de Defesa Civil  | 2014            | 1893         |
| Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional                               | 2014            | 1629         |
| Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência                               | 2014            | 1093         |
| Conselho Municipal de Direito da Mulher   | 2013            | 976          |
| Conselho Municipal de Segurança Pública   | 2014            | 691          |
| Conselho Municipal de Direito da Juventude  | 2014            | 608          |
| Conselho Municipal de Transporte  | 2012            | 357          |
| Conselho Municipal de Direitos Humanos  | 2014            | 323          |
| Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial                                    | 2014            | 280          |
| Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional                               | 2011            | 196          |
| Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais | 2014            | 21           |
|   | <b>TOTAL</b>    | <b>45171</b> |

FONTE: Elaboração da autora, adaptado de IBGE (2011; 2012; 2013; 2014) e CENSO-SUAS (2011; 2014).

A partir dos dados demonstrados acima, percebe-se que em 15 anos (de 1999 a 2014) a quantidade de Conselhos municipais no Brasil quase dobrou, passando de 26.859 para, aproximadamente, 45.171. Atualmente, existem em média 8,1 Conselhos municipais por município no país, o que confirma a “febre conselhistas”. De acordo com Avritzer (2008, p.44) o país hoje vivencia o fenômeno “de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho”.

A expansão acelerada dos Conselhos municipais brasileiros não significa, necessariamente, o seu sucesso enquanto mecanismo democrático de participação e representação política, pois, na prática, há muitas dificuldades e desafios a serem vencidos. Os Conselhos municipais se alastraram, juntamente com os Conselhos estaduais e nacionais, gerando muitos conflitos em relação ao seu papel, funcionamento e organização, capacidade de representatividade e deliberação dos conselheiros (CARVALHO, 1998; TEIXEIRA, 2000a).



Essa “febre conselhistas” gerou no universo acadêmico um debate efervescente, tendo os Conselhos como objeto de estudo e, nos dizeres de Luchmann (2008, p.89), não se deu apenas pela sua inovação, ousadia e diferenciação no âmbito das políticas públicas, mas, também, “por terem constituído um ‘exército’ de conselheiros, o que inaugura novas formas de representação da sociedade civil junto ao campo institucional”.

Sendo assim, percebido o processo de criação, institucionalização, regulamentação e expansão desse mecanismo democrático, faz-se necessário saber quais as principais discussões sobre os Conselhos, nos estudos e pesquisas atuais, com vistas a compreender as nuances, complexidades e controvérsias entre a teoria e a prática.

O tópico a seguir irá analisar o processo de legitimação dos Conselhos, com vistas à compreender até que ponto a representação neste espaço torna-se legítima para, portanto, compreender as consequências do processo de institucionalização, apontadas algumas vezes como positivas e outras vezes como negativas. Tais discussões irão tentar demonstrar a hipótese de que, em alguns casos, nos Conselhos municipais, ao invés da sociedade exercer o controle social sobre o Estado, é o Estado que exerce o controle sobre a sociedade.

Vale lembrar que as ideias a serem expostas não pretendem negar totalmente os Conselhos e sua abertura como canal de participação e representação política, pois, há o reconhecimento das conquistas legislativas e práticas desses mecanismos para a consolidação de um governo cada vez mais democrático.

### **3.3 Legitimação, Institucionalização e Controle**

A legitimação da representação nas instituições participativas é um tema já abordado, em um âmbito geral, no final do primeiro capítulo. Entretanto é necessário tecer esta reflexão no contexto dos Conselhos, com vistas a compreender, na visão de alguns autores e pesquisas recentes, até que ponto a representação neste espaço torna-se legítima. Estudos atuais questionam quais as condições, no interior dos Conselhos, que garantem legitimidade à representação da sociedade neste mecanismo.

De acordo com Borba e Luchmann (2010) novos atores e instituições (associações civis, movimentos sociais e ONGs) vêm causando mudanças no regime democrático tradicional e, ao mesmo tempo, buscam uma representação de interesse legítima frente ao Estado. Os Conselhos são exemplos de espaço de participação onde estes novos atores buscam desenvolver atividades representativas e têm sua legitimidade desafiada.

No sistema eleitoral, tradicional do regime representativo, a legitimidade é garantida através do sufrágio universal como mecanismo de escolha dos representantes. Neste caso é o voto da maioria que torna os representantes devidamente legítimos frente aos seus representados: característica que não está contida na realidade dos Conselhos. É necessário compreender esse novo formato de representação institucionalizada para decifrar a seguinte questão: “como olhar estes espaços através de lentes diferentes da lógica e dos critérios de legitimidade da representação eleitoral” (BORBA & LUCHMANN, 2010, p. 231).

É certo que a representação nos Conselhos ocorre através de entidades e organizações da sociedade civil. Os representantes da sociedade que participam do Conselho são escolhidos, em geral, considerando o seu “conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho” (ÍDEM, 2010, p. 233), o que difere dos critérios de escolha dos representantes no sistema eleitoral.

Neste sentido, vários estudos definem condições para o grau de legitimidade da representação nos Conselhos, sobre diferentes perspectivas: afinidade, solidariedade e experiência com o tema (AVRITZER, 2007); atuação/configuração da sociedade civil e desenho institucional (BORBA & LUCHMANN, 2010); mecanismos de intermediação e de controle entre representantes e representados (LAVALLE, et al 2006); ampliação da participação da sociedade (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012).

A legitimidade da representação da sociedade civil em instituições participativas, segundo Avritzer (2007, p.448), está relacionada à especialização temática e experiência com o tema, com origem na escolha, no interior de associações civis, entre atores da sociedade civil, que possuem uma “identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente”.

Borba e Luchmann (2010, p. 232) avaliam a qualidade da representação nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, através dos seguintes critérios: “a) o perfil destes representantes; b) os mecanismos de autorização e de prestação de contas; c) a pretensão de legitimidade dos representantes nestes espaços”. Estes autores definem dois elementos cruciais na legitimidade da participação das organizações da sociedade nos Conselhos: “a configuração da atuação da sociedade civil e a configuração do desenho institucional da participação e representação” (ÍDEM, p. 236).

As organizações da sociedade civil adquirem legitimidade ao participarem da defesa dos interesses e demandas dos grupos excluídos historicamente dos processos de deliberação política do Estado. Para esses autores, esta representação se torna legítima pelo simples fato de que foram tais organizações da sociedade que conquistaram a implementação deste novo

espaço participativo, através de lutas sociais pela defesa e ampliação dos direitos sociais e políticos (BORBA E LUCHMANN, 2010).

Porém, “as organizações da sociedade civil são pretensamente legitimadas não apenas em função da defesa dessas causas, mas também em virtude do conhecimento e qualificação acerca dos problemas e da maior capacidade e flexibilidade em resolvê-los” (ÍDEM, p. 235). Nos dizeres de Borba e Luchhmann (2010), essa legitimidade ocorre, principalmente, pela justificativa moral, na defesa das causas sociais, em detrimento à justificativa procedimental (eleições).

Dando continuidade às ideias destes dois autores, no que diz respeito ao desenho institucional, este também é um elemento de legitimidade da representação à medida que estabeleça uma organização estrutural que desenvolva maior conectividade, filtra as escolhas das representações institucionais e, conseqüentemente, influencia o perfil dos representantes. Portanto, para esses dois autores, a legitimidade da representação política nos Conselhos está associada ao conjunto de regras, normas e critérios de representatividade dos conselheiros.

Numa outra perspectiva Lavalle, et al (2006), analisa a legitimidade das inovações institucionais participativas a partir dos mecanismos de intermediação e de controle entre representantes e representados, levando em conta uma perspectiva analítica que conjuga três questões operacionais: preservar o caráter normativo da representação, não condenar as novas práticas de representação como ilegítimas e analisar suas práticas por meio das normas democráticas exigidas. Borba e Luchmann (2010, p. 235) identificam na perspectiva de Lavalle, et al (2006) “a importância dos mecanismos de garantia das exigências democráticas mínimas de responsividade, prestação de contas e sanção para a garantia de legitimidade desse tipo de representação”.

Ao se preocupar com a legitimidade das organizações da sociedade civil nos Conselhos Gestores, Almeida e Tatagiba (2012, p.76) o associam à “capacidade de obter uma audiência mais ampliada que vá além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política”. Estes autores chamam atenção para a necessidade de maior abertura dos Conselhos, com vistas à equilibrar os interesses de todas as categorias, fomentando a participação dos cidadãos e da sociedade civil como sua principal base de legitimidade.

Os estudos recentes citados acima, ao buscarem respostas para o grau de legitimidade da representação no Conselho, identificam suas possibilidades em detrimento das dificuldades existentes. A representação da sociedade, através de conselheiros representantes de entidades e organizações não-governamentais, torna-se legítima por diversas situações: à medida que a relação entre representantes e representados é regida pela existência de afinidade,

solidariedade, identificação e experiência com o tema dos Conselhos (AVRITZER, 2007); pela intermediação e controle na prestação de contas entre ambos (LAVALLE, et al 2006); quando há ampliação da participação e atuação da sociedade civil (BORBA E LUCHMANN, 2010; ALMEIDA E TATAGIBA, 2012); e, até mesmo, por questões institucionais e normativas internas ao Conselho (BORBA E LUCHMANN, 2010; LAVALLE, et al 2006).

Ocorre que, mesmo sendo teoricamente reconhecidas e divulgadas algumas condições de legitimidade da representação no Conselho, estudos identificam, neste mecanismo, uma prática permeada por dificuldades e barreiras, tanto internas quanto externas, ao processo de legitimação: em alguns casos a relação entre os representantes e representados não possuem afinidade de interesses, prestação de contas, identificação com o tema/segmento, mediação; às vezes os Conselhos funcionam de forma restrita e fragmentada, sem estratégias de divulgação, transparência e mobilização da sociedade, assim como as questões internas, normativas e institucionais não contribuem para a efetivação dos objetivos do Conselho. Por isso, pesquisas tentam identificar as consequências do processo de institucionalização da participação e da representação no âmbito dos Conselhos.

A institucionalização dos Conselhos se consolida através de uma base legal e jurídica e seu funcionamento vincula-se às regras formais definidas em regimentos e estatutos que o fazem permanecer no tempo (LUCHMANN, 2009). É importante lembrar que a concretização normativa, legislativa e institucional dos novos canais de representação e participação, revelados na CF-88, resulta das reivindicações dos movimentos sociais, em prol da sua inserção na gestão e no controle das políticas sociais, viabilizando a abertura de novos mecanismos democráticos (FARIA E RIBEIRO, 2011; DRAIBE, 1998).

Partindo desse pressuposto, os Conselhos tornaram-se instituições que, de acordo com Avritzer (2008), caracterizam-se pela existência da partilha de poder entre diversos segmentos da sociedade organizada e do poder público, podendo variar de acordo com três aspectos: a organização da participação, o relacionamento do Estado com a participação e as exigências legislativas, ao Governo, para a implementação ou não da participação.

Simultaneamente ao processo de institucionalização dos canais de participação, emerge uma arena de debates empenhados em demonstrar as interferências do desenho institucional no desempenho das novas instituições democráticas (FARIA & RIBEIRO, 2011), além de outros estudos que reconhecem os formatos de participação institucionalizada como meio para construção da cidadania (DRAIBE, 1998; ALMEIDA & TATAGIBA, 2012).

De acordo com Draibe (1998) a “forma conselho” significa um avanço dos interesses dos movimentos sociais, por meio da institucionalização de seus mecanismos de expressão,

representação e participação. Esta autora demonstra um reconhecimento positivo dos Conselhos, feito pelos próprios conselheiros, ao diagnosticarem este canal como insubstituível espaço de negociação e consenso na relação entre as partes da sociedade civil e desta com o governo. Porém, nesse mesmo estudo, os conselheiros também relatam os problemas existentes nos Conselhos como, por exemplo, a dificuldade de representação e de poder.

Almeida e Tatagiba (2012, p.72) também evidenciam a institucionalização participativa, pela via dos Conselhos, como um avanço resultante das lutas pela construção da cidadania, imposto pelo princípio do projeto participativo da sociedade brasileira e, por isso, têm papel crucial na democratização da gestão pública. Assim como Draibe (1998), Almeida e Tatagiba (2012) evidenciam as dificuldades e limites inerentes ao Conselho, consequentes da sua natureza fragmentada, burocrática e dependente dos governos.

Percebe-se, portanto, nesses autores (DRAIBE, 1998; ALMEIDA & TATAGIBA, 2012), o reconhecimento de alguns avanços intrínsecos à institucionalização dos Conselhos como estratégia importante não só para o reconhecimento de um novo formato institucional, mas, também, para refletir as mudanças necessárias para sua efetivação democrática.

Faria e Ribeiro (2011) consideram a institucionalização dos canais participativos, dentre eles os Conselhos de políticas, como incremento do processo de redemocratização do Brasil, normatizado pela CF-88 e por uma nova legislação participativa. Essas autoras depositam nesses espaços a “crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão das políticas públicas” (FARIA E RIBEIRO, 2011, p.125). Entretanto, ao contrariarem as expectativas em torno das inovações institucionais, Faria e Ribeiro (2011) tentam demonstrar como as questões normativas e institucionais interferem no desempenho participativo, deliberativo e representativo dessas instituições.

É o formato institucional que define, por meio de documentos de regulação da dinâmica do Conselho (Leis de Criação e de Alteração e Regimentos Internos), entre outras questões, “quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados” (ÍDEM, p.127). Segundo Faria e Ribeiro (2011), a institucionalização dos Conselhos pode ser medida a partir de três aspectos: seu tempo de existência, a estrutura organizacional e a frequência das reuniões obrigatórias.

Um tempo maior de existência assim como a regularidade das reuniões revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são

esses espaços. Na mesma direção, a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos. Assim como a previsão de conferências e a sua frequência também apontam para uma organização da política, uma vez que elas são partes importantes da estrutura que as compõem (ÍDEM, p.128)

Portanto, de acordo com estas autoras, o bom funcionamento do Conselho está inteiramente relacionado às imposições normativas e institucionais que interferem nos resultados dos processos de deliberação, participação e representação (FARIA E RIBEIRO, 2011).

A institucionalização dos mecanismos de participação e representação, no Brasil, influe na organização e funcionamento de novas arenas “democráticas” e consiste numa via para o controle da sociedade pelo Estado. A transição da participação por meio de movimentos populares para a participação por meio de canais institucionalizados permite ao poder público reunir todas as organizações e movimentos da sociedade, por meio de seus representantes, em um só lugar. Neste sentido, pode-se dizer que institucionalizar significa controlar. Luchmann e Borba (2008, p.66) elucidam as consequências do desenho institucional nos Conselhos:

O conjunto de regras institucionais relativas aos atores, aos objetivos, aos espaços de discussão e deliberação tende a enfraquecer, no caso dos conselhos, uma efetiva participação e representação social, a medida em que desloca as lideranças para o espaço institucional sem uma contrapartida tendo em vista o revigoramento do tecido associativo local. Este quadro só faz aumentar os custos de participação. Ao invés de oportunizar a inclusão, tende mais fortemente a gerar um ciclo vicioso entre conhecimento, qualificação, participação e representação.

Se em tese, um dos objetivos dos Conselhos é fazer com que a sociedade organizada, através de seus representantes, se aproxime do poder público e exerça, sobre ele, um Controle Social sobre suas ações e decisões, na prática, as condições institucionais e os conflitos locais provocam, em alguns casos, uma ação contrária: o controle social da sociedade pelo poder público. Neste ponto se concentra a hipótese geral que a presente pesquisa tenta demonstrar. Segundo Bobbio, et al, (2004, p.220), o controle social consiste no:

Conjunto de meios de intervenção quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer

condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Ancorado neste conceito, supõe-se que os Conselhos surgiram como uma intervenção do Estado, num contexto de mobilizações sociais, para induzir os sujeitos sociais e políticos à conformação, frente às novas regras e normas democráticas de participação e representação.

De acordo com as determinações constitucionais e legislativas, a multiplicação e descentralização de novos espaços participativos (entre eles o Conselho) levaram à reconfiguração da representação política, para além das fronteiras do mecanismo de representação tradicional eleitoral, responsabilizando a Sociedade Civil, em parte, pelo direcionamento e controle das ações públicas em políticas sociais específicas, estabelecendo novas formas de representação dos atores sociais (BISPO JUNIOR E GERSHMAN, 2015).

Porém, de acordo com Raichelis (2006), estudos e pesquisas demonstram que, mesmo após vários anos de experiência acumulada, os Conselhos são permeados por dificuldades para a efetivação do controle social sob a responsabilidade de atores não-estatais. Para esta autora, os desafios atuais do Conselho estão relacionados:

Ao contexto adverso em que os conselhos foram implantados – de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolitização da política, processos que fragilizam a capacidade de a sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal. Outras dificuldades decorrem da própria lógica de estruturação das políticas públicas na sociedade capitalista e da natureza da intervenção estatal nesse campo (RAICHELIS, 2006, p.2).

Tais dificuldades impregnaram uma lógica setorial e específica nos Conselhos (RAICHELIS, 2006) que, apesar do seu impacto teórico e institucional, restringe seu potencial democratizante e, conseqüentemente, gera uma “baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas” (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012, p.71).

De acordo com Raichelis (2006), o executivo tem recusado a partilha de poder na esfera conselheira, resistindo duramente ao reconhecimento da legitimidade deste espaço institucional para o exercício do controle social, o que revela o conflito e superposição de deliberações num sistema que está longe de obter harmonia e equilíbrio entre sujeitos com papéis diferentes e complementares (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012).

Para Almeida e Tatagiba (2012, p.71), os Conselhos precisam obter "maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão". Raichelis

(2006) complementa esta informação afirmando que, se eles “continuarem atuando como uma instância fechada, com fraca capilaridade social e sem sintonia com fóruns sociais mais amplos, a tendência é se burocratizarem, caírem na rotina institucional” (RAICHELIS, 2010, p. 44).

Com a institucionalização desses novos espaços de participação, esperava-se reverter o antigo padrão centralizado, tecnocrático e burocrático de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, através da transparência e maior responsabilização das agências estatais, ao passarem a serem controladas pela sociedade por meio de ações efetivas de fiscalização e controle (TATAGIBA, 2002, p.47). A falsa ideia de aproximação entre sociedade e Estado pode até ter imprimido um sistema mais democrático, em relação aos anteriores. Porém, em meio à prevalência de conflitos e tensões, na maioria das vezes, é o Estado que se sobressai como detentor do poder de deliberar e definir as prioridades na alocação dos recursos.

A partir do discurso desses autores, pressupõe-se, como consequência da institucionalização desses mecanismos, a existência de uma participação e representação formal, onde os Conselhos constituem-se, frequentemente, como um das estruturas de controle do atual Estado Neoliberal, pois reproduzem, em muitos casos, formas pontuais, fragmentadas e setorializadas de participação e representação política da sociedade que estão aquém do que é desejado. A seguir, dados empíricos tentam demonstrar as hipóteses de pesquisa no seio do *locus* de pesquisa.



## CAPÍTULO IV

### **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO PIAUIENSE DO SERTÃO NORDESTINO**

Após obter um longo percurso eminentemente teórico, delineado no primeiro, segundo e terceiro capítulos, cabe a este último capítulo a responsabilidade de intercalar o debate teórico ao prático, através da descrição, análise e interpretação dos dados obtidos em análise documental e aplicação de questionários e entrevistas com os Conselheiros Representantes da Sociedade (CRS) dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí.

Aqui serão apresentados os resultados da pesquisa *in lócus* sobre a participação e a representação nos Conselhos de um município piauiense do sertão nordestino, com vistas à tentar verificar empiricamente as hipóteses de pesquisa.

Inicialmente, faz-se primordial justificar a escolha do Município de Picos-Piauí, como *lócus* de pesquisa, a partir de uma breve contextualização socioeconômica da cidade, proporcionando ao leitor uma aproximação à realidade do estudo. Em seguida, o segundo tópico propõem-se à delinear os caminhos da pesquisa, apontando a metodologia, os métodos e os instrumentos utilizados na fase de coleta de dados.

Posteriormente, será feita uma descrição, análise e interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo com vistas a compreender seus 04 (quatro) eixos de pesquisa: 1) Desenho institucional dos Conselhos; 2) Perfil sócioeconômico dos CRS; 3) Perfil político e associativo dos CRS; 4) Legitimidade da representação e participação.

Como já foi dito na introdução deste trabalho, não há a pretensão em apontar como a participação e a representação deveriam ser, mas sim como elas são, revelando suas particularidades e dimensões do âmbito local.

#### **4.1 Contextualização do Município de Picos-Piauí**

O município de Picos-Piauí, escolhido como o *lócus* de pesquisa, de acordo com dados do IBGE (2016), possui uma população estimada de 76.749 habitantes (15.107 residentes na área rural e 58.307 residentes na área urbana), com densidade demográfica de 137,30 hab/km<sup>2</sup>, numa área territorial de 577.304 km<sup>2</sup>. Situado à quase 310 km de Teresina, capital

do Estado do Piauí, Picos localiza-se na região Centro-Sul do Estado e caracteriza-se como o município sede do Território de Desenvolvimento do Vale do Rio Guaribas.

Historicamente, assim como quase todas as cidades do Piauí, sua colonização se deu através da expansão das atividades pecuárias do litoral em direção ao interior do país. Atraído pelas boas condições para a agricultura e criação do gado, sua ocupação no século XVIII, fez-se através da expulsão dos nativos (indígenas) e instalação de uma fazenda, às margens do Rio Guaribas<sup>24</sup>.

Suas condições propícias possibilitaram o crescimento do núcleo populacional da região, inicialmente atraído por compradores e negociantes vindos da Bahia e do Pernambuco, desenvolvendo-se através de bons negócios e que, por isso, fixaram residência no local. No ano de 1851 ocorreu o desmembramento do território de Oerias (primeira capital do Piauí). Em 1855 o território elevou-se à categoria de Vila e, cinco anos depois, com a resolução provincial nº 33, de 12/12/1890, o local passou a ser cidade, denominada Picos, devido à localização rodeada por montes picosos<sup>25</sup>.

Na década de 1940 o município de Picos ainda possuía características rurais, com destaque para atividades agrárias, como a produção de alho que deu destaque ao município como grande produtor nacional durante vários anos. Já nos anos de 1950 ocorreram mudanças no contexto político, social e econômico, com o crescimento da indústria e do comércio.

Município piauiense do sertão nordestino, atualmente Picos é conhecida como “capital nacional do cajú e do mel” e destaca-se economicamente na região por possuir a segunda maior arrecadação de Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – ficando abaixo apenas de Teresina, a capital do Estado –, e por ser o terceiro maior PIB do Estado (IBGE, 2012).

O município de Picos possui o segundo maior entroncamento rodoviário do Nordeste, sendo cortado pela BR-316 (ou Rodovia Transamazônica), BR-407, BR-230, e estando próximo à BR-020.

As condições econômicas, aliada ao seu posicionamento geográfico, conferem à cidade a condição de pólo comercial efervescente do Piauí e o reconhecimento como cidade promissora em vários setores. Sua população flutuante chega a 3.000 pessoas por dia, vindas de aproximadamente 40 (quarenta) cidades da macroregião.

---

<sup>24</sup> Para saber mais, ver SALES, Aline Pinheiro de. O vaqueiro no Piauí: práticas e representações culturais em Picos-PI (1980-2000). Monografia (Licenciatura Plena em História) – Universidade Federal do Piauí, Picos, 2015. Disponível em: <[https://www.dropbox.com/s/Octv9bp6e4zdx8k/Hist\\_Aline%20Pinheiro.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/Octv9bp6e4zdx8k/Hist_Aline%20Pinheiro.pdf?dl=0)>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

<sup>25</sup> Disponível em:<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/piaui/picos.pdf>.

Um “Raio X do Trânsito” de Picos, feito por uma equipe de reportagem do site G1, demonstrou que há uma frota de, aproximadamente, 64.767 mil veículos circulando pela cidade, todos os dias, sendo 39.767 do próprio município e 25.000 das cidades vizinhas. Por esse e outros problemas urbanos, a cidade sofre com a falta de infraestrutura e os reflexos do seu crescimento desordenado<sup>26</sup>.

Através da pesquisa de campo e do levantamento de dados acerca dos Conselhos existentes no município, percebeu-se a existência de vários canais de participação e representação, institucionais e não-institucionais, em Picos, como, por exemplo: Conselhos Municipais de Políticas Públicas, de Programas e de Segmentos, Associações, Sindicatos, ONG’s, Movimentos Sociais, entre outros. Em contrapartida, cabe ressaltar que neste município não há Orçamento Participativo (OP).

A presente pesquisa se propõe a fazer uma análise dos Conselhos municipais, como canais de participação e representação, a partir de um Estudo de Caso aprofundado a respeito desta temática no município de Picos, até então inexistente. A localização geográfica favorável para o desenvolvimento econômico, sua alta taxa de urbanização (terceira maior cidade do Estado) e o reconhecimento como município sede de uma macrorregião composta por mais de 40 cidades, caracterizam-se como justificativas para a escolha deste município.

Há neste estudo uma pretensão em contribuir e acrescentar ao debate sobre os Conselhos neste país, com uma análise de um contexto até então não estudado em profundidade, com vistas a fomentar a pesquisa e reflexão desta questão em novas áreas de estudo no Estado do Piauí. Depois de contextualizar o *lócus* de realização deste estudo, o tópico a seguir delinea os caminhos da pesquisa.

## **4.2 Caminhos da Pesquisa**

Esta pesquisa se propôs a realizar um Estudo de Caso sobre Participação e Representação nos Conselhos Municipais, tendo como *lócus* de pesquisa alguns Conselhos Municipais em Picos – Piauí.

Inicialmente, a pesquisa bibliográfica, inerente à qualquer pesquisa científica, suscitou interpretações teóricas, históricas e conceituais acerca das duas grandes categorias de análise – participação e representação –, com vistas à esclarecer aspectos importantes e basilares para

---

<sup>26</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/caminhos-do-brasil-caravana-g1/picos/platb/>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

a fundamentação deste estudo, obtida através da produção científica de autores que versaram sobre a temática em questão.

Posteriormente, realizou-se uma Pesquisa de Campo, de Outubro à Novembro de 2016, na cidade de Picos-PI, com vistas a desenvolver Visitas Institucionais nos Conselhos escolhidos, Análise Documental e aplicação de Questionários e Entrevistas com os sujeitos da pesquisa. Abaixo, o Quadro 04 traz o demonstrativo do Campo, População da Pesquisa e número de CRS que responderam ao questionário.

**Quadro 04: Demonstrativo do Campo e População da Pesquisa**

| CONSELHOS ESCOLHIDOS   | NCRS*     | NCRSRQ**  |
|--|-----------|-----------|
| 1. Conselho Municipal de Saúde (CMS)   | 08        | 09        |
| 2. Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)                               | 04        | 04        |
| 3. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMAM)                         | 10        | 02        |
| 4. Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS) | 09        | 09        |
| 5. Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA)             | 05        | 01        |
| 6. Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa (COMUPI)                        | 05        | 04        |
| 7. Conselho Municipal de Direito da Mulher (CMULHER)                             | 07        | 03        |
| 8. Conselho Municipal de Direitos Humanos e da Diversidade (CMDHD)               | 08        | 05        |
| <b>TOTAL:</b>  | <b>56</b> | <b>37</b> |

Fonte: Elaboração da autora.

\* Número de Conselheiros Representantes da Sociedade (titulares).

\*\* Número de Conselheiros Representantes da Sociedade que Responderam ao Questionário.

Os 08 (oito) Conselhos Municipais que compõem o Campo de Estudo foram escolhidos de acordo com as possibilidades e dificuldades encontradas durante a aproximação à realidade *in lócus*. Dos 56 (cinquenta e seis) CRS, 37 (trinta e sete) responderam ao Questionário estruturado<sup>27</sup>, tendo um alcance de, aproximadamente, 66% da População de Pesquisa.

A partir da leitura do Quadro 04 percebe-se que, no caso do CMS<sup>28</sup>, CMAS e CGFMHIS, cem por cento (100%) dos seus CRS responderam ao questionário, apresentando uma maior facilidade no contato e aproximação. Em seguida, têm-se o COMUPI (80%), o CMDHD (62,5%) e o CMULER (42%). Por fim, no COMAM e no CMDCA, ambos com 20%, os CRS apresentaram maior resistência e dificuldade para a aplicação do questionário.

<sup>27</sup> Os comentários dos Conselheiros Representantes da Sociedade, feitos ao final da aplicação do questionário, serão aqui identificados pela sigla "CRS", seguida do número referente à ordem de aplicação dos questionários. Por exemplo: CRS1, CRS8, CRS17.

<sup>28</sup> No CMS, 09 conselheiros representantes da sociedade responderam ao questionário, incluindo 08 titulares e 01 suplente.

É importante ressaltar que o percurso da pesquisa de campo perpassou por três momentos decisivos: 1) Levantamento de dados acerca dos Conselhos existentes no município; 2) Primeiro contato com o Conselho, através do Presidente, para entrega de Ofício, permissão para acesso aos documentos de Análise Documental e busca por contatos dos CRS; 3) Articulações necessárias para a aplicação dos questionários e entrevistas com os sujeitos de pesquisa.

O primeiro momento foi crucial para saber quais Conselhos existem na cidade de Picos, e enfrentou diversas dificuldades e empecilhos devido à falta de um banco de dados com informações específicas sobre os Conselhos municipais existentes na cidade. Inicialmente, ocorreu uma visita à Secretaria de Planejamento para a busca de tais informações. Porém, nem mesmo sua organização interna possuía os dados requeridos.

Em virtude das condições enfrentadas, a escolha dos Conselhos, inicialmente, limitou-se àqueles de maior visibilidade e reconhecimento. O primeiro momento acabou sendo facilitado somente com o início da segunda etapa, pois, foi através do contato com os Presidentes dos Conselhos mais reconhecidos (CMS, CMAS, CMDCA) que as informações à respeito de outros Conselhos foram obtidas.

Depois da entrega de Ofício aos Presidentes de cada Conselho iniciou-se a saga para contato por telefone e marcação da aplicação de Questionários estruturados, com os 55 Conselheiros Representantes da Sociedade (CRS), e entrevistas semi-estruturadas com 04 (quatro) CRS. Simultaneamente, ocorreram inúmeras tentativas de acesso aos documentos de Análise Documental.

Este segundo momento também enfrentou barreiras devido à falta de localização e sede da maioria dos Conselhos, além das limitações impostas pelo pouco tempo e desinteresse da maioria dos sujeitos envolvidos. A aplicação de questionários estruturados e entrevistas, aliado à Observação simultânea, permitiu, ao mesmo tempo, uma maior aproximação e diálogo com os sujeitos envolvidos, além de promover uma abertura, ao final do questionário, para comentários do sujeito, quando fosse do seu interesse.

Para a investigação da temática na realidade local escolhida, foi feita uma pesquisa documental, com vistas a ter acesso às fontes secundárias que tiveram, pela primeira vez, um tratamento analítico de acordo com os objetivos da pesquisa.

Durante a análise documental bucou-se o acesso às Leis de Criação e de Alteração (quando existentes) dos Conselhos (impressas ou digitalizadas) e seus respectivos Regimentos Internos, necessários para desvendar características do perfil institucional dos Conselhos.

Considerando a importância de aprofundamento qualitativo das questões em pesquisa, tornou-se necessário a aplicação de entrevistas estruturadas, com vistas a obter maiores informações sobre os Conselhos, com quatro conselheiros: três CRS e uma pessoa que não é mais CRS, mas, que já foi durante muitos mandatos<sup>29</sup>. Os três CRS foram escolhidos por terem um maior tempo de militância política nos Conselhos e nas Entidades que representam. O outro sujeito foi escolhido por, desde o início da pesquisa de campo, contribuir para o acesso a várias informações, além de sua participação ativa no processo de criação e instalação de vários conselhos municipais da cidade (CMS, CMULHER, CMDCA, Conselho Tutelar). O Quadro abaixo revela, com base nos 04 (quatro) Eixos de pesquisa, suas respectivas variáveis explicativas.

**Quadro 05: Demonstrativo dos Eixos e Variáveis de Pesquisa**

| EIXOS  | VARIÁVEIS   |
|--|---|
| 5 Desenho institucional dos Conselhos  | Criação e instalação dos Conselhos; Regimento Interno; Localização/sede; Composição e infraestrutura; Natureza e classificação dos Conselhos.   |
| 6 Perfil socioeconômico dos Conselheiros representantes da sociedade         | Sexo; Cor; Idade; Ocupação; Rendimento; Composição familiar; Escolaridade.  |
| 7 Perfil político e associativo dos Conselheiros representantes da sociedade | Tempo de participação como conselheiro(a); tempo de participação na Entidade que representa; quantidade de mandatos; Participação e frequência em Órgãos de Classe, Órgãos Comunitários, Atividades Coletivas, Ações Voluntárias e Atividades Eleitorais; Posicionamento frente aos Partidos Políticos; Motivações. |
| 8 Legitimidade da representação, participação e representatividade           | Mecanismos de escolha/autorização; Mecanismos de prestação de contas; Mecanismos de participação.   |

Fonte: Elaboração da autora.

Os dados obtidos por meio das respostas aos questionários foram inseridos e analisados através do Programa SPSS Statistics Base. Através deste software científico de análise estatística, foi feita a análise descritiva da frequência das variáveis.

Os dados a seguir serão descritos, analisados e interpretados, com vistas a compreender as duas grandes categorias de pesquisa – “participação” e “representação” – através do comportamento das variáveis, obtidas na análise documental e respostas dos questionários e entrevistas. Faz-se primordial uma identificação do perfil institucional dos Conselhos municipais escolhidos como campus de pesquisa.

<sup>29</sup> Este sujeito será identificado, em suas falas, como (CRS38).

### 4.3 Caracterização Institucional dos Conselhos de Picos-Piauí

Este tópico tem o objetivo de desvendar o perfil institucional dos 08 (oito) Conselhos escolhidos para a análise descritiva e analítica desta pesquisa, e expressa uma preocupação em desvendar características cruciais que interferem no processo de legitimação da participação e da representação dos Conselhos.

Borba e Luchmann (2010) consideram a relevância do desenho institucional dos Conselhos Gestores para a problematização e discussão sobre a legitimidade da representação, pois, de acordo com esses autores “o conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis que visam a fazer valer e promover, neste caso, a representatividade dos conselheiros”. O Quadro à seguir sintetiza as informações iniciais a respeito das Leis de Criação e de alteração (quando existentes) e Regimentos Internos dos Conselhos Municipais de Picos-PI.

**Quadro 06: Leis de Criação, Leis de Alteração e Regimentos Internos atuais dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí**

| <b>Conselho</b> | <b>Lei/Ano de Criação</b>   | <b>Lei de Alteração</b>                | <b>Regimento Interno</b>                            |
|-----------------|---|--|---|
| CMDCA           | Lei Nº 1689 de 27 de setembro de 1991                                   | Lei Nº 2591 de 02 de outubro de 2015   | 13 de dezembro de 2016                              |
| CMS             | Lei Nº 1.749, de 24 de agosto de 1993.                                  | -----                                  | 26 de fevereiro de 2013                             |
| CMAS            | Lei Nº 1844 de 24 de janeiro de 1996                                    | Lei Nº 2201 de 25 de novembro de 2005. | Maior de 2000                                       |
| COMUPI          | Lei Nº 2131 de 08 de abril de 2005                                      | Lei Nº 2291 de 15 de maio de 2008      | 15 de abril de 2011                                 |
| CGFMHIS         | Lei Nº 2294 de 11 de junho de 2008                                      | Lei Nº 2544 de 19 de dezembro de 2013  | Portaria Nº 517 de 03 de julho de 2014              |
| CMDHD           | Lei Nº 2356 de 05 de abril de 2010                                      | Lei Nº 2487 de 25 de março de 2013     | Portaria Nº 501 de 09 de julho de 2013              |
| CMULHER         | Lei Nº 2398 de 20 de maio de 2011<br>Lei Nº 2572 de 18 de junho de 2014 | Lei Nº 2591 de 19 de agosto de 2014    | 05 de agosto de 2015                                |
| COMAM           | Lei Nº 2447 de 10 de abril de 2012                                      | -----                                  | Resolução Nº 002 – COMAM – de 20 de janeiro de 2016 |

Fonte: Elaboração da autora, adaptado das Leis municipais e Regimentos Internos dos Conselhos.

Os três primeiros Conselhos Municipais de Picos (CMDCA, CMS e CMAS) foram criados ainda na década de 1990, fundamentados em leis nacionais que determinaram a sua obrigatoriedade nos municípios brasileiros. Na primeira década do século XXI novas leis municipais criaram o COMUPI, CGFMHIS e CMDHD.

Por fim, nos últimos anos foram criados o CMULHER e o COMAM. Um dos sujeitos entrevistados participou da criação de vários Conselhos municipais de Picos, demonstrando que:

Diante das dificuldades era necessário investir na criação e fortalecimento dos Conselhos por entender que eles são os instrumentos de Participação Popular e democrática, fiscalizando e propondo políticas públicas na busca por melhores condições de vida para as pessoas menos favorecidas e que sempre viveram à margem da sociedade (CRS38).

Uma observação ao Quadro 06 permite perceber que quase todos os Conselhos sofreram alguma alteração, exceto o CMS e o COMAM. O CMDCA foi o primeiro Conselho Municipal criado por lei em Picos-PI. Alterado por lei recente, o CMDCA passou a compor a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, juntamente com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Em 1993 foi criado o CMS, por lei que instituiu a criação de duas instâncias colegiadas (Conferência Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde) para compor o Sistema Único de Saúde do município de Picos. Três anos depois houve a criação do CMAS, que em 2005 veio a sofrer alterações na composição dos seus membros.

Já no século XXI a Lei 2131/2005 constituiu o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), vinculado naquela época à Secretaria do Trabalho e Assistência Social. Três anos depois uma nova lei municipal fez alterações nas redações dos artigos 3º e 4º. Se antes as atribuições estavam voltadas ao fortalecimento da Política de Assistência Social no atendimento do Idoso, agora há menção às Políticas de Atendimento à Pessoa Idosa como um todo, ampliando o escopo para outras áreas que também são responsáveis por este segmento.

Em 2008 foi sancionada a lei de criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e instituição do seu Conselho-Gestor (CGFMHIS). Cinco anos depois, uma lei alterou sua composição, passando de 12 (doze) para 14 (quatorze) membros titulares. O CMDHD foi criado em 2010, vinculado à Secretaria Municipal da Juventude e Direitos Humanos de Picos-PI e instituído como órgão autônomo. Um dos sujeitos entrevistados explicou que:

Logo após a criação desta Secretaria, quatro profissionais à frente das Coordenadorias Especiais (Idosos e Pessoas com Deficiência, População LGBT, Igualdade racial, Mulher) verificaram, durante sua atuação junto à população, a frequente violação de Direitos Humanos no município e se empenharam pessoalmente no processo de criação e de instalação do referido Conselho (CRS9).



Três anos após sua criação, uma lei municipal alterou os artigos 2º e 3º e o CMDHD passou a integrar a estrutura da Secretaria de Trabalho e Ação Social, através da criação da Coordenadoria de Direitos Humanos, além de alterar sua composição.

O CMULHER de Picos possui particularidades históricas em relação aos outros Conselhos. Como é possível ver no Quadro 06, existiram duas leis municipais de criação deste Conselho. A primeira, de 2011, durante a gestão do prefeito Gil Paraibano, criou o CMULHER, vinculado a então Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS), responsável por fornecer ao Conselho o suporte técnico e operacional necessário para a sua implementação.

Em 2014, com a mudança de gestão, o CMULHER foi extinto pelo então prefeito, Kléber Eulálio, gerando mobilização de algumas entidades representativas deste segmento, na luta pela volta do Conselho, como podemos ver no discurso abaixo.

A União das Mulheres Picoenses (UMP) chamou as Entidades para se reunir no auditório da Secretaria e fazer a proposta de tentar recolocar o Conselho novamente na organização do município. Então, partimos para a Câmara Municipal, apresentamos o projeto e, na época, a Prefeitura foi favorável e o projeto foi aprovado (CRS38).

No mesmo ano em que foi extinto, devido à mobilização de Entidades representativas deste segmento, o CMULHER foi criado novamente, estando agora vinculado a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social. Em agosto do mesmo ano foi aprovada outra lei municipal, adicionando dois novos membros em sua composição.

Dentre os Conselhos municipais escolhidos, o COMAM é o mais recente, não possui, até então, nenhuma alteração e foi criado como parte integrante do Sistema Nacional, Estadual e Municipal do Meio Ambiente.

Além das Leis de criação e alteração, todos os Conselhos municipais referidos no Quadro 06 possuem um Regimento Interno. O Quadro 07 delinea as características iniciais para identificar o perfil institucional destes conselhos: se possui sede, periodicidades das reuniões, sua natureza, composição e estrutura.

**Quadro 07: Perfil Institucional dos Conselhos Municipais de Picos-Piauí**

| <b>Conselho</b> | <b>Sede</b>      | <b>Reunião</b> | <b>Natureza</b>                                    | <b>Composição</b>          | <b>Estrutura</b>  |
|-----------------|------------------|----------------|--|----------------------------|---|
| CMS             | Sem sede própria | Mensal         | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Tripartite e Não-paritário | - Órgão Colegiado<br>- Secretaria Executiva: 1 Secretário executivo<br>-Mesa Diretora: 1 presidente, 1 vice-presidente e 2 secretários<br>- Comissões Especiais |
| CMAS            | Com sede própria | Mensal         | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Bipartite e Paritário      | -Órgão Colegiado<br>-Secretaria Executiva: 1 Presidente, 1 Vice-presidente e 1 Relator  |
| COMAM           | Com sede própria | Mensal         | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Bipartite e Paritário      | -Plenário<br>-Presidência<br>-Coordenação Geral<br>-Comissões Técnicas Especiais  |
| CGFMHIS         | Sem sede própria | Bimestral      | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Tripartite e Não-Paritário | -Plenário<br>-Secretaria Executiva: 1 Presidente, 1 Vice-presidente e 1 Secretário  |
| CMDCA           | Com sede própria | Mensal         | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Bipartite e Paritário      | -Plenário<br>-Diretoria: 1 Presidente, 1 Vice-Presidente e 1 Secretário<br>-Comissões Setoriais   |
| COMUPI          | Sem sede própria | Mensal         | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Bipartite e Não-Paritário  | -Colegiado (membros)<br>-Direitoria: 1 Presidente, 1 Vice-Presidente e 1 Secretário<br>-Comissões de Trabalho   |
| CMULHER         | Sem sede própria | Bimestral      | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Bipartite e Paritário      | -Plenário<br>-Comissão Diretora: 1 Presidente, 1 Vice-presidente, 1º Secretário, 2º Secretário<br>-Comissões Temáticas Temporárias e Permanentes;               |
| CMDHD           | Sem sede própria | Bimestral      | Deliberativo, Normativo, Consultivo e Fiscalizador | Bipartite e Paritário      | -Plenário<br>-Secretaria Executiva: 1 Presidente, 1 Vice-presidente<br>-Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho   |

Fonte: Elaboração da autora, adaptado das Leis municipais e Regimentos Internos dos Conselhos de Picos.

Somente três dos Conselhos citados possuem “sede própria” (CMAS, CMDCA e COMAM), mesmo que em condições restritas. O CMAS possui uma Sala de Reunião específica, nas dependências da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social (SEMTAS), enquanto o CMDCA possui uma sala própria em um estabelecimento da administração pública onde funcionam outros órgãos (Conselho Tutelar, CREAS<sup>30</sup>). O COMAM, assim como o CMAS, possui uma sala específica na Secretaria ao qual está vinculado (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos), localizado no Centro Administrativo.

A precariedade estrutural, assim como a falta de localização/sede da maioria dos Conselhos, gera problemas na realização das reuniões plenárias destes canais de participação. De acordo com as informações obtidas no contato com os sujeitos da pesquisa, aliada à observação simultânea, percebe-se que há uma grande dificuldade ao marcar as Reuniões dos Conselhos que não possuem sede própria. Na maioria dos casos o Conselho torna-se dependente à estrutura do órgão vinculante (secretaria/coordenação) e, mesmo encontrando um local para a ocorrência das reuniões, não há privacidade. Além disso, o tamanho reduzido dos espaços não permite a abertura da sessão plenária ao público, indo contra alguns princípios destes canais de participação: a transparência e a publicização.

Com relação à frequência das Reuniões, de acordo com as determinações regimentais, três dos Conselhos (CGFMHIS, CMULHER, CMDHD) devem realizar as sessões plenárias, ordinariamente, a cada dois meses. Os outros Conselhos (CMS, CMAS, COMAM, CMDCA, COMUPI) devem realizar as reuniões ordinárias mensalmente. Todos os Regimentos Internos também determinam a realização de reuniões extraordinárias, convocadas pelo Presidente ou a pedido de qualquer membro do Conselho, quando há assuntos de urgência.

Observa-se que na prática, em alguns casos, os Conselhos não conseguem seguir à determinação do Regimento, por diversos fatores. Um exemplo ocorre no caso do COMUPI e CMDHD. De acordo com os CRS, estes Conselhos não realizam reuniões há vários meses. No caso do CMDHD, percebeu-se uma falta de informação dos seus próprios membros quando questionado sobre a frequência das reuniões, ocorrendo várias colocações contraditórias entre eles.

Como podemos ver no Quadro 07 todos os Conselhos caracterizam-se pela natureza “Deliberativa, Normativa, Consultiva e Fiscalizadora”. Ao fazer uma análise minuciosa das Leis de Criação e/ou Regimentos Internos destes Conselhos, percebe-se, através da leitura não só da sua natureza e finalidade, mas também de suas competências e atribuições, que todos

---

<sup>30</sup> Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

eles possuem essas quatro funções: têm poder de decisão, assessoram e apontam estratégias, fiscalizam e controlam as ações e recursos e estabelecem normas e diretrizes.

No que diz respeito à composição atual, a maioria dos Conselhos (CMAS, COMAM, CMDCA, COMUPI, CMULHER e CMDHD) são Bipartites e Paritários, pois possuem representação igual entre segmentos do Poder Público Municipal de da Sociedade Civil. Já o CMS e CGFMHIS possuem composição Tripartite e Não-Paritária, pois, possuem representação de três segmentos, numericamente distintos.

Os Conselhos municipais possuem estruturas organizadas de forma parecida, porém com nomenclaturas diferentes. Todos os Conselhos possuem o Plenário ou Colegiado, referente à reunião dos seus membros, com a função de deliberar. Em seguida, percebe-se a presença, em todos estes Conselhos, de uma Secretaria Executiva, Diretoria, Comissão Diretora ou Presidência, do qual fazem parte o Presidente, Vice-presidente e Secretários.

Em alguns Conselhos, ainda podemos encontrar o funcionamento de Comissões (Especiais, Técnicas, Setoriais, Temáticas, de Trabalho, Temporárias e Permanentes), responsáveis por desenvolver estudos, elaborar pareceres e propor políticas no âmbito de uma competência específica. Outros Conselhos, como o CMAS e o CGFMHIS, não prevêem em seus Regimentos Internos a existência ou criação de qualquer Comissão.

Percebe-se, portanto, que as condições de participação e representação, da gestão 2015-2017 dos Conselhos municipais de Picos<sup>31</sup>, estão intrínsecas às determinações estruturais precárias. Mais à frente poderemos perceber como as determinações regimentais e institucionais influem na qualidade e legitimidade da participação e da representação nesta esfera. Depois de cumprir a função de caracterização institucional dos Conselhos municipais de Picos, escolhidos para esta pesquisa, torna-se relevante identificar o perfil socioeconômico dos sujeitos da pesquisa.

#### **4.4 Perfil Socioeconômico dos Conselheiros Representantes da Sociedade**

Alguns autores consideram o perfil dos conselheiros como um importante critério de avaliação da qualidade da representação nos Conselhos (BORBA & LUCHMANN, 2010). Sabe-se que os CRS ocupam espaço nos Conselhos com vistas a representar os interesses de alguma Entidade, segmento ou instituição da sociedade civil organizada. Quando perguntado

---

<sup>31</sup> Todos os resultados da pesquisa demonstrados neste capítulo, através de tabelas e gráficos, sempre estarão relacionados à atual Gestão 2015-2017 dos Conselhos municipais de Picos

aos Conselheiros sobre a Entidade/segmento que cada um representa, identificou-se a representação de 27 (vinte e sete) entidades municipais, descritas na Tabela 02.

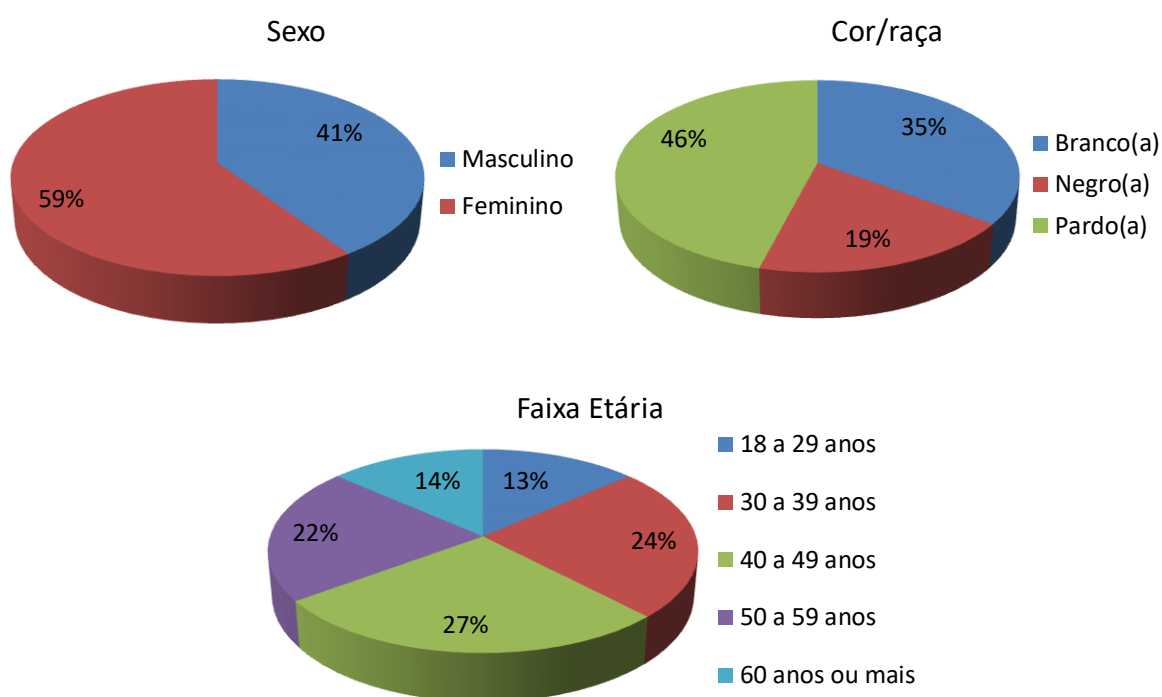
**Tabela 02: Entidades que os CRS dos Conselhos Municipais de Picos representam, em frequência e porcentagem**

| Categoria                          | Entidade  |            |             |
|------------------------------------|---|------------|-------------|
|                                    |   | Frequência | Porcentagem |
| Instituição Religiosa              | Igreja Católica   | 04         | 27%         |
|                                    | Loja Maçônica   | 02         |             |
|                                    | Igrejas Evangélicas   | 01         |             |
|                                    | Cáritas Diocesana   | 01         |             |
|                                    | Pastoral da Pessoa Idosa  | 01         |             |
|                                    | União Umbandista  | 01         |             |
| Associação                         | Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC)                | 05         | 21,6%       |
|                                    | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)   | 01         |             |
|                                    | Associação Picoense de Comunidades (APICOS)   | 01         |             |
|                                    | Associação das Profissionais do Sexo de Picos (APROSEP)   | 01         |             |
| Sindicato                          | Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Picos (SINDSERM)                                | 02         | 18,9%       |
|                                    | Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e Financeiros no Estado do Piauí (SEEBF) | 02         |             |
|                                    | Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal no Piauí (SINSEP-PI)                     | 01         |             |
|                                    | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Picos (STR)                               | 01         |             |
|                                    | Sindicato dos Trabalhadores no Comércio e Serviços de Picos (SINTRACS)                          | 01         |             |
| ONG/Movimento Social               | Abrigo dos Idosos   | 02         | 24,3%       |
|                                    | Casa Aliança  | 01         |             |
|                                    | Grupo Guaribas de Livre Orientação Sexual (GGLOS)   | 01         |             |
|                                    | Grupo Cultural Adimó  | 01         |             |
|                                    | ONG Gente Feliz   | 01         |             |
|                                    | Movimento ONG – LGBT  | 01         |             |
|                                    | Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)   | 01         |             |
| Segmento Negro – Movimento Hip Hop | 01  |            |             |
| Instituição Estudantil/Educacional | Diretório Central dos Estudantes – Universidade Estadual do Piauí (DCE-UESPI)                   | 01         | 8,1%        |
|                                    | Diretório Central dos Estudantes – Universidade Federal do Piauí (DCE-UFPI)                     | 01         |             |
|                                    | Universidade Federal do Piauí – Campus Senador Helvídio Nunes de Barro (UFPI-CHANB)             | 01         |             |
| <b>Total:</b>                      |   | <b>37</b>  | <b>100%</b> |

Fonte: Elaboração da autora, adaptado das Leis de Criação, Alteração e Portarias de Nomeação dos membros.

As Instituições Religiosas possuem uma maior representação, seguida das ONG's/Movimentos Sociais, Associações, Sindicatos e Associações Estudantis/educacionais. Segundo Raichelis (2006, p.68), “os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder público”. Os dados demonstram uma diversidade de representações nos Conselhos que, de acordo com Abers e Keck (2008), congregam um conjunto de atores com origens e interesses fragmentados e diversos. Vejamos, no Gráfico 01, o perfil destes sujeitos de acordo com as variáveis sexo, cor/raça e faixa etária.

**Gráfico 01: Sexo, cor/raça e faixa etária dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A partir de informações obtidas em respostas dos CRS ao questionário de pesquisa, percebe-se que eles são, em sua maioria, mulheres (59%), pardos (as) (46%), acima de 40 anos (63%). Alguns estudos demonstram que, no âmbito dos Conselhos, há uma presença significativa de mulheres, contrária à sua baixa participação em outros âmbitos políticos. Ao tentarem explicar a presença significativa de mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas brasileiros, Luchmann e Almeida (2010) demonstram uma inversão em relação à

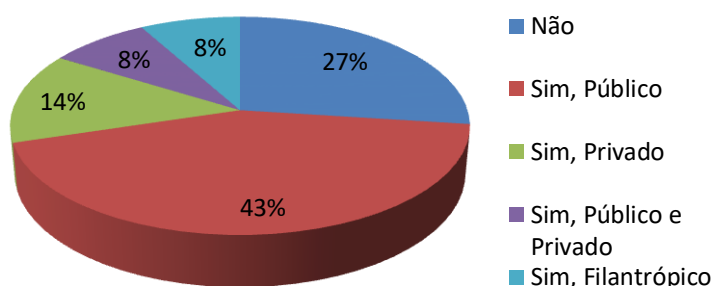
baixa representatividade política das mulheres nos espaços de representação política tradicionais – Executivos, Câmara de Vereadores e Assembleias Legislativas –, e apontam sua relação direta com as inovações nos procedimentos de escolha dos representantes nestas novas instituições participativas.

Na competição partidária eleitoral, os candidatos e as candidatas se expõem à sociedade e, portanto, ao crivo dos valores culturais mais ampla e profundamente partilhados, cujas mudanças dependem de um tempo mais longo, e nem sempre seguem um ritmo contínuo e progressivo. [...] Como contraponto, a escolha dos representantes dos Conselhos Gestores é, como vimos, mediada por organizações da sociedade civil e, em várias circunstâncias, resulta dos fóruns públicos das diversas áreas de políticas. Assim, para fazer parte dos Conselhos, os indivíduos não precisam passar pelo crivo de toda a sociedade, mas são escolhidos por suas organizações ou por outras com as quais compartilham, senão projetos políticos mais substantivos, pelo menos determinados princípios e ideias vigentes no campo de participação política nos quais estão inseridos (LUCHMANN E ALMEIDA, 2010, p. 90-91).

Sendo assim, a prevalência de mulheres nos Conselhos, de acordo com estas autoras, pode ser explicada pelos peculiares mecanismos de escolha dos representantes destes canais participativos, fundamentado na relação com entidades da sociedade civil organizada, considerando suas relações com tais organizações, sem exigir atribuições individuais que, na maioria das vezes, tornam-se as discriminações de gênero possíveis.

As outras características (cor/raça, faixa etária) também caracterizam o perfil dos conselheiros brasileiros, diagnosticado na maioria das pesquisas. Os Gráficos 02, 03, 04, e 05 desvendam as características intrínsecas ao perfil profissional e econômico dos CRS.

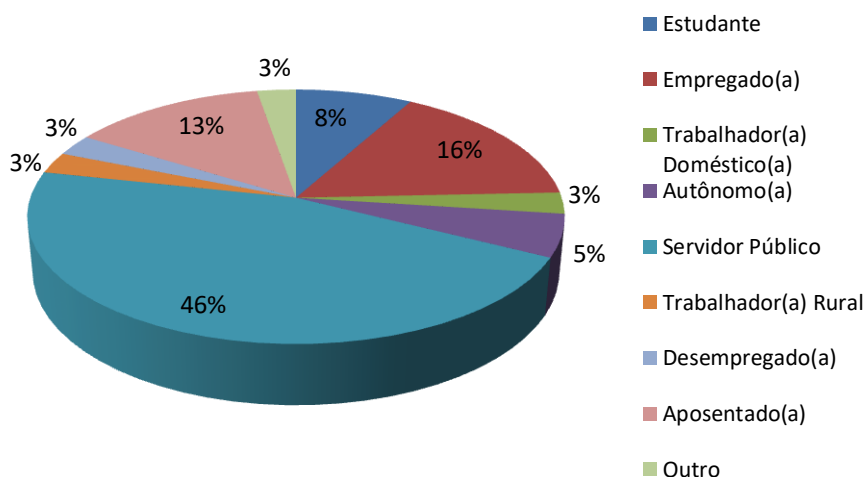
**Gráfico 02: Atividade e setor dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Quando perguntado aos CRS se eles possuem alguma atividade remunerada 24% responderam que não, enquanto 43% declaram que possuem atividade remunerada e atuam somente no setor público, 14% atuam somente no setor privado, 8% atuam em ambos os setores (público e privado) e outros 8% exercem atividade em setor filantrópico.

**Gráfico 03: Ocupação dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

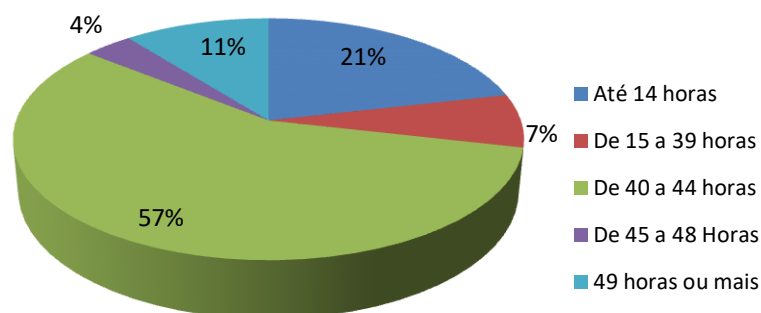
Identifica-se diversos tipos de ocupações entre os sujeitos, porém, quase metade deles (46%) são Servidores Públicos (24% contratados e 22% efetivos). Os empregados totalizam 16% (8% com carteira de trabalho assinada e 8% sem carteira de trabalho assinada). Além desses, outros 13% são aposentados, 8% são estudantes e 5% são autônomos. Os desempregados, trabalhadores domésticos e trabalhadores rurais caracterizam, separadamente, 3% cada um. Percebe-se que, não só os Conselheiros representantes do Poder Público, mas também os que representam organizações da sociedade, em sua maioria, ocupam cargos públicos<sup>32</sup>, comprovando a tendência de “elitização dos conselheiros”, onde Tatagiba (2002) observa que a maioria deles estão, profissionalmente, vinculados à este setor.

Uma variável importante que, na maioria das vezes, é colocada pelos próprios Conselheiros como um empecilho para uma maior dedicação ao Conselho diz respeito às horas de trabalho semanal em outros cargos e funções, pois, como visto anteriormente, quase todos eles possuem algum tipo de atividade principal e remuneratória.

<sup>32</sup>O Regimento Interno do CMDCA, em seu artigo 17, considera impedido de integrar o Conselho, como representante da sociedade, “todos os servidores do Poder Executivo ocupante de cargo em comissão no respectivo nível de governo”.



**Gráfico 04: Horas de trabalho semanal dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



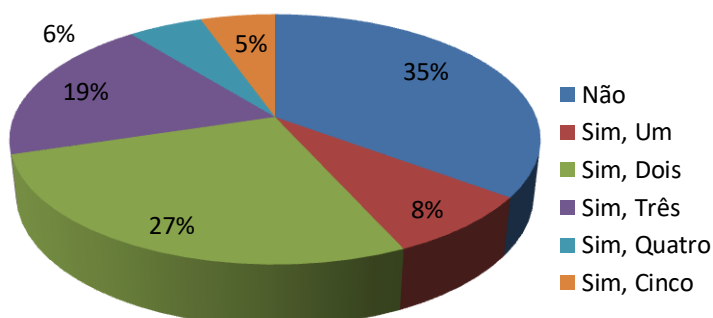
Fonte: Dados da pesquisa (2017).

O gráfico 04 demonstra que somente 28% dos CRS têm uma carga horária semanal menor que 40 horas, enquanto os outros 72% possuem uma carga horária semanal acima de 40 horas. A fala dos sujeitos, em entrevista, demonstra que a alta carga horária semanal de trabalho dificulta a atuação como Conselheiro. Segundo o CRS19,

muitas pessoas falam da questão do tempo. Todos os Conselheiros são pessoas que tem um trabalho e muitas vezes o trabalho lhe prende e lhe impata de fazer o trabalho voltado pro Conselho.

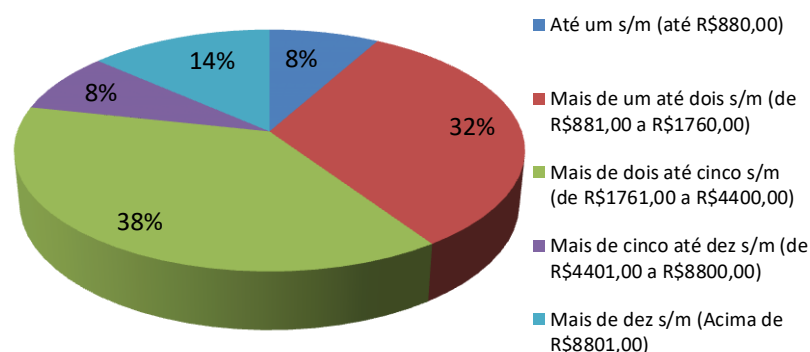
Somente no caso do COMUPI, o seu Regimento Interno determina que o Conselheiro que for Servidor “terá abonada as faltas ao serviço durante as reuniões do Conselho, ou quando estiver executando tarefas de interesse do Conselho”. Os outros Conselhos não possuem determinações regimentais para facilitar a atuação dos Conselheiros. Para saber as condições econômicas dos CRS, também é importante perceber a composição familiar (se possuem filhos) e a renda familiar mensal per capita.

**Gráfico 05: Composição familiar dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

**Gráfico 06: Renda familiar, em salários-mínimos, dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

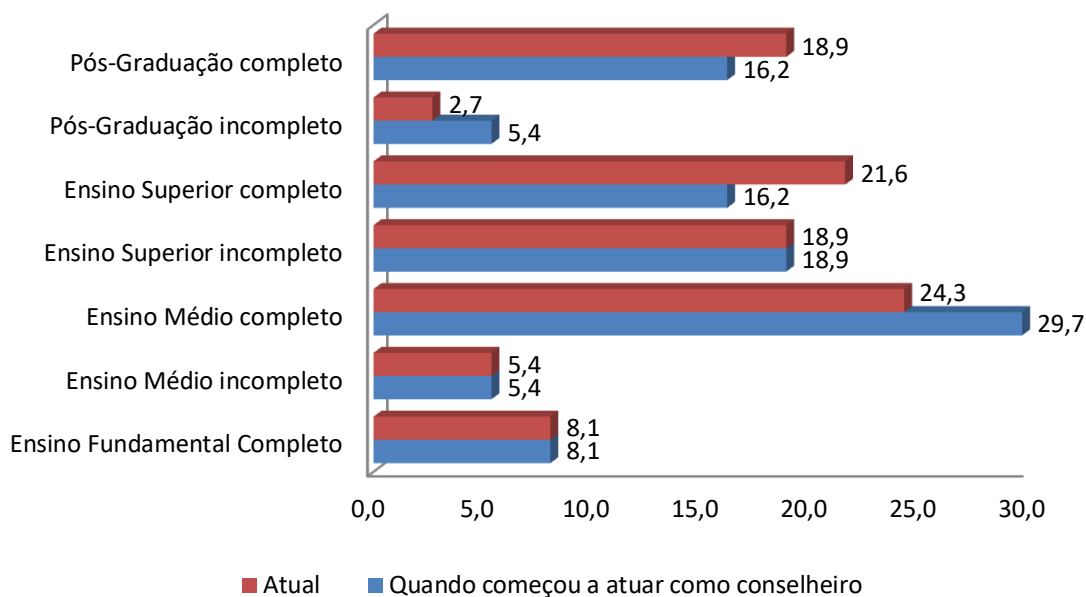
Ao analisar o gráficos 05 e 06, referentes à composição e renda familiar, percebe-se que, entre os sujeitos de pesquisa 35% não possuem filhos, 27% têm “dois” filhos, 19% possuem “três” e 8% têm somente “um” filho. Há uma média de 2,6 filhos por CRS. Ao ser questionado sobre a renda, 38% dos CRS declaram renda familiar mensal de “mais de dois até cinco s/m”, enquanto 32% possuem “mais de um até dois s/m”. Em seguida, 14% declaram uma renda familiar mensal de “mais de dez s/m”.

Cabe destacar que, de acordo com o IBGE, o salário médio da população de Picos é de 1,6 salários mínimos<sup>33</sup> e, portanto, os CRS possuem uma renda maior que a média populacional da cidade, pois, como foi demonstrado, a maioria deles possui “mais de dois até cinco s/m”, corroborando outra característica da “elitização dos conselheiros” em Tatagiba (2002).

Depois de analisar o perfil social, profissional e econômico, torna-se necessário analisar o perfil educacional dos CRS, a partir da variável “escolaridade”. O Gráfico 07 demonstra qual a escolaridade dos CRS em dois períodos diferentes – quando começaram a atuar como conselheiro e atualmente –, com vistas a compreender se houve alguma alteração neste período.

<sup>33</sup> Fonte: <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/2208007/pesquisa/19/2014>.

**Gráfico 07: Escolaridade dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A partir da leitura do Gráfico acima, percebe-se que, atualmente, mais de 40% dos CRS dos Conselhos Municipais de Picos possuem pelo menos Ensino Superior Completo e, dentre estes, 21,6% já possuem ou estão fazendo alguma Pós-graduação. Os que ainda estão cursando algum Curso Superior representam 18,9%.

Se compararmos os dados da escolaridade atual dos CRS com o período em que começaram a atuar como conselheiro, iremos perceber a seguinte mudança: enquanto a porcentagem dos que possuem Ensino Médio Completo diminuiu, houve um aumento dos que têm Ensino Superior Completo, ocorrendo um aumento no nível de escolaridade dos sujeitos da pesquisa nesse estrato de tempo.

A escolaridade atual dos CRS dos Conselhos de Picos é maior em relação a escolaridade populacional do município, pois, de acordo com informações obtidas no Atlas Brasil, entre a população de 25 anos ou mais, 33,1% possuem o Ensino Fundamental Incompleto, enquanto somente 10,1% possui Ensino Superior Completo<sup>34</sup>.

Esses dados demonstram, assim como em várias outras pesquisas (SANTOS JÚNIOR, et al, 2004; TATAGIBA, 2005; FUKS *et al*, 2004; LUCHMANN E BORBA, 2008), que, de modo geral, os conselheiros possuem renda e escolaridade acima da média da população brasileira, caracterizando uma elitização da representação nos Conselhos em relação à esses aspectos.

<sup>34</sup> Fonte: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/5133#educacao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/5133#educacao).

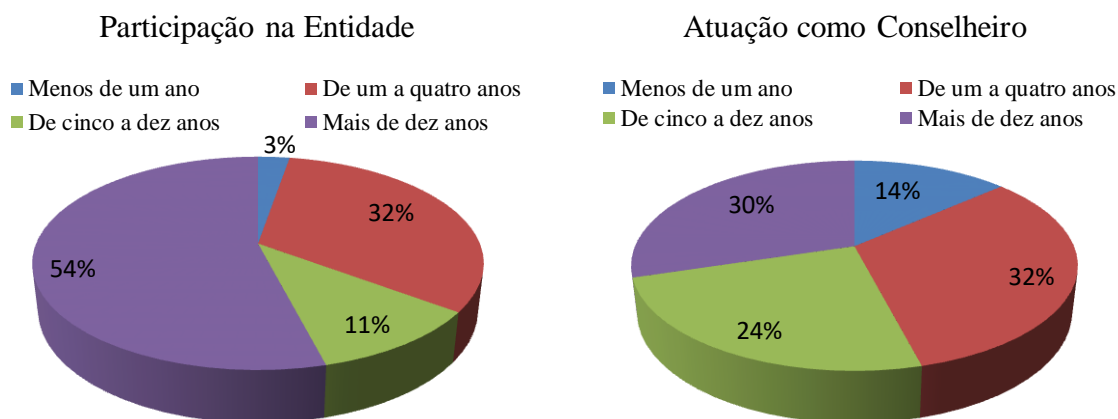
Depois de delinear o perfil socioeconômico dos CRS, a seguir, faz-se primordial compreender também o perfil político e associativo dos sujeitos da pesquisa, com vistas a analisar outras atividades de participação política.

#### 4.5 Perfil Político e Associativo dos Conselheiros Representantes da Sociedade

O ativismo político é considerado por Fuks (2002) como um importante recurso de participação. Sendo assim, é necessário identificar o perfil político e associativo dos CRS dos da gestão 2015-2017 dos Conselhos municipais de Picos-Pi, a partir da descrição e análise das seguintes variáveis: tempo de participação como conselheiro(a); tempo de participação na Entidade que representa, quantidade de mandatos, participação e frequência em Órgãos de Classe, Órgãos Comunitários, Atividades Coletivas, Ações Voluntárias e Atividades Eleitorais; posicionamento frente aos Partidos Políticos e, motivações.

Inicialmente, é importante saber qual o tempo de participação dos CRS na Entidade da Sociedade que ele representa no Conselho, assim como é necessário compreender seu tempo de atuação como conselheiro, independente do Conselho, tendo em vista a percepção do seu histórico político e associativo nesses dois canais de participação e representação.

**Gráfico 08: Tempo de participação dos conselheiros na Entidade da sociedade que representam e tempo de atuação nos Conselhos, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Mais da metade dos CRS (54%) declaram ter “mais de 10 anos” de participação na Entidade que representam, seguido daqueles que possuem “de um a quatro anos” (32%) e “de cinco a dez anos” (11%). Quando perguntado sobre o tempo de atuação como conselheiro, a maioria deles (32%) possui “de um a quatro anos” de experiência, 30% têm “mais de dez

anos” de atuação e 24% atuam “de cinco a dez anos”. A partir desses dados percebe-se que os CRS participam das Entidades que representam há muito mais tempo que sua própria atuação como conselheiro. Mais a frente, iremos perceber que a militância dos conselheiros nessas Entidades, na maioria das vezes, torna-se um dos principais motivos para a sua escolha como o representante da Entidade no Conselho.

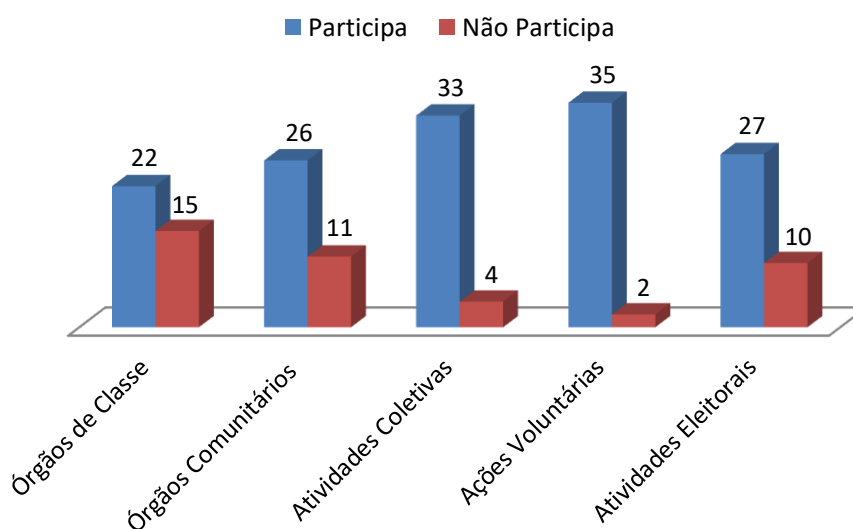
A quantidade de mandatos, no mesmo Conselho e/ou em Conselhos diferentes, revela algumas peculiaridades no funcionamento deste canal. De acordo com seus respectivos Regimentos Internos, praticamente todos os Conselhos municipais escolhidos nesta pesquisa permitem ao CRS o mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida a sua reeleição/recondução por uma única vez, em igual período. Cabe analisar se as respostas do CRS condizem com as determinações normativas.

Para analisar o tempo de mandato dos Conselheiros foi questionado, primeiramente, se eles já exerceram mais de um mandato em um único (e atual) Conselho. Predominantemente, 70% dos CRS responderam que “não” exerceram mais de um mandato no atual Conselho (o que significa que a maioria deles está no primeiro mandato), 22% correspondem aos que estão no segundo mandato, 5% estão no terceiro mandato e 3% estão no quarto mandato. Portanto, mesmo com uma baixa frequência, percebe-se que, em alguns casos, as regras normativas e institucionais não foram respeitadas.

Outra pergunta importante para compreender a atuação política dos CRS nos Conselhos, diz respeito à existência de mandatos simultâneos em Conselhos distintos. As respostas dos sujeitos demonstram que 38% deles assumem a função de conselheiro em Conselhos diferentes, seja como representante da Sociedade ou do Poder Público. Mesmo que não seja a maioria, este é um número significativo, considerando que muitas vezes os Conselheiros se limitam à escolha dos mesmos representantes das mesmas entidades.

Faz-se necessário averiguar se os CRS participam ou não de outras atividades políticas e associativas como, por exemplo: Órgãos de Classe, Órgãos Comunitários, Atividades Coletivas, Ações Voluntárias e Atividades Eleitorais. Para se chegar aos resultados desta análise foram feitas perguntas isoladas sobre cada uma das atividades, onde os CRS deveriam responder se participam ou já participaram.

**Gráfico 09: Participação dos CRS, dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em Órgãos de Classe, Comunitários, Atividades Coletivas, Voluntárias e Eleitorais, em frequência**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

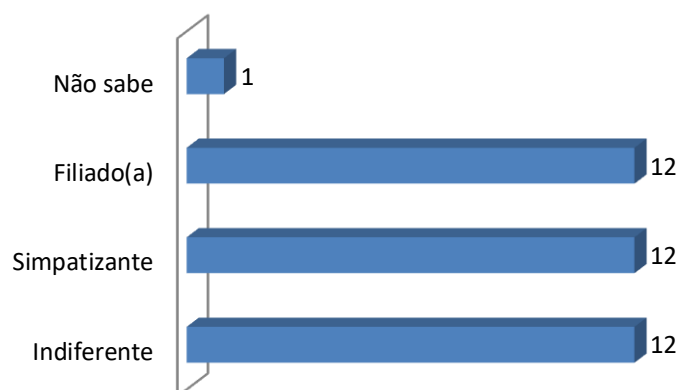
A partir da leitura do Gráfico 09, percebe-se que, dentre as atividades políticas e associativas descritas, a maioria dos CRS declararam participar de Atividades Voluntárias e Coletivas. A terceira atividade política que os CRS mais participam são as Eleitorais, seguida dos Órgãos Comunitários e, por fim, os Órgãos de Classe, com menos frequência.

Dentre os sujeitos que declaram associação a algum Órgão de Classe, quase metade deles (45%) está associado a algum tipo de Sindicato. Com relação aos Órgãos Comunitários há uma predominância da participação de mais da metade dos CRS em Associação de Bairros e Moradores (55%).

No que diz respeito a outras Atividades Coletivas, aquelas que os CRS mais participam são as reuniões locais (18%), e as ações voluntários mais frequentes consistem na participação de campanhas (17%) e doações (16%). Sobre as Atividades Eleitorais os sujeitos revelam participar, com mais frequência, de reunião (22%), seguida de convenções (21%), passeata/carreata (19%).

Depois de perceber suas atitudes frente às dinâmicas políticas da vida em sociedade, torna-se importante compreender o posicionamento dos CRS em relação aos Partidos Políticos, como veremos no Gráfico 10.

**Gráfico 10: Posicionamento dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em relação aos Partidos Políticos, em frequência**

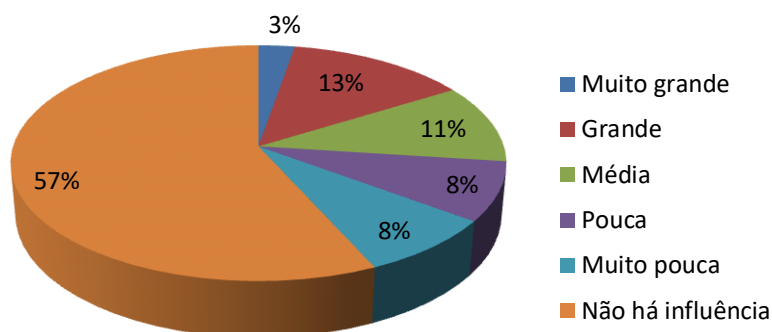


Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Ao questionar os CRS sobre o seu posicionamento frente aos Partidos Políticos, percebe-se que estes praticamente dividem suas opiniões entre aqueles que se consideram Indiferentes, Simpatizantes e Filiados (12 CRS cada), demonstrando uma diversidade de opiniões, em detrimento de não haver predomínio de um sobre o outro.

Vale ressaltar a prevalência de Partidos de Esquerda (PT, PSOL, PCdoB) entre aqueles que se declaram simpatizantes e/ou filiados a algum partido. O gráfico à seguir demonstra, na opinião dos sujeitos de pesquisa, qual o grau de influência político-partidária nas suas ações e decisões no Conselho.

**Gráfico 11: Grau de influência político-partidária nos interesses defendidos pelos CRS, segundo os mesmos, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Quando perguntado sobre a influência político-partidária nos interesses defendidos pelos CRS nos Conselhos, mais da metade deles (57%) declararam que “não há influência”. Por outro lado, a fala de alguns sujeitos em entrevista, demonstra que, na prática, “dentro do

Conselho há influências políticas e indicações específicas” (CRS10), além da “influência do partido do gestor municipal no Conselho (PT)” (CRS30), em oposição às normas regimentais que vedam, em alguns Conselhos, a manifestação político-partidária em suas atividades.

Depois de compreender diversas dimensões do perfil político e associativo dos CRS, para finalizar este tópico torna-se crucial averiguar o que motivou estes sujeitos a participarem como CRS, pois, de acordo com Ammann (1978, p.36), “a motivação afigura-se nos como um requisito de extrema importância à participação dos indivíduos e à própria ação transformadora da sociedade no contexto das relações sociais”.

**Gráfico 12: Motivações dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, para participar como representante da sociedade no Conselho, em frequência (múltiplas respostas)**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

De acordo com os dados do Gráfico 12, percebe-se que as três maiores motivações dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, para participarem como representantes da sociedade no Conselho, são: 1) cooperar na busca de melhorias coletivas; 2) a vontade de ajudar os outros; 3) defender as ideias nas quais acredita ou que acha justo.

Cada uma das respostas a esta pergunta está associada a um dos motivos para a participação política determinada por Anastasia, et al (2007) e, de acordo com as ideias destes autores, as três motivações mais frequentes nesta pesquisa correspondem à identidade/sociedade (cooperar na busca de melhorias coletivas), altruísmo (vontade de ajudar os outros) e orientação normativa (defender as ideias nas quais acredita ou que acha justo).

A Identidade/sociedade é demonstrada em uma das falas dos sujeitos, ao considerar como um dos motivos para a sua atuação como CRS a busca pela “garantia dos Direitos



Humanos para todos os seguimentos da nossa sociedade, principalmente aqueles em situação de vulnerabilidade social” (CRS9). Assim como em outra fala, o CRS11 é guiado pela orientação normativa ao demonstrar uma preocupação em

auxiliar, acompanhar e opinar sobre a elaboração de leis e execução de programas municipais que tratam de questões de interesses das mulheres. Fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação vigente relacionada aos direitos da mulher (CRS11).

O altruísmo é perceptível quando o CRS19 declara ter sido motivado pela “preocupação com o tratamento que o idoso deve ter”. Um fato perceptível, na análise das respostas às motivações, é que nenhum dos CRS considera “ter destaque individual” e “ter benefícios próprios” como um fator para esta escolha. Porém, a fala de alguns sujeitos demonstra o contrário:

Dentro do Conselho existem muitas pessoas com interesses meramente pessoais e busca de status (CRS23)

Tem pessoas que vão para o Conselho com a intenção de beneficiar o poder público ou beneficiar a sua Entidade para tirar vantagens próprias (CRS38).

Sendo assim, a partir das falas acima demonstra-se que, em muitos casos, os Conselheiros sobrepõem os interesses pessoais em detrimento dos interesses coletivos, motivados pelo “egoísmo” (ANASTASIA, et al, 2007), corroborando a substituição da representação dos interesses sociais pela representação de interesses individuais como um obstáculo à democratização (BOBBIO, 2000).

Depois de identificar o “Perfil Institucional dos Conselhos Municipais de Picos-Pi” e o “Perfil Sócioeconômico, Político e Associativo dos CRS”, é necessário desenvolver uma análise e interpretação de outros dados para compreender as características da representação e da participação, na tentativa incessante de desvendar suas particularidades e dimensões locais, com vistas a compreender seus graus de legitimação de acordo com os mecanismos de escolha/autorização, mecanismos de prestação de contas e mecanismos de participação.

#### **4.6 Legitimidade da Representação e da Participação nos Conselhos Municipais de Picos-Piauí**

As análises deste tópico serão delineadas com vistas ao alcance dos seguintes objetivos desta pesquisa: analisar o grau de legitimidade da representação e da participação nos Conselhos Municipais em Picos-PI, e interpretar as categorias “participação” e “representação”, através do comportamento das variáveis, neste contexto local.

Para se chegar aos resultados esperados é necessário obter respostas aos seguintes questionamentos: Quais os mecanismos de escolha das Entidades da sociedade e dos seus representantes? Qual a relação entre os representantes e os representados? Quais os mecanismos de prestação de conta e de participação?

As respostas a esses questionamentos irão desvendar as tensões e ambiguidades do Controle Social, advindos do processo de institucionalização da participação e da representação, na experiência dos Conselhos Municipais em Picos-PI, demonstrando as preocupações centrais desta pesquisa.

##### **4.6.1 Mecanismos de Escolha**

Para saber o grau de legitimidade da participação e da representação nos Conselhos Municipais de Picos, é necessário compreender quais os mecanismos de escolha das Entidades da sociedade e dos seus respectivos representantes, com vistas à desvendar se existe ou não uma restrição da representação das Entidades da sociedade e dos conselheiros.

O Quadro 08 possui uma síntese dos mecanismos de escolha das Entidades, CRS e Presidentes dos Conselhos municipais de Picos-PI, a partir de dados encontrados, em sua maioria, nos Regimentos Internos, Leis de Criação ou através do contato, na aplicação de entrevista ou questionário, com os sujeitos da pesquisa. Este último só foi considerado nos casos em que os documentos não mencionam as informações desejadas.

**Quadro 08: Mecanismos de escolha dos Conselhos municipais de Picos-Piauí**

| Conselho | Mecanismos de Escolha   |   |  |
|----------|---|---|--|
|          | Da Entidade   | Dos Conselheiros representantes da Entidade | Do Presidente  |
| CMS      | Eleição no Conselho   | Indicação da Entidade                       | Escolhido, por votação, entre os membros do Conselho                         |
| CMAS     | Convite do Conselho   | Indicação da Entidade                       | Escolhido, por votação, entre os membros do Conselho                         |
| COMAM    | Indicação e eleição do Conselho   | Indicação da Entidade                       | Definido por lei, como o Secretário Municipal do Meio Ambiente               |
| CGFMHIS  | Indicação e eleição do Conselho   | Indicação da Entidade                       | Definido por lei como o Secretário Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo |
| CMDCA    | Escolhida por votação em assembleia realizada entre as próprias entidades | Indicação da Entidade                       | Escolhido, por votação, entre os membros do Conselho                         |
| COMUPI   | Convite do Conselho   | Indicação da Entidade                       | Escolhido, por votação, entre os membros do Conselho                         |
| CMULHER  | Indicação e eleição do Conselho   | Indicação da Entidade                       | Escolhido, por votação, entre os membros do Conselho                         |
| CMDHD    | Eleição no Conselho   | Indicação da Entidade                       | Escolhido, por votação, entre os membros do Conselho.                        |

Fonte: Elaboração da autora, adaptado das Leis de Criação, Regimentos Internos e Entrevistas da pesquisa.

Os mecanismos de escolha são importantes instrumentos de autorização e, portanto, de legitimação da participação e da representação nos Conselhos. Ao analisar, primeiramente, os mecanismos de escolha das Entidades, percebe-se que isso acontece de quatro formas: a) convite do Conselho; b) indicação e eleição do Conselho; c) eleição do Conselho; d) escolhido por votação em Assembleia realizada entre as próprias entidades.

O primeiro caso ocorre com o CMAS e o COMUPI, quando o próprio Conselho escolhe as Entidades da sociedade que terão representação, sem a realização de eleição no qual todas as Entidades do município teriam a mesma oportunidade de participarem. Cabe também destacar que “somente é permitida a participação no CMAS de entidades juridicamente constituída e em regular funcionamento”.

No segundo caso, o COMAM, CGFMHIS e CMULHER fazem uma indicação inicial das Entidades que participarão, posteriormente, de eleição. Percebe-se, neste caso, que mesmo havendo eleição, inicialmente o Conselho indica as Entidades que irão concorrer entre si e,

portanto, prevalece uma limitação às escolhas deste canal. De acordo com um dos entrevistados:

Na hora de escolher as Entidades existe um boicote e eles (os Conselhos) escolhem as Entidades que sabem que irão conseguir manobrar [...]. Quem mais incomoda deve ficar de fora porque não é do seu interesse” (CRS38).

Portanto, a partir da fala deste sujeito entende-se que, mesmo nos casos onde há votação, não há uma articulação e divulgação a todas as Entidades com interesse em ter representação no Conselho.

O CMS e CMDHD representam o terceiro caso, onde há eleição aberta à todas as Entidades da sociedade que possuem os pré-requisitos necessários para concorrer. O Regimento do CMDHD determina que “a eleição das entidades da sociedade civil será convocada pelo próprio Conselho, por meio de edital, e publicado no Diário Oficial dos Municípios do Piauí”, prevendo “critérios que possibilitem uma representação plural e democrática da sociedade civil e atenção a todos os segmentos da população”. (PICOS, 2013).

A escolha das Entidades no CMDCA possui certa peculiaridade, em relação aos outros Conselhos, pois, estas são escolhidas através de votação em assembleia realizada entre as próprias Entidades. De acordo com o Regimento Interno deste Conselho:

As entidades pertencentes a um determinado segmento e/ou que prestem determinada modalidade de atendimento poderão se candidatar e participar do processo de escolha livremente, sendo considerada eleita a mais votada, ficando as demais como suas suplentes, pela ordem de votação. (PICOS, 2016).

Percebe-se que os dois primeiros mecanismos de escolha das Entidades se restringem às decisões e indicações do Conselho, enquanto os dois últimos são abertos ao público e, por isso, todas as Entidades representativas do segmento no município podem se candidatar e concorrer em condições de igualdade.

Ao perguntar aos CRS se houve transparência e divulgação no processo de escolha da Entidade, a maioria (81%) respondeu que “sim”, enquanto 19% declararam “não” haver transparência e divulgação. As condições normativas e institucionais reveladas na análise documental demonstram que somente em alguns Conselhos ocorre de fato este processo de publicação e abertura, à sociedade picoense, dos processos de escolha das Entidades.

Depois de escolher as Entidades que terão cadeira nos Conselhos, é necessário escolher os representantes da sociedade civil. Em todos os casos percebe-se que é a própria

Entidade que indica dois de seus membros, um titular e um suplente, para lhe representar nas sessões plenárias, com vistas à exercer a função de deliberar, fiscalizar e controlar o Conselho. Alguns estudos demonstram que, na maioria dos casos, a indicação pela entidade é o mecanismo mais utilizado pelas organizações não governamentais (BORBA & LUCHMANN, 2010). Vejamos relatos dos sujeitos entrevistados à respeito deste assunto:

Em regra geral o que acontece é o presidente (da Entidade) se auto-indicar e fazer uma indicação de mais um nome do seu interesse (CRS38).

Para representar a Entidade não existe um limite máximo de mandato (CRS19).

Os Conselhos sempre centralizam as mesmas pessoas. Na maioria dos Conselhos a diretoria é composta por representantes do Estado (CRS13).

Percebe-se, nas falas acima, uma preocupação, por parte de alguns CRS, com a escolha limitada e restrita dos representantes da Entidade no Conselho. De acordo com um dos entrevistados, “já foram feitos debates nos Conselhos, com vistas a tentar mudar esta situação, sugerindo a exigência de Assembléias para a eleição dos dois representantes da Entidade” (CRS38). Porém, estas pautas não passaram de sugestões no papel. O CRS13 sugere a existência de um maior controle dos conselheiros por parte da Entidade, além da necessidade de um mecanismo para despertar a sociedade sobre a existência dos Conselhos.

Todas essas informações demonstram que a escolha dos representantes da sociedade é bastante flexível, o que permite a predominância, por diversos mandatos, dos mesmos sujeitos, caracterizando uma baixa rotatividade dos CRS.

Outro ponto importante diz respeito a análise dos mecanismos de escolha do Presidente, uma vez que este assume a função de representar o Conselho frente à sociedade e às autoridades. Faria e Ribeiro (2011) verificam que, na maioria das vezes, as orientações normativas dos Conselhos conferem poderes decisórios ao Presidente e, por isso, torna-se relevante compreender quais os procedimentos para a escolha deste cargo.

Entre os Conselhos citados, 06 (seis) deles escolhem seu Presidente por meio de votação entre os seus membros e, em muitos casos, o Regimento Interno determina que o cargo seja alternado entre representantes do Poder Público e da Sociedade. Nos outros dois Conselhos (COMAM e CGFMHIS) a escolha do Presidente já é definida pelas suas Leis de Criação, que determinam a ocupação deste cargo pelos respectivos Gestores da Secretaria ao qual estão vinculados (Secretário Municipal do Meio Ambiente e Secretário Municipal de Obras, Habitação e Urbanismo).

A determinação dos secretários gestores da política pública vinculada ao Conselho, como presidente deste canal, de acordo com Faria e Ribeiro (2011), tem efeitos perversos, pois:

Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo ante os demais segmentos que participam dessas instituições (FARIA E RIBEIRO, 2011, p.129)

Na prática, até mesmo nos Conselhos onde as eleições consistem numa determinação regimental para a escolha do Presidente, ocorrem controvérsias. Como exemplo, houve o caso do CMULHER, onde um dos sujeitos relatou que no início da atual gestão a primeira Presidente escolhida era representante da Sociedade. Porém, o processo de votação foi burlado e uma nova eleição foi feita, para a escolha de outra pessoa, representante do poder público (CRS38), demonstrando um maior poder de influência do Estado sobre a sociedade.

Um dos Conselheiros do COMUPI relatou que, mesmo com a determinação regimental de eleição do presidente, não houve votação “mas um consenso entre os conselheiros” (CRS19). Neste caso, os Conselheiros escolheram, entre si, “uma pessoa que tem uma melhor representação e identificação com o Conselho”. (CRS19). Compreendido como as Entidades, CRS e Presidentes são escolhidos, o Gráfico abaixo nos mostra, de acordo com os sujeitos da pesquisa, quais são os principais fatores para sua indicação/escolha.

**Gráfico 13: Fatores de indicação dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em frequência (múltiplas respostas)**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Ao perguntar aos CRS quais os principais fatores para a sua indicação ao cargo no Conselho, as alternativas respondidas com mais frequência foram: “milância política na Entidade”, “militância política em outros Conselhos” e “ser sua área de atuação profissional”. Como foi demonstrado anteriormente, muitos dos CRS possuem um histórico de atuação em Entidades da sociedade civil e, até mesmo, em outros Conselhos, o que acaba se tornando um importante critério de escolha dos representantes.

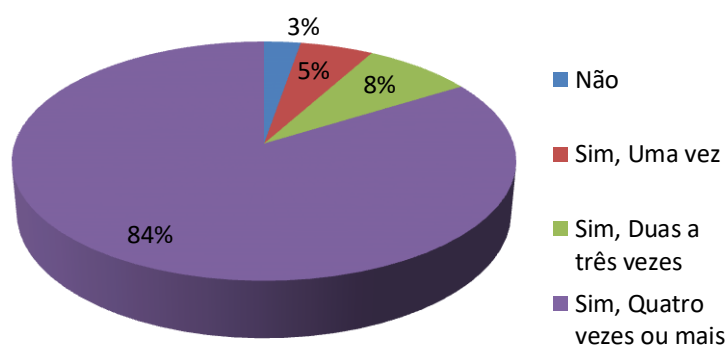
Depois de responder ao primeiro questionamento deste tópico, revelando as formas de autorização/legitimação das Entidades e CRS, a seguir iremos enfatizar os mecanismos de prestação de contas entre os representantes e representados.

#### 4.6.2 Mecanismos de Prestação de Contas

A descrição e análise dos mecanismos de prestação de contas irão desvendar como ocorre a relação entre os representantes e representados, permitindo perceber se há uma aproximação ou distanciamento entre eles, o que avalia a qualidade da representação nos Conselhos Municipais de Picos.

Quando perguntado aos CRS como ocorre a articulação entre eles (representantes) e o seus representados, a maioria deles (46%) declararam obter um contato com todos os membros das Entidade Representada, 32% assume contato tanto com a Entidade representada, quanto com outras Entidades do mesmo segmento/tema, 19% possuem contato somente com a diretoria da entidade representada, enquanto 3% revelam não terem nenhum contato com os segmentos representados. Para averiguar esta informação, foi perguntado aos CRS se eles participam, e qual a frequência, das reuniões e atividades da Entidade que representam.

**Gráfico 14: Participação e frequência dos CRS dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em reuniões e atividades da Entidade, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A maioria esmagadora dos CRS declara participar das reuniões da Entidade e 84% frequentaram estas atividades “quatro vezes ou mais”, nos últimos 12 meses, confirmando, assim, o contato dos representantes com a Entidade Representada. Entretanto, não é apenas o contato que define a qualidade da representação.

De acordo com Young (2000; 2006), são necessários procedimentos adicionais de prestação de conta, onde os representantes possam debater com os cidadãos as ideias, interesses e políticas defendidas, com vistas a responder as expectativas dos representados. Por isso, outras perguntas foram feitas com o objetivo de medir o grau de qualidade e legitimidade desta representação, com base nos seguintes mecanismos de prestação de conta definidos em Borba e Luchmann (2010):

a) Informa: Com que frequência você mantém a entidade/segmento que representa informada sobre as atividades desenvolvidas no Conselho? b) Consulta: Com que frequência você consulta a entidade/segmento antes de tomar posição nas decisões do conselho? c) Discussão: Com que frequência você discute com a sua Entidade os assuntos que estão em pauta no Conselho e discute com o Conselho os assuntos que estão em pauta na Entidade? d) Orientação: Com que frequência você é orientado pela entidade/segmento que representa para atuar no Conselho?

Como alternativas, os sujeitos poderiam declarar as seguintes frequências: I) Nunca; II) Raramente, em casos urgentes; III) Às vezes, quando diz respeito à assunto importante para a Entidade; IV) Muitas vezes, não somente quando diz respeito à assunto importante para a Entidade; V) Sempre.

Tais mecanismos buscam averiguar as funções tanto dos representantes quanto dos representados, pois, ambos possuem responsabilidades frente à legitimidade da representação (YOUNG, 2006; DOWBOR, HOUTZAGER & SERAFI, 2008). O segmento representado deve fornecer informações, opiniões e promover discussões com o grupo, entidade ou movimento (DOWBOR, HOUTZAGER & SERAFI, 2008).

Borba e Luchmann (2010) analisam as respostas a tais questões a partir de dois indicadores: o primeiro está associado aos mecanismos de vínculo entre representantes e representados no processo de decisão política, através das respostas às questões “orientação” e “consulta”; e, o segundo, denominado *accountability*, é obtido por meio de respostas às questões “informa” e “discussão”.

Em relação ao primeiro indicador (vínculo entre representantes e representados no processo de decisão política), as respostas dos sujeitos demonstram que os representantes possuem forte vínculo com os representados, pois, mais da metade dos sujeitos são orientados



pela entidade/segmento de alguma forma, seja “sempre” (38%) ou “muitas vezes” (5%), assim como consultam a Entidade “sempre” (33%) e “muitas vezes” (5%), antes de tomar decisões no Conselho.

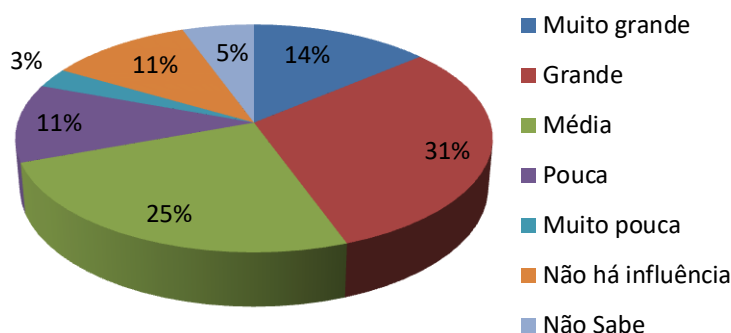
Na análise do segundo indicador (*accountability*), no que diz respeito a manter a Entidade “informada” sobre as atividades desenvolvidas no Conselho, mais da metade respondeu que faz isso “sempre” (51%). Verifica-se que a maioria dos conselheiros alega “discutir” com a Entidade os assuntos que estão em pauta no Conselho, seja “sempre” (43%) ou muitas vezes (5%). Numa outra direção, um número menor de CRS discute com o Conselho “sempre” (14%) e “muitas vezes” (13%), os assuntos que estão em pauta na Entidade.

Os resultados demonstram, semelhante à análise de Borba e Luchamnn (2010), que a maioria dos conselheiros, de alguma forma, presta contas com seus representantes através da informação e discussão com as Entidades. Os CRS demonstram uma frequência maior de discussão das pautas do Conselho na Entidade, do que das pautas da Entidade no Conselho. Isso pode ser sentido na fala abaixo de um dos sujeitos de pesquisa, Conselheiro representante da FAMCC.

A Famcc hoje atua praticamente em quase todos os Conselhos da cidade (saúde, meio ambiente, habitação, mulher, direitos humanos) e quando ela escolhe e delibera uma pessoa pra representar a Entidade ela deixa bem a vontade. Nós é que temos a preocupação de está fazendo a prestação de contas, repassando pra ela como é que ta o funcionamento (do Conselho), como é que nós estamos exercendo a nossa função e representando de fato a Famcc (CRS19).

Percebe-se que, dentre os mecanismos de *accountability*, há uma preocupação maior dos CRS em manter aproximação com a Entidade, em detrimento de uma preocupação menor dos Conselheiros quando questionado sobre o inverso – a necessidade de discussão das pautas da Entidade no Conselho –, o que consiste em umas das principais atribuições deste cargo no que tange à colocação dos ideais e interesses dos seus representados nas pautas das reuniões do Conselho. Sendo assim, qual seria o grau de influência dos interesses dos segmentos representados nas pautas e decisões dos CRS?

**Gráfico 15: Grau de influência dos interesses dos segmentos representados nas pautas e decisões dos CRS, dos Conselhos municipais de Picos-Pi, em porcentagem**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Dentre os CRS dos Conselhos Municipais de Picos-Pi, 30% declaram um “grande” grau de influência dos interesses dos segmentos representados nas suas pautas e decisões, seguido dos que têm uma influência média (24%), muito grande (14%) e pouca (11%). Cabe destacar que outros 11% dos sujeitos revelaram “não haver influência” dos interesses dos segmentos representados nas suas pautas e decisões, demonstrando que ainda há alguns conselheiros que consideram sua atividade autônoma e desvinculada dos seus representados.

Outro mecanismo importante de prestação de conta dos Conselheiros refere-se à existência ou não de um mecanismo, desenvolvido pela Entidade que ele representa, para avaliação da sua atuação. Ao ser questionado sobre a existência, ou não, deste mecanismo, de um lado, mais da metade deles (60%) relataram a inexistência de algo parecido e, do outro lado, 24% declara a ocorrência de avaliação através de reunião somente com a direção da Entidade, enquanto 16% acontecem em reunião plenária com todos os membros da Entidade. À seguir, depois de averiguar os mecanismos de prestação de conta, veremos outros mecanismos de participação e atuação dos Conselheiros no Conselho.

#### 4.6.3 Mecanismos de Participação

As particularidades da participação dos CRS, dos Conselhos municipais de Picos-Piauí, serão descritos através da análise da frequência destes sujeitos na elaboração das pautas de reuniões, debates, contestações, propostas, entre outros. Aliada a informações obtidas na análise documental, esta discussão irá demonstrar, além do grau de participação dos CRS, se existem divergências entre as propostas e deliberações apresentadas por representantes da sociedade e representantes do Estado.

As informações a seguir referem-se aos principais mecanismos de participação dos CRS: apresentação de propostas; propostas aceitas por deliberação; início do debate; sequência ao debate; contestação; fiscalização das deliberações.

Os dados obtidos nesta pesquisa demonstram que, dentre os 37 CRS, somente 5% declararam “nunca” apresentar propostas nas reuniões do Conselho. Todos os outros disseram apresentar propostas em alguma frequência, seja sempre (35%), muitas vezes (8%), às vezes (30%) ou raramente (19%). Dentre os CRS que apresentam propostas nenhum deles relatou que suas propostas “nunca” foram aceitas por deliberação, enquanto a maioria deles declararam que suas propostas são aceitas, somente, “às vezes” (34%).

Quando perguntado aos sujeitos sobre a frequências em que eles inciam o debate a maioria deles (27%) declararam que o fazem “às vezes”, seguido daqueles que responderam “nunca” (24%) e “muitas vezes” (19%). Em relação a dá sequência ao debate, as alternativas mais respondidas correspondem às respostas “às vezes” e “muitas vezes”, referentes, cada um, a 27% dos sujeitos.

Outra importante variável de avaliação da participação dos conselheiros nos Conselhos refere-se à contestação aos temas em debate nas reuniões, o que demonstra sua insatisfação ou discordância com os assuntos e decisões. Dentre os CRS, mais da metade deles (63%) “às vezes” constestam os temas em debate e, em sequência, os que reponderam “muitas vezes” e “sempre” representam, respectivamente, 19% e 11%.

Além dos mecanismos de participação internos delineados acima, existe outro mecanismo externo, ou seja, que não é executado durante as reuniões do Conselho, que os CRS devem cumprir: a fiscalização de tudo que diz respeito às deliberações do Conselho, com vistas a averiguar se tais decisões estão ou não sendo cumpridas. Quando perguntado aos CRS a respeito desta questão, 35% e 32% responderam que fiscalizam as deliberações “às vezes” e “sempre”.

A análise dos dados descritos acima nos permite compreender os mecanismos de participação a partir de algumas considerações elementares: primeiramente, ao comparar as respostas das duas primeiras perguntas, percebe-se uma proporcionalidade entre aqueles que apresentam propostas para discussão nas reuniões do Conselho e os que têm suas propostas aceitas por deliberação. Em segundo lugar, se somarmos as porcentagens “às vezes”, “muitas vezes” e “sempre” referentes à participação no início, sequência e contestação ao debate, observar-se-á que os CRS inciam menos o debate e contestam mais.

O início do debate geralmente é pré-determinado pelo Regimento Interno do Conselho como função de um dos membros do Órgão Colegiado ou Secretaria Executiva do Conselho,

o que explica a baixa frequência de participação dos CRS no início das reuniões, além de comprovar, de acordo com um dos sujeitos de pesquisa, a existência de uma “questão hierárquica, na hora de iniciar o debate das reuniões do Conselho” (CRS12).

Da mesma forma, a escolha das pautas das reuniões também é, na maioria dos casos, uma competência restrita ao Presidente do Conselho e, por isso, não ocorre a participação dos conselheiros nesta função, limitando suas possibilidades de apresentação de propostas. Para uma análise minuciosa a respeito dos mecanismos internos de participação dos CRS é necessário a interpretação não só das suas respostas aos questionários e entrevistas, mas também das determinações normativas e institucionais dos Regimentos Internos.

No que diz respeito às pautas das reuniões, em alguns casos elas são determinadas exclusivamente pela Presidência (CMAS, COMAM e CMULHER), sem abertura para a participação dos outros membros neste processo de decisão. Em outros casos (CMS, CMAS, CGFMHIS, COMUPI e CMDHD) ocorre uma abertura para os Conselheiros poderem propor temas e assuntos, apresentarem sugestões e formularem questões de ordem. Vejamos o que dizem alguns Conselheiros a respeito da elaboração das pautas de reuniões:

Sobre as reuniões e como ocorre a escolha das pautas, é o Presidente quem elabora com a Secretária e nós representantes vamos ouvir, uma vez por mês, o que ela traz de proposta para nós podermos discutir juntos e poder aprovar (CRS11).

Como é um colegiado o Presidente não é soberano em tudo. Quem delibera são as assembleias. Dentro das reuniões é criada a pauta, cada Conselheiro tem alguma coisa pra ser discutido e leva o assunto no dia (CRS19).

Neste momento estamos passando por discussões, pois a Presidente faz mais de três meses sem realizar (marcar) nenhuma reunião do Conselho. Nós, que somos membros, não podemos tomar nenhuma decisão sem comunicar e, por isso, fica difícil (CRS11).

De acordo com as observações dos sujeitos de pesquisa percebe-se que, na prática dos Conselhos municipais de Picos, existem momentos em que os Conselheiros podem participar na escolha das pautas das reuniões, podendo incluir demandas, propostas e sugestões. Entretanto, não há como negar que, mesmo nessa situação, as propostas devem ser previamente apreciadas e aprovadas pelo Presidente do Conselho, demonstrando uma organização hierárquica que, muitas vezes impede o funcionamento e continuidade das ações do Conselho, como demonstra a fala acima do CRS11.

Em relação à apresentação de propostas e manifestações dos CRS nas sessões plenárias, a maioria dos Conselhos possui determinações regimentais para tal funcionamento.

Somente o Regimento do CMAS não faz menção às questões relacionadas a este assunto. Em todos os casos as propostas devem consistir em apresentação de resoluções, recomendações, moções, requerimentos, emitir pareceres, sugestões, indicações, soluções, temas e assuntos para deliberação do Plenário. Na maioria das vezes (COMAM, CGFMHIS, CMDCA COMUPI, CMDHD), quando o Conselheiro desejar fazer uso da palavra, o mesmo deve ser solicitado ao Presidente, que poderá conceder ou negar, e determinará o tempo necessário para a manifestação do Conselheiro sobre o assunto.

Depois de observar as determinações regimentais e algumas falas dos CRS a respeito da elaboração das pautas de reuniões dos Conselhos e possibilidades de apresentação de propostas e manifestações dos Conselheiros, percebe-se que alguns mecanismos de participação dos Conselheiros são limitados e restritos às condições normativas e institucionais.

A análise destes mecanismos também nos permite compreender se existem divergências entre as propostas e deliberações apresentadas por representantes da sociedade e representantes do Estado. Para o alcance deste resultado, primeiramente foi perguntado aos CRS com que frequência as propostas dos representantes da Sociedade e do Estado são aceitas por deliberação nas reuniões dos Conselhos Municipais de Picos-PI. Em seguida, os sujeitos foram questionados a respeito da relação com os representantes da Sociedade e do Estado.

Ao perguntar aos CRS, em questionário, sobre a frequência em que as propostas dos representantes da Sociedade e do Estado são aceitas por deliberação nas reuniões dos Conselhos, os dados demonstram que não há muita diferença de aceitação entre as propostas dos representantes da Sociedade e do Estado, pois, as porcentagens entre os dois são, em sua maioria, semelhantes. Entretanto, sob o ponto de vista de alguns relatos, em entrevista em profundidade,

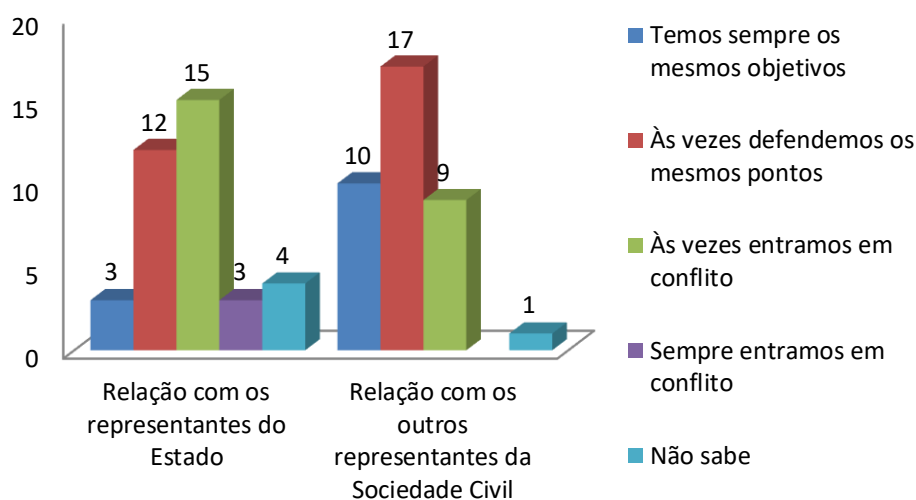
Às vezes, muitas coisas não são aprovadas por falta de recurso que o fundo não cobre. As pessoas do governo têm acesso direto a tudo do governo e, por isso, tem mais chance de aprovar deliberações (CRS9).

Portanto, considerando essa abordagem, os representantes do poder público possuem uma situação de vantagem em relação aos representantes da sociedade, na hora de terem suas propostas aprovadas por deliberação em Conselho, tendo em vista a sua maior aproximação e facilidade no acesso aos recursos.

Tatagiba (2002) demonstra que a igualdade numérica de representação, por si só, não determina um equilíbrio nas decisões, devido à heterogeneidade de interesses entre os atores da sociedade civil e do Estado. Para esta autora a tendência é que o princípio da paridade, aliada às características da nossa cultura política, gere desequilíbrios no processo decisório diante das vantagens do governo. Enquanto a sociedade civil possui dificuldades para abreviar seus interesses e seus representantes no Conselho assumem somente uma função consultiva, o Estado é quem possui em mãos o poder de decisão (TATAGIBA, 2002).

Ainda com vistas a analisar os mecanismos de participação dos CRS, eles foram questionados sobre sua relação entre si e com os representantes do Estado, tendo por objetivo assimilar até que ponto suas ideias e interesses estão em comum acordo ou em conflito.

**Gráfico 16: Relação dos CRS, nos Conselhos municipais de Picos-Pi, em frequência**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

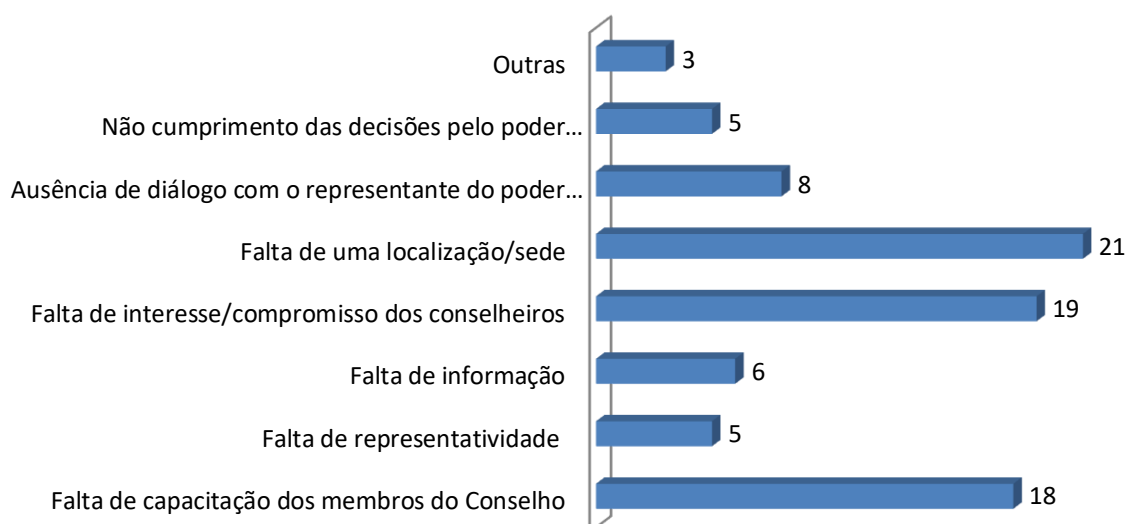
Percebe-se que existe uma diferença dos CRS na sua relação entre si e na relação com os representantes do Poder Público Municipal. Se, de um lado, os CRS têm “sempre” ou “às vezes” objetivos em comum entre si com maior frequência, por outro lado, a presença de conflitos “às vezes” ou “sempre” são mais presentes na relação com os representantes do Estado, o que comprova as diferenças de opiniões entre estes dois segmentos.

Há vários relatos da existência de conflitos entre os membros do Conselho. De acordo com o CRS38, “o conflito existe devido à confusão existente entre as entidades e governo. Muitas delas não entendem que o interesse do Conselho é beneficiar a Comunidade e não o

seu próprio interesse”. Os dados demonstram que as possibilidades de uma atuação conjunta do Estado e da sociedade são sempre tensas e permeadas pelo conflito (DAGNINO, 2002).

Por fim, as duas últimas perguntas feitas aos CRS buscaram obter uma avaliação, a partir de suas opiniões, das principais dificuldades e resultados no funcionamento dos Conselhos municipais de Picos-Pi, na Gestão 2015-2017. As respostas a tais questionamentos também demonstram, de alguma forma, particularidades da participação dos conselheiros. Vejamos primeiro, de acordo com os Conselheiros, quais as principais dificuldades no funcionamento dos Conselhos municipais.

**Gráfico 17: Principais dificuldades no funcionamento dos Conselhos municipais de Picos-Pi, na opinião dos CRS, em frequência (múltiplas respostas)**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A partir da opinião dos sujeitos de pesquisa, a “falta de uma localização/sede” dos Conselhos, a “falta de interesse e compromisso dos conselheiros” e a “falta de capacitação dos membros do Conselho” são as três principais dificuldades no funcionamento destes canais de participação no município de Picos-Pi. As falas dos sujeitos retratam muito bem essas dificuldades vivenciadas em praticamente todos os Conselhos municipais:

As principais dificuldades são a desunião dos componentes, acomodação, falta de interesse e compromisso. O Conselho não tem referência/localização, e isso não é um interesse da gestão (CRS1).

Recursos financeiros insuficientes, ausência constante de Conselheiros nas reuniões ordinárias, aumento cada vez mais significativo de denúncias de violações de direitos humanos, carência de local adequado para a realização das reuniões dos conselhos, entre outras (CRS9).

A falta de recursos para capacitação, falta de repasse de recursos e estrutura para as atividades. As capacitações, quando ocorrem, são feitas por outras instituições. Falta de interesse dos membros, por não serem remunerados (CRS11).

A “falta de uma localização sede” de quase todos os Conselhos já foi revelada na caracterização institucional e pode-se dizer que a maioria dos CRS a consideram como principal dificuldade no funcionamento dos Conselhos. A “falta de interesse e compromisso dos Conselheiros” é outro grande problema no funcionamento do Conselho, que gera uma fragilidade na participação e representação dos seus membros. De acordo com a fala de um dos sujeitos entrevistados “a Entidade às vezes escolhe o nome dos representantes, mas eles pouco participam das reuniões” (CRS38).

A função de Conselheiro (seja representante da sociedade ou do poder público), por ser considerada de relevância pública, não é remunerada<sup>35</sup>. Muitos sujeitos de pesquisa demonstram ser esse o principal fator para o desinteresse das pessoas em ocuparem este cargo. De acordo com alguns CRS:

Nem todos querem participar do Conselho, por que não é uma atividade remunerada (CRS9).

São cargos voluntários e, por isso, não há tanto compromisso (CRS18).

Tudo que é voluntário cansa. Quando existe uma remuneração existe confusão das pessoas querendo participar e quando é um trabalho voluntário não (CRS19).

De acordo com a fala de alguns CRS, a não-remuneração, aliado a outros fatores, gera o desinteresse e desestímulo dos Conselheiros, resultando em consequências negativas para a qualidade da participação e representação destes sujeitos<sup>36</sup>. Eles próprios assumem que não participam ativamente das atividades dos Conselhos.

Minha atuação no Conselho começou bem, mas logo começou a falhar por conta das frequências em reuniões (CRS11).

Enquanto Conselheira de direitos humanos posso afirmar que o meu desempenho deixa muito a desejar. Assim também é com os demais Conselheiros. Temos horário a cumprir em nossos locais de trabalho e não há transporte disponível para visitas domiciliares (CRS9).

---

<sup>35</sup> Somente no Conselho Tutelar, os Conselheiros são remunerados. Por esse e outros motivos este Conselho não foi incluso na pesquisa.

<sup>36</sup> O fato da não-remuneração dos Conselheiros apresentar aspectos negativos, não significa que nos casos onde este cargo é remunerado não haja dificuldades. Ambas as situações apresentam aspectos positivos e negativos que não cabe à este estudo definir.



Além da falta de estrutura e compromisso dos seus membros, a “falta de capacitação dos membros do Conselho”, foi a terceira dificuldade mais relatada entre os CRS, confirmando as considerações de Gohn (2001), a respeito da capacitação dos conselheiros como uma das necessidades e lacunas dos Conselhos Gestores. De acordo com Gohn:

A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica de pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-la, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, não-regulada, outorgada, passiva (2001, p.95).

Depois de descrever e analisar as dificuldades dos Conselhos em Picos, veremos à seguir, no Gráfico 18, de acordo com os sujeitos da pesquisa, quais os principais resultados no funcionamento dos Conselhos municipais de Picos.

**Gráfico 18: Principais resultados no funcionamento dos Conselhos municipais de Picos-PI, na opinião dos CRS, em frequência (múltiplas respostas)**



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Inicialmente, cabe ressaltar uma percepção em relação à dificuldade dos sujeitos de pesquisa na hora de escolher, entre as alternativas, quais os três principais resultados do Conselho, o que demonstra uma incerteza quanto ao assunto.

Na opinião dos CRS e de acordo com suas experiências no cotidiano dos Conselhos municipais, estes canais apresentam como principais resultados, no contexto do município de Picos-PI, a “fiscalização”, “deliberações importantes para as Políticas Públicas” e “melhoria

na qualidade de vida dos segmentos representados”<sup>37</sup>. Algumas falas nos reportam às atividades de fiscalização exercidas pelos Conselhos, por meio de seus membros como, por exemplo:

A gente teve na última gestão um trabalho de fiscalização para ver como que funciona de fato aqui no nosso município as políticas voltadas para os idosos. Nós sabemos que aqui a quantidade de pessoas idosa é bem grande. Fizemos uma semana de trabalho voltado exclusivamente para acompanhar os idosos e saber como eles estavam sendo atendidos, em clínica, transporte coletivo, entre outros (CRS19)

No que diz respeito às ações de fiscalização, alguns autores à consideram uma atividade, na maioria das vezes, burocrática e rotineira, limitada ao registro e fiscalização de entidades, emissão de relatórios e pareceres, avaliação de prestação de contas, entre outros. Sem uma estrutura adequada (essa foi uma das dificuldades diagnosticadas no Gráfico 17), essa função “exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantêm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos” (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012, p.86).

Ao exercerem as funções acima, segundo Almeida e Tatagiba (2012), os Conselhos também deliberam, porém, incidindo mais na fase de implementação da política do que no planejamento. Alguns estudos demonstram que a maioria das discussões e decisões estão relacionadas ao funcionamento e dinâmica organizacional interna dos Conselhos (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012).

Não há como negar um dado importante desta última pergunta. Uma das alternativas – o “controle social sobre as decisões da prefeitura” –, apresentou a menor frequência, entre as respostas dos sujeitos, não sendo este, portanto, considerado, pela maioria, como um importante resultado do Conselho. Em contrapartida, ações de fiscalização e deliberações sobre as políticas públicas são consideradas resultados e consistem, de alguma forma, em mecanismos de controle sobre a gestão pública. Entretanto, relatos dos sujeitos demonstram que tais atividades, na maioria das vezes, limitam-se às questões burocráticas e rotineiras, vinculadas à própria organização dos Conselhos, não incidindo de fato sobre o planejamento, gestão e fiscalização das políticas públicas municipais.

---

<sup>37</sup>No que diz respeito ao apontamento, pelos CRS, da “melhoria na qualidade de vida dos segmentos representados” como um dos principais resultados no funcionamento dos Conselhos de Picos, a presente pesquisa, por limitar-se ao objetivo de análise das características institucionais da participação e da representação nestes mecanismos, não permite compreender se este é de fato um resultado do seu funcionamento.

Recordando a hipótese central de pesquisa, relacionada às tensões e ambiguidades sobre quem exerce controle sobre quem no interior dos Conselhos, os CRS possuem diversas opiniões a este respeito. Alguns dos sujeitos demonstram uma visão otimista dos Conselhos ao considerar que ele “possibilita a oportunidade de questionar, propor e fiscalizar” (CRS30). Por outro lado, há o predomínio de opiniões contrárias que, mesmo acreditando, em parte, em bons resultados no funcionamento do Conselho, não defendem a existência de um controle efetivo, das representações da sociedade organizada, sobre as decisões e ações do poder público municipal.

Por mais que o Conselho funcione, ele não exerce de fato influência e controle sobre a gestão. Os próprios conselheiros, quando sentem que o Conselho não tem resolutividade, abandonam o cargo (CRS9).

Os Conselhos funcionam mais como uma justificativa para que o Estado diga que haja uma participação popular. É uma fachada de uma dita democracia. A opinião dos Conselhos não é considerada. Ele é uma estratégia do Estado para receber um aval da sociedade, forjada pelas relações de poder e de autoridade (CRS25).

Verifica-se, portanto, que existem diversas opiniões entre os CRS, às vezes a favor e outras vezes contra a efetivação de um controle do poder público, por parte dos conselheiros. Porém, não há como travar essa discussão no âmbito abstrato e geral. É necessário compreender, através da descrição e análise dos dados, se, na prática, ocorre uma falta de transparência nos mecanismos de escolha, restrição da representação das entidades da sociedade e dos conselheiros, divergências de deliberação entre os representantes da sociedade e do poder público e representatividade fragilizada.

A análise do grau de legitimidade da participação e da representação, nos Conselhos municipais em Picos-PI, permite demonstrar as particularidades e dimensões dos mecanismos de escolha, mecanismos de prestação de contas, de representação e de participação em âmbito local, a partir das seguintes considerações:

a) Enquanto os mecanismos de escolha das Entidades, em sua maioria, se restringem às decisões e indicações do Conselho, a escolha dos representantes da sociedade é bastante flexível e permite a predominância, por diversos mandatos, dos mesmos sujeitos, caracterizando uma baixa rotatividade dos CRS.

b) Sobre os mecanismos de prestação de conta, observa-se que os representantes têm forte vínculo com os representados e assumem alguns mecanismos de prestação de conta, por meio da informação e discussão com a Entidade dos assuntos que estão em pauta no

Conselho. Porém, eles não se preocupam, da mesma maneira, em discutir com o Conselho os assuntos que estão em pauta na Entidade.

c) Em relação aos mecanismos de participação, percebe-se que a elaboração das pautas de reuniões e apresentação de propostas e manifestações dos Conselheiros nas reuniões são restritas às condições normativas, institucionais e à organização hierárquica. Os representantes do poder público possuem vantagem, em relação aos representantes da sociedade, na hora de terem suas propostas aprovadas por deliberação, prevalecendo a existência de conflitos entre estes segmentos.

A partir das informações obtidas em análise documental e aplicação de questionários e entrevistas com os CRS dos Conselhos Municipais de Picos, pode-se considerar que existe uma contradição entre os seus objetivos previstos em lei e o cotidiano de suas práticas? A institucionalização da participação e da representação, na experiência dos Conselhos Municipais em Picos-PI, serve ao Controle Social do Estado pela Sociedade, ou ao controle das Entidades da sociedade pelo Estado?

As primeiras percepções obtidas em análise de campo revelam que as condições institucionais e normativas, aliado às contradições e ambiguidades do dia-a-dia dos Conselhos, impõem mecanismos estratégicos ocultos de escolha das Entidades da sociedade e de seus respectivos representantes, limitam-se aos interesses do poder público e conduzem à falta de rotatividade e à representação restrita e homogênea por um grande período de tempo, dentro dos Conselhos municipais. Portanto, percebido essas peculiaridades no lócus de pesquisa, demonstra-se a existência das duas primeiras hipóteses pontuais.

A observação, não só às respostas e comentários aos questionários, mas, principalmente, a aplicação de entrevista em profundidade com alguns dos CRS, permitiu perceber algumas contradições entre eles quando o assunto refere-se às relações de poder. A análise permite demonstrar que os representantes da sociedade possuem uma situação de desvantagem em relação aos representantes do poder público municipal, prevalecendo um conflito de interesses e ideias entre os dois segmentos, o que corrobora a terceira hipótese específica da pesquisa: a existência de divergências de deliberação.

A maior aproximação com os órgãos do poder público municipal, permite aos seus representantes uma facilidade na aceitação de suas propostas, por deliberação, que os representantes da sociedade não possuem. Portanto, como afirma Tataba (2002), não há como negar a vitória da luta democrática através da inserção da sociedade nestes novos canais de participação; entretanto, o Estado continua sendo o protagonista nas tomadas de decisões.

Por fim, a análise dos mecanismos de prestação de conta e de participação demonstra que os CRS, por mais que possuam uma forte relação com os representados, ainda não possuem clareza no que diz respeito à representação legítima. Existe uma aproximação entre os representantes e representados, através da participação ativa nas atividades da Entidade. Porém, essa aproximação, por si só, não garante uma qualidade na participação e representação. Os resultados verificam que não há uma discussão dos representantes, junto aos Conselhos, dos interesses e ideias que estão na pauta dos seus representados (Entidade/segmento), assim como mais da metade dos CRS declaram não ter tanta influência dos interesses dos segmentos representados nas suas pautas e decisões. Essas observações cumprem com a missão de desvendar a representatividade fragilizada: quarta hipótese pontual. Outros mecanismos permitiram a revelação da fragilidade da participação dos Conselheiros representantes da sociedade nas atividades dos Conselhos municipais de Picos-Pi, durante da gestão 2015-2017.

Se “uma representação legítima requer uma participação ativa por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais” (LUCHMANN, 2007, p.165), funcionando “como um espelho dos interesses e aspirações da sociedade” (TEIXEIRA 2001, p.45), demonstra-se que a fragilidade da representação, no *locus* de pesquisa, sem o reflexo dos interesses dos seus representados, está associada a um baixo grau de legitimidade.

A participação e representação real, desvendados pelas características e peculiaridades da prática dos Conselhos municipais em Picos, não se aproxima da participação e representação ideal, consolidada nos escritos constitucionais e regulamentadores da criação e implementação dos Conselhos, no Brasil. O desvelamento das particularidades do *locus* de pesquisa escolhido, revela contradições entre os objetivos previstos em lei e o cotidiano de suas práticas. Neste caso, as condições cotidianas e institucionais dos Conselhos municipais de Picos demonstram a existência de ambiguidades que resultam em “falhas” na representação e na participação política.

É certo que os Conselhos surgiram a partir de duas premissas: a exigência legal por parte do Estado e as pressões por parte da sociedade. Desde que suas exigências foram cumpridas legalmente, estudos demonstram que, na prática, estes mecanismos funcionam como espaços públicos permeados por conflitos onde, por um lado, a sociedade civil organizada tenta, em alguns momentos, fiscalizar, controlar, deliberar e exigir ações por parte do executivo. Por outro lado, a normatização e institucionalização destes canais, pelo poder público, servem, em outros momentos, ao objetivo do Estado de controlar a sociedade civil organizada, mediada pelos seus representantes.

Portanto, não há como afirmar, no contexto dos Conselhos municipais de Picos, que é somente o Estado quem controla a Sociedade, ou somente o inverso, pois tais relações são permeadas por tensões que ora permitem aos conselheiros propor, contestar, deliberar e/ou fiscalizar, e outrora permitem ao Poder Público controlar (no sentido de interferir) nessas mesmas propostas, deliberações e ações de fiscalização, através de algumas peculiaridades demonstradas na pesquisa de campo como, por exemplo: a presidência do Conselho, na maioria das vezes, está nas mãos de representantes do poder público; o poder público, frequentemente, tem liberdade para a escolha dos representantes da sociedade, através do seu ocultamento, ou até mesmo burlando resultados; em alguns casos os representantes do poder público têm maior poder de proposição e deliberação no âmbito do Conselho; a constante falta de interesse, informação e insatisfação dos CRS, aliado à falta de capacitação dos mesmos, não os permitem, em determinados momentos, caminhar em pé de igualdade com os representantes do poder público.

As informações acima demonstram, na realidade dos Conselhos municipais de Picos, a existência de obstáculos dos procedimentos de rotina (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012) aliados a uma “baixa capacidade propositiva”, e “reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (TATAGIBA, 2002, p. 57).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao travar um debate sobre “Participação e Representação nos Conselhos municipais”, a construção do diálogo entre autores contributivos à pesquisa percorreu um longo percurso teórico, conceitual e histórico, desde os primeiros escritos, perpassando as principais teorias democráticas clássicas, contemporâneas e atuais, em meio aos acontecimentos históricos políticos brasileiros que culminaram no surgimento deste novo canal de democracia participativa e representativa, onde muito se questiona sobre as consequências de sua institucionalização, seu grau de legitimação e controle social.

As teorias democráticas giraram em torno da tentativa incessante em construir uma ideia hegemônica para tornar-se exemplo aos governos em busca deste ideal, ora defendendo a participação direta dos cidadãos – como Rousseau (1973) e Pateman (1992) –, e outrora tentando incorporar mecanismos indiretos e institucionais de representação – como Locke (2006) e Dahl (2005), – em detrimento da impossibilidade de todos participarem e decidirem. Posteriormente, frente a essa oposição, novas teorias aliaram a participação e a representação (Bobbio, 2000; Avritzer, 2003, 2007; Young, 2006; Luchmann, 2007) num novo formato democrático que visualiza a capacidade de integração entre ambos.

Na realidade brasileira, as formas históricas de participação e representação política – comunitária, popular, social e cidadã –, sofreram alterações inconstantes, entre altos e baixos e idas e vindas, ao adaptar-se aos diferentes governos, quase sempre impregnados pelo objetivo obscuro de centralização do poder e das decisões. Após duros anos de um regime militar autoritário, começou-se a plantar novas sementes para a redemocratização da sociedade, pela via da construção de novas esferas institucionais participativas e representativas, de aproximação da sociedade às decisões do poder público.

A aproximação ao objeto de pesquisa ocorre à medida que se torna perceptível a visualização dos Conselhos dentre os novos canais participativos e representativos do Brasil democrático pós Constituição Cidadã. A junção paritária entre representantes da sociedade e representantes do poder público numa só esfera permite, em tese, uma condição de “igualdade” que, na prática, vai muito além da condição numérica para a sua efetivação: são necessárias mudanças nas relações de poder enraizadas, historicamente, sob uma cultura política patrimonialista e coronelista, onde o público (social) submete-se ao privado (individual).

Nesta perspectiva, percebe-se que a institucionalização da democracia representativa, está a serviço dos ideais de um Estado que alia o regime social ao liberal: participação e representação. A crise do mecanismo de representação eleitoral tradicional, tão atual na realidade brasileira, busca refúgio na expansão e descentralização de novos canais participativos (Conselhos, Orçamento Participativo, Fóruns, Assembléias) regulamentados pelo Estado, para a manutenção do “ideal” democrático. Porém, os resultados desta pesquisa demonstram até que ponto este novo mecanismo de participação e representação é legítimo.

A Legitimação, institucionalização e controle, consistiram, portanto, nos três aspectos sob os quais se buscou averiguar a prática dos Conselhos municipais, considerando suas particularidades, dimensões e nuances, numa realidade *in lócus*, para explicar como ocorre a participação e a representação política. Primeiramente, foi crucial compreender as condições que interferem no grau de legitimidade desta nova forma de participação e representação, a partir da revisão teórica e crítica a este respeito, baseado em autores, como Avritzer (2007), Borba & Luchmann (2010), Almeida & Tataçiba (2012).

As respostas dos CRS, às entrevistas e questionários, permitem perceber que, entre os critérios de legitimidade analisados, a afinidade, solidariedade e experiência com o tema foram perceptíveis, através das motivações dos sujeitos à participação como CRS, a partir da descoberta do tempo de experiência desses sujeitos em outras Entidades e Conselhos. Os resultados demonstram o enfraquecimento da legitimidade pela via da atuação/configuração da sociedade civil e ampliação da participação, tendo em vista a fragilidade deste aspecto frente à identificação, em alguns momentos, da falta de interesse e compromisso dos sujeitos, demonstrados em seus próprios relatos. Da mesma forma, os mecanismos de intermediação e de controle entre representantes e representados, também apresentam debilidades na realidade de estudo, pois, mesmo existindo uma aproximação física entre os CRS e as Entidade, em alguns momentos a discussão dos interesses e ideias dos representados nos Conselhos é ausente.

O desenho institucional dos Conselhos, importante critério para análise do grau de legitimação, produz, frequentemente, no âmbito destes canais de participação de Picos, obstáculos a uma participação e representação efetiva, pois instituem, na maioria das vezes, condições burocráticas e rotineiras em relação aos mecanismos de escolha, além de, às vezes, reproduzir condições hierárquicas entre poder público e sociedade, onde o primeiro possui maior poder decisório sobre o segundo. Portanto, ao conjugar teoria e prática, percebe-se que, quase todos os requisitos teóricos que aferem o grau de legitimidade da participação e da representação nos Conselhos (vistos no tópico 3.3 do capítulo 03), não estão constantemente



presentes na realidade pesquisada ou, em outros momentos, apresentam-se munidas de aspectos que fragilizam e enfraquecem sua legitimação.

Compreendido as particularidades da legitimidade e institucionalidade da participação e da representação nos Conselhos municipais de Picos, percebe-se que suas dimensões apontam, em determinados momentos, para um caminho inverso às exigências legais e, por isso, as pressões da sociedade nem sempre alcançam o controle social efetivo das ações do poder público municipal. Mesmo sem desconsiderar os ganhos permitidos na construção e implementação dos Conselhos para uma sociedade cada vez mais democrática, não podemos manter os olhos vendados frente às barreiras e empecilhos de uma prática onde o poder público encontra constantemente, na sua própria regulamentação, armadilhas para um caminho, na maioria das vezes, mais propício aos seus interesses.

Na prática, as atividades dos Conselhos municipais de Picos-PI, em geral, limitam-se à reuniões/plenárias onde não há transparência e publicação à sociedade picoense; não há boas condições de participação de outros sujeitos/cidadãos interessados; as entidades representativas e seus representantes são, na maioria das vezes, os mesmos, escolhidos pelo poder público, de acordo com seus interesses; o poder de deliberar concentra-se, com mais força, nas mãos dos representantes do Estado; há uma restrita e setorializada participação dos CRS na fiscalização das políticas públicas específicas relacionadas aos Conselhos, diante da frequente falta de interesse e estímulo dos mesmos; e, faltam ações de qualificação para que estes sujeitos tenham condições mínimas em compreender as discussões e relevância das deliberações.

Todas essas características dos Conselhos, aliadas às condições de sua institucionalidade, demonstram que, na realidade cotidiana, os representantes da sociedade civil organizada, na maioria das vezes, não possuem grande poder de proposição e deliberação frente às decisões tomadas referentes à esfera pública do município. Decisões importantes são tomadas, assinadas e passadas adiante, a respeito de questões relevantes nas políticas públicas específicas, no dia-a-dia dos Conselhos, aos olhos dos CRS. É por esse e outros fatores identificados que é possível visualizar falhas no controle social das ações públicas, pelos representantes da sociedade. Ao contrário, percebe-se que, nas reuniões plenárias, quase sempre os representantes do poder público conseguem conduzir tais decisões ao seu favor.

Considerando o alcance desta pesquisa, ela permite desvendar a preocupação inicial em compreender como ocorre a participação e a representação nos Conselhos municipais de Picos. Não há como dizer que todas as peculiaridades deste mecanismo neste município foram

incluídas nesta pesquisa, pois, este canal é permeado por diversas questões e ambiguidades impossíveis de serem tratadas num só estudo.

Como foi dito no terceiro capítulo, as características elementares dos Conselhos podem ser fáceis de serem compreendidas na simples leitura das determinações constitucionais e legislativas. Porém, quando novos debates se voltam para a sua prática cotidiana, as complexidades intrínsecas a estes mecanismos demonstram um leque de análises possíveis, sob aspectos distintos: participação da sociedade, capacidade deliberativa, representatividade, avaliação institucional, entre outros. Não é atoa que existem inúmeros estudos e pesquisas a respeito dos Conselhos (municipais, estaduais, nacionais, de políticas, de segmentos).

Através do cumprimento dos objetivos de pesquisa – identificação do perfil institucional dos Conselhos municipais de Picos; levantamento do perfil sócioeconômico, político e associativo dos Conselheiros representantes da sociedade; e, análise da legitimidade da representação e participação –, os dados descritos e analisados conseguem demonstrar a existência das hipóteses pontuais, em alguns casos, nos Conselhos municipais de Picos: a falta de transparência nos mecanismos de escolha e, conseqüente, restrição da representação das entidades da sociedade e dos conselheiros; as divergências de deliberação e representatividade fragilizada.

Porém, levando em consideração os resultados deste estudo, sua hipótese central de que existe, nos Conselhos municipais, somente um controle das organizações da sociedade, pelo Estado, não pode ser levada ao pé da letra, pois, a institucionalização e legitimação destas esferas os tornam espaços de conflitos onde, mesmo havendo, em alguns momentos, um controle por parte do poder público, de alguma forma, as pressões da sociedade ganham vez e voz na gestão pública. Mesmo enfraquecidas, na maioria das vezes, por determinações normativas e poder de influência do Estado, não se pode negar totalmente as conquistas garantidas por estes novos espaços democráticos de participação e representação.

Cabe aqui, a partir dos resultados descritos e analisados, o fomento a novos estudos e pesquisas que atrelem as condições e peculiaridades desvendadas no contexto local dos Conselhos, como espaços institucionalizados de democracia representativa e participativa, a outras determinações advindas das condições da hegemonia do capital e do Estado neoliberal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. C. R.; CAYRES, D. C. Perfil da produção acadêmica sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil. In: **36º Encontro Anual da Anpocs**. Águas de Lindóia-SP, 21 a 25 de outubro de 2012. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=7867&Itemid=76](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7867&Itemid=76)>. Acesso em 05 set. 2016.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**. Nº 109, São Paulo, jan./mar. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=is&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=is&tlng=pt)>. Acesso em 12 nov. 2016.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento Comunitário no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1981a.

\_\_\_\_\_. Considerações Críticas sobre o Conceito de Participação. **Serviço Social e Sociedade**, nº5, ano 2. São Paulo: Cortez, 1981b. p. 147-156.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; NUNES, Felipe. Motivações da participação política e da apatia em uma região metropolitana. In: AGUIAR, Neuma (org.), **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p.209-228.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômanos**. Tradução de Pietro Nasseti. 1ª ed., São Paulo: Martin Claret, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**. Nº.50, São Paulo, 2000, pp.25-46. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003)>. Acesso em 10 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300001&script=sci\\_abstract&tlng](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300001&script=sci_abstract&tlng)>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991. 208 p.

BERCLAZ, Márcio Soares. **A Natureza Político-Jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico**. Dissertação de Mestrado. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR, CURITIBA, 2013. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29933/R%20-%20D%20-%20MARCIO%20SOARES%20BERCLAZ.pdf?sequence=1>>. Acesso em 01 ago. 2016.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. – 7 ed. – São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento crítico, 63).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais). **Dicionário de Política**. 1 ed. Brasília: UNB, 1998.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 392 p. ISBN 85-7420-515-X.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 2, n. 2, jul./dez. 2010, p. 229-246. Disponível em: <[www2.pucpr.br/reol/index.php/URBE/pdf?dd1=4474](http://www2.pucpr.br/reol/index.php/URBE/pdf?dd1=4474)>. Acesso em 06 jun. 2016.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. In: **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**. UNESP, Araraquara (SP), 23 a 25 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st06-trab-aceito-0148-5.pdf>>. Acesso em 05 set. 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998. 27 p. (Pólis papers, 2).

CREMONESE, Dejalma. A Questão da Participação na Teoria Democrática Contemporânea. In: **Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre, 3 a 5 de setembro de 2008. Disponível em: <[www.ufrgs.br/nupergs/arquivos/view.php/download/...online/50aa28b848955.pdf](http://www.ufrgs.br/nupergs/arquivos/view.php/download/...online/50aa28b848955.pdf)>. Acesso em 17 mar. 2016.

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

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **One Democracy**. New Haven: Yale University Press. 1998

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Parciornik. – 1 ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 9).

DRAIBE, Sônia. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa Nepp**, n. 35, p. 1-26, 1998. Disponível em: <[http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno\\_35a.pdf](http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno_35a.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2016.

FARIA, Cláudia Féres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 378-406. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v12n2/07.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2016.

FARIA, C. F. & RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R.C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, pp. 125-135. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf)>. acesso em 15 set. 2016.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.9, n.26, p. 25-47, 1990.

\_\_\_\_\_. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 3 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2003b. – (Coleção questões da nossa época; v.84).

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 4 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. – (Coleção questões da nossa época; v.123).

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e gestão pública.** Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GONZÁLEZ, R. S. **Perspectivas sobre Participação e Democracia no Brasil.** Apresentação. (Org. Rodrigo Stumpf González). – Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. – 208 p.

GUGLIANO, A. A. Comentários sobre a Articulação entre Democracia e Participação no Plano da Teoria Social. In: GONZÁLEZ, R. S. **Perspectivas sobre Participação e Democracia no Brasil.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2007, p.11-28.

HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. In: **Coleção Os Pensadores.** Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança.** Forense – Universitária – EDUSP, 1975.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2011.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012. 363 p. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2012.** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 285 p. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2013.** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 282 p. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014.** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 126p. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

JÚNIOR, José Patrício Bispo; GERSCHMAN, Sílvia. Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, V.31, nº1, jan de 2015, pp.183-193. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2015000100183](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2015000100183)>. Acesso em 16 set. 2016.

LAISNER, Regina. Visões da democracia: o debate entre tradições e o caminho para um novo modelo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 2/2008.

LAVALLE, A. G.; ARAÚJO, C. O Debate sobre a Representação Política no Brasil: nota introdutória. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.9-12, Jan/Abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a01v2152.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2016.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização Da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos estudos**. CEBRAP [online]. 2014, n.99, pp.91-104. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci_abstract)

LIPSET, Seymour Martin. **O Homem Político**. Zahar, 1967.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. Tradução de Alex Marins – São Paulo-SP: Editora Martin Claret, 2006 – (Coleção a Obra-Prima de cada Autor).

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007, p. 139-170. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13 n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2010.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, V. 44, n.º. 1, jan/abr 2008, pp. 58-68. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/5266/2520](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5266/2520)>. Acesso em 15 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, abr de 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007)>. Acesso em: 06 jun. 2016.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**: escritos políticos. Trad. de Lívio Xavier. 5a edição, São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os Pensadores).

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, H. F. O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H. & MARTINS, C. E. (orgs.). **Política e Sociedade**. São Paulo: Nacional. 1979.

PIZZORNO, Alessandro. Notas sobre los regimenes representativos: sus crisis e su corrupción. (Trad. Godofredo Vidal de la Rosa). **Revista del Departamento de Sociologia**. Universidad Autonoma Metropolitana. Año 10, Numero 27. Enero-Abril 1995. Disponível

em: <<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/2706.pdf>>. Acesso em 14/03/2016. Acesso em 28 mar. 2016.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006. (Coleção A obra-prima de cada autor).

PLOTKE, David. **Representation is Democracy**. Constellations, Oxford, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M; CHEIBUB, J.A.; LIMONGI, F. O Que Mantêm a Democracia? **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo, Nº 90-91, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a06n4041.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2016.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os Conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. do C. A. A; TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e sociedade**. São Paulo: ano XXVII, n. 85, 2006.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). **20 Anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da Seguridade Social** / Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília: ANFIP, 2008, pp.131-148. Disponível em: <[http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro\\_da\\_20\\_anos\\_Constituicao72dpi.pdf](http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf)>. Acesso em 03 set. 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Tradução de Lourdes Santos Machado. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SANTOS, B. S. & AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

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



TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. **Cadernos ABONG**, no 7, julho de 1996.

\_\_\_\_\_. **Efetividade e eficácia dos Conselhos**. Pólis, São Paulo: Instituto Pólis, n. 37, p.97-120, 2000.

YOUNG, Iris Marion. 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

### Legislações Citadas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõem sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: DOU de 16.7.1990 e retificado em 27.9.1990.

\_\_\_\_\_. Lei 8.142 de 28 de dezembro 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: DOU de 31.12.1990.

\_\_\_\_\_. Lei 8.213, de 24 de julho 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: DOU de 25.7.1991.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.242 de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília: DOU de 16.10.1991.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: DOU de 8.12.1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.842, de 4 de Janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília: DOU de 5.1.1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DOU de 23.12.1996.

\_\_\_\_\_. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: DOU de 11.7.2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.773, de 7 de julho de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. Brasília: D.O.U. de 8.7.2003. Revogado pelo Decreto nº 6.412, de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: D.O.U. de 17.6.2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.412, de 2008. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. Brasília: DOU de 26.3.2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo-SUAS 2011: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 156 p.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Regulamenta os Conselhos de Políticas Públicas.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.986 de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Brasília: DOU

de 3.6.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo-SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015. 176 p.

PICOS. Lei Nº 1689 de 27 de setembro de 1991. Dispõem sobre a criação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 27 de setembro de 1991.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 1.749, de 24 de agosto de 1993. Cria a Conferência Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Saúde. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 24 de agosto de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 1844 de 24 de janeiro de 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, em 24 de janeiro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2131 de 08 de abril de 2005. Dispõem sobre a constituição do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso no Município de Picos – Estado do Piauí e da outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 08 de abril de 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2294 de 11 de junho de 2008. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e institui o Conselho-Gestor do FMHIS. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 11 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2356 de 05 de abril de 2010. Dispõem sobre a criação do Conselho Municipal de Direitos Humanos e das Diversidades e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 05 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2398 de 20 de maio de 2011. Cria o Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Picos – CMUHER, e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 20 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2447 de 10 de abril de 2012. Dispõem sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 10 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 2572 de 18 de junho de 2014. Dispõem sobre a criação e o funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Picos – PI e dá outras providências. Gabinete do Prefeito Municipal de Picos, Estado do Piauí, em 18 de junho de 2014.

## APÊNDICE B

### Roteiro de Entrevista em Profundidade

#### ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

- 1- Fale sobre o processo de criação, instalação e alterações (se existentes) do Conselho Municipal que você participa.
- 2- Fale sobre os mecanismos de escolha: Como ocorreu a forma de inserção da sua entidade no Conselho? Como você foi escolhido para ser o conselheiro representante da sua entidade no Conselho? Como foi escolhido o presidente do Conselho que você participa?
- 3- Fale sobre as Reuniões Plenárias periódicas. Como ocorre a escolha das pautas das reuniões? Quais as principais demandas e deliberações? Há divergência no poder de influência dos conselheiros representantes da sociedade e do Estado nas deliberações? Há algum tipo de exclusão ou hierarquia nos processos de discussão e deliberação?
- 4- Comente sobre a sua relação com os demais conselheiros representantes da sociedade e do poder público.
- 5- Fale sobre a organização e o funcionamento do Conselho que você participa, considerando os seguintes aspectos: dificuldades e resultados.

#### PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

- 6- Quais foram suas motivações para participar do Conselho?
- 7- Fale sobre a sua relação com o segmento/entidade que você representa, considerando: participação nas atividades do (a) segmento/entidade; atitudes como representante; influência dos representados.
- 8- Fale sobre sua atuação como conselheira (a), considerando os seguintes pontos: frequência, propostas, contestações, posicionamentos, ideias e interesses, fiscalização das decisões.

## APÊNDICE C

### Questionário de Pesquisa

QUESTIONÁRIO Nº \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**OBJETIVO DA PESQUISA:** Descrever, analisar e interpretar, no âmbito dos Conselhos Municipais de Picos-PI: o perfil sócioeconômico, político e associativo dos conselheiros representantes da sociedade, a legitimidade da representação, a participação e a representatividade.

**IDENTIFICAÇÃO:**

**ENTIDADE QUE REPRESENTA:**

#### PERFIL SÓCIOECONÔMICO

**1. Você é conselheiro em qual Conselho?**

- |  |  |
|--|--|
| a) Conselho Municipal de Saúde                                 | f) Cons. Mun. de Direito da Criança e do Adolescente |
| b) Conselho Municipal de Assistência Social                    | g) Conselho Municipal dos Direitos do Idoso          |
| c) Conselho Municipal de Educação                              | h) Cons. Mun. de Direito da Pessoa com Deficiência   |
| d) Cons. Gestor do Fundo Mun. de Habitação de Interesse Social | i) Conselho Municipal de Direito da Mulher           |
| e) Conselho Municipal de Meio Ambiente                         | j) Cons. Mun. de Direitos Humanos e das Diversidades |

**2. Sexo:** 1- Masculino 2- Feminino

**3. Qual a sua cor/raça?** 1- Branco(a) 2- Negro(a) 3- Pardo(a) 3- Indígena 4- Amarelo(a)

**4. Qual seu Estado Civil?** 1- Solteiro(a) 2- Casado(a) 3- Separado(a) 4- Viúvo(a) 4.4- Outro:

**5. Qual a sua Religião?** 1- Católico(a) 2- Evangélico(a) 3- Espírita 4- Sem religião 4.4- Outra:

**6. Em que Faixa Etária você se encontra?**

- 1- 18 a 29 anos 2- 30 a 39 anos 3- 40 a 49 anos 4- 50 a 59 anos 5- 60 anos ou mais

**7. Você tem algum tipo de atividade remunerada?** 1- Sim 2- Não

**8. Se a resposta for Sim, qual o setor da sua atividade?**

- 1- Público 2- Privado 4.4- Outro: \_\_\_\_\_ 5.5- Não se aplica

**9. Qual a sua atual Ocupação? (marcação múltipla)**

- |   |                                |                         |
|---|--------------------------------|-------------------------|
| 1- Estudante                                      | 4- Trabalhador(a) doméstico(a) | 9- Trabalhador(a) rural |
| 2- Empregado(a) com carteira de trabalho assinada | 5- Autônomo(a)                 | 10- Desempregado(a)     |
| 3- Empregado(a) sem carteira de trabalho assinada | 6- Empregador(a)               | 11- Aposentado(a)       |
|   | 7- Servidor público efetivo    | 4.4- Outra: _____       |
|   | 8- Servidor público contratado |                         |

**10. Quantas horas você trabalha por semana na sua ocupação?**

- |                     |                     |                     |
|---------------------|---------------------|---------------------|
| 1- Até 14 horas     | 3- De 40 a 44 horas | 5- 49 horas ou mais |
| 2- De 15 a 39 horas | 4- De 45 a 48 horas | 5.5- Não se aplica  |

**11. Quantas pessoas da sua família (contando com seus pais, irmãos, cônjuge, filhos ou outros parentes), moram com você na mesma casa?** 1- Nenhuma 2- Uma 3- Duas 4- Três 5- Quatro 6- Cinco 7- Mais de cinco

**12. Você tem filho(s)?** 1- Sim 2- Não 3- Quantos? \_\_\_\_\_

**13. Somando a sua renda com a renda dos familiares que moram com você, quanto é, aproximadamente, a renda familiar mensal em salários mínimos (s/m)?**

- |                               |  |   |
|-------------------------------|--|---|
| 1- Sem rendimento             | 3- Mais de 1 até 2 s/m (de R\$ 881,00 a R\$ 1760,00) | 4- Mais de 2 até 5 s/m (de R\$ 1761,00 a R\$ 4400,00) |
| 2- Até 1 s/m (até R\$ 880,00) |  |   |

- 5- Mais de 5 até 10 s/m (de R\$ 4401,00 a R\$ 8800,00)      6- Mais de 10 s/m (acima de R\$ 8801,00)

**14. Qual era a sua escolaridade assim que você começou a atuar como conselheiro?**

- 1- Analfabeto      4- Ensino Médio Incompleto      7- Ensino Superior Completo  
2- Ensino Fundamental Incomp.      5- Ensino Médio Completo      8- Pós-Graduação Incompleto  
3- Ensino Fundamental Completo      6- Ensino Superior Incompleto      9- Pós-Graduação Completo

**15. Qual a sua escolaridade atual?**

- 1- Analfabeto      4- Ensino Médio Incompleto      7- Ensino Superior Completo  
2- Ensino Fundamental Incomp.      5- Ensino Médio Completo      8- Pós-Graduação Incompleta  
3- Ensino Fundamental Completo      6- Ensino Superior Incompleto      9- Pós-Graduação Completa

**16. Se você têm ou está cursando Ensino Superior, qual seu curso de graduação?**

- 1- Administração      4- Direito      7- História      10- Serviço Social  
2- Biologia      5- Enfermagem      8- Letras      4.4- Outro: \_\_\_\_\_  
3- Comunicação Social      6- Geografia      9- Pedagogia      5.5- Não se aplica

**PERFIL POLÍTICO E ASSOCIATIVO**

**17. A quanto tempo a Entidade da Sociedade que você representa tem representação em Conselho?**

- 1- Menos de 1 ano      3- De 3 a 4 anos      5- De 7 a 8 anos      7- Mais de 10 anos  
2- De 1 a 2 anos      4- De 5 a 6 anos      6- De 9 a 10 anos      3.3- Não sabe/não resp.

**18. Qual seu tempo de participação na Entidade que representa no Conselho?**

- 1- Menos de 1 ano      3- De 3 a 4 anos      5- De 7 a 8 anos      7- Mais de 10 anos  
2- De 1 a 2 anos      4- De 5 a 6 anos      6- De 9 a 10 anos

**19. A quanto tempo você atua como Conselheiro representante da sociedade (independente do Conselho)?**

- 1- Menos de 1 ano      3- De 3 a 4 anos      5- De 7 a 8 anos      7- Mais de 10 anos  
2- De 1 a 2 anos      4- De 5 a 6 anos      6- De 9 a 10 anos

**20. Você já atuou como Conselheiro representante do Estado?** 1- Sim 2- Não 3- Quantas vezes?

**21. Você já exerceu mais de um mandato no atual Conselho?**

- 1- Não      3- Sim, e estou no 3º mandato      5- Sim, e já venho de mais de 4 mandatos  
2- Sim, e estou no 2º mandato      4- Sim, e estou no 4º mandato

**22. Atualmente, você exerce mais de um mandato, em Conselhos diferentes?** 1- Sim 2- Não

**23. Se a resposta for Sim, qual o outro conselho?** \_\_\_\_\_

**24. Além de ser conselheiro, você possui algum outro cargo no Conselho?** 1- Sim 2- Não

**25. Se a resposta for Sim, qual o outro cargo?**

- 1- Presidente      3- Secretário Executivo      5.5- Não se aplica  
2- Vice-Presidente      4.4- Outro: \_\_\_\_\_

**26. Com relação aos Órgãos de Classe, você é:** 1- Associado 2- Não Associado 3.3- Não sabe/Não resp.

**27. Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) a um Órgão de Classe que você é associado:**

- 1- Comissão      4- Conselho Profissional      7- Federação/Confederação  
2- Colegiado      5- Associação Profissional      4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
3- Sindicato      6- Associação Estudantil      5.5- Não se aplica

**28. Se você é associado a algum Órgão de Classe, qual sua frequência de participação nos últimos 12 meses?**

- 1- Não frequentou      2- 1 vez      3- 2 a 3 vezes      4- 4 vezes ou mais      5.5- Não se aplica

**29. Com relação aos Órgãos Comunitários, você é:** 1- Associado 2- Não Associado 3.3- Não sabe/resp.

**30. Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) a um Órgão Comunitário que você é associado:**

- 1- Associação de bairros/moradores 3- Instituição Filantrópica 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 2- Instituição Religiosa 4- Instituição Esportiva ou cultural 5.5- Não se aplica

**31. Se você é associado a algum Órgão Comunitário, qual sua frequência de participação nos últimos 12 meses?** 1- Não frequentou 2- 1 vez 3- 2 a 3 vezes 4- 4 vezes ou mais 5.5- Não se aplica

**32. Com relação às Atividades Coletivas, você:** 1- Participa 2- Não Participa 3.3- Não sabe/respondeu

**33. Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) a uma Atividade Coletiva que você participa e/ou já participou:**

- 1- Abaixo-assinado 4- Greves 7- Fóruns  
 2- Manifestações de protesto 5- Movimentos Sociais 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 3- Reuniões de grupos locais 6- Assembléias 5.5- Não se aplica

**34. Se você participa e/ou já participou de alguma Atividade Coletiva, qual sua frequência de participação nos últimos 12 meses?** 1- Não frequentou 2- 1 vez 3- 2 a 3 vezes 4- 4 vezes ou mais 5.5- Não se aplica

**35. Com relação às Ações Voluntárias, você:** 1- Participa 2- Não Participa 3.3- Não sabe/Não respondeu

**36. Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) a uma Ação Voluntária que você participa e/ou já participou:**

- 1- Doações individuais/coletivas 5- Ação ambiental 9- Grupos comunitários  
 2- Participação em campanhas 6- Atividades de cidadania 10- Participação em ONG's  
 3- Ação educacional 7- Atividades na saúde 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 4- Ação esportiva e cultural 8- Atividades informacionais 5.5- Não se aplica

**37. Se você participa e/ou já participou de alguma Ação Voluntária, qual sua frequência de participação nos últimos 12 meses?** 1- Não frequentou 2- 1 vez 3- 2 a 3 vezes 4- 4 vezes ou mais 5.5- Não se aplica

**38. Com relação a Atividades Eleitorais, você:** 1- Participa 2- Não Participa 3.3- Não sabe/Não respondeu

**39. Marque as alternativas que correspondem a uma Atividade Eleitoral que você participa e/ou já participou:**

- 1- Sou/fui candidato à Cargo Público 3- Passeata/Carreata 7- Manifestação político-partidária  
 4- Comício 4.4- Outro: \_\_\_\_\_  
 2- Trabalho gratuito para candidato 5- Reunião 5.5- Não se aplica  
 6- Convenções

**40. Se você participa e/ou já participou de alguma Atividade Eleitoral, qual sua frequência de participação nos últimos 12 meses?** 1- Não frequentou 2- 1 vez 3- 2 a 3 vezes 4- 4 vezes ou mais 5.5- Não se aplica

**41. Em relação aos Partidos Políticos você é:**

- 1- Indiferente 2- Simpatizante 3- Militante 4- Filiado(a) 3.3- Não sabe/não respondeu

**42. Se você é simpatizante e/ou militante, qual o seu Partido Político de preferência?**

- 1- \_\_\_\_\_ 3.3- Não sabe/Não respondeu 5.5- Não se aplica

**43. Se você é filiado(a), qual o seu Partido Político de filiação?**

- 1- \_\_\_\_\_ 3.3- Não sabe/Não respondeu 5.5- Não se aplica

**44. Você se considera uma pessoa informada dos acontecimentos políticos da cidade?**

- 1- Sim 2- Não 3.3- Não sabe/Não respondeu

**45. Se a resposta for Sim, quais os meios que você utiliza para se informar dos acontecimentos políticos da cidade? (marcação múltipla)**

- 1- Jornal impresso 4- Revistas 7- Conversa  
 2- Jornal Televisado 5- Redes sociais 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 3- Rádio 6- Internet 5.5- Não se aplica

**46. Qual ou quais foram os motivos principais pelos quais você escolheu participar como representante da sociedade no Conselho? (Marque até 03):**

- 1- Vontade de ajudar os outros



- |   |   |
|---|---|
| 2- Cooperar com meu grupo (de vizinhos, de colegas de trabalho, étnico, racial, cultural, etc.) | 6- Ter benefícios próprios                      |
| 3- Cooperar na busca de melhorias coletivas   | 7- Assumir a relatoria das prestações de contas |
| 4- Defender as ideias nas quais você acredita ou que você acha justo                            | 8- Ter destaque individual                      |
| 5- Fazer parte de todas as atividades demandadas pelo conselho e/ou entidade                    | 9- Participar de eventos fora do Estado         |
|   | 4.4- Outros: _____                              |
|   | 3.3- Não sabe/Não respondeu                     |

### LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

#### 47. Como se deu a escolha da entidade que você representa, para participar do Conselho?

- |                          |  |                             |
|--------------------------|--|-----------------------------|
| 1- Convite do Conselho   | 5- Eleição                               | 3.3- Não sabe/não respondeu |
| 2- Convite da Entidade   | 6- Indicação inicial e eleição posterior |                             |
| 3- Indicação do Conselho | 4.4- Outro: _____                        |                             |
| 4- Indicação da Entidade |  |                             |

#### 48. Como você foi escolhido para ser conselheiro representante da entidade no Conselho?

- |                          |  |                             |
|--------------------------|--|-----------------------------|
| 1- Convite do Conselho   | 4- Indicação da Entidade                 | 4.4- Outro: _____           |
| 2- Convite da Entidade   | 5- Eleição                               | 3.3- Não sabe/não respondeu |
| 3- Indicação do Conselho | 6- Indicação inicial e eleição posterior |                             |

#### 49. Na sua opinião, qual foi o fator para a sua indicação/eleição como representante da Entidade no Conselho? (até 3)

- |  |   |
|--|---|
| 1- Ser o presidente da Entidade                | 9- Identidade e solidariedade com o tema do Conselho          |
| 2- Afinidade com o corpo dirigente da entidade | 10- Domínio e afinidade sobre o tema do Conselho              |
| 3- Afinidade com o Conselho                    | 11- Pré-existência de um contato/identificação com o conselho |
| 4- Área de atuação profissional                | 12- Não havia outra pessoa interessada                        |
| 5- Escolaridade                                | 4.4- Outro: _____   |
| 6- Disponibilidade                             | 3.3- Não sabe/não respondeu                                   |
| 7- Militância política na entidade             |   |
| 8- Militância política em outros Conselhos     |   |

#### 50. Houve transparência e divulgação do processo de escolha do representante da entidade à todos os seus membros? 1-Sim 2- Não 3.3- Não sabe/Não respondeu

#### 51. Como ocorre a articulação entre você (representante) e os segmentos representados?

- |  |
|--|
| 1- Não há nenhum contato   |
| 2- Há um contato somente com a diretoria da entidade representada                                      |
| 3- Há um contato com todos os membros da entidade representada   |
| 4- Há um contato tanto com a entidade representada, quanto com outras entidades do mesmo segmento/tema |
| 4.4- Outro: _____  |
| 3.3- Não sabe/Não respondeu  |

#### 52. Se a resposta for o tópico 1 (não há nenhum contato), quais os fatores para tal ocorrência?

- |                                     |                             |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| 1- Desmobilização própria           | 4.4- Outros: _____          |
| 2- Desmobilização dos representados | 3.3- Não sabe/Não respondeu |
| 3- Desmobilização dos pares         | 5.5- Não se aplica          |

#### 53. Você participa das reuniões e atividades promovidas pela Entidade/segmento? 1- Sim 2- Não

#### 54. Se a resposta for Sim, qual a frequência de participação nos últimos 12 meses?

- |                   |          |                |                    |                    |
|-------------------|----------|----------------|--------------------|--------------------|
| 1- Não frequentou | 2- 1 vez | 3- 2 a 3 vezes | 4- 4 vezes ou mais | 5.5- Não se aplica |
|-------------------|----------|----------------|--------------------|--------------------|

#### 55. Com que frequência você mantém a entidade/segmento que representa informada sobre as atividades desenvolvidas no Conselho?

- |   |   |
|---|---|
| 1- Nunca  | 4- Muitas vezes, não somente quando diz respeito à assunto importante para a Entidade |
| 2- Raramente, em casos urgentes                                       | 5- Sempre   |
| 3- Às vezes, quando diz respeito à assunto importante para a Entidade | 3.3- Não sabe/não respondeu   |

#### 56. Com que frequência você consulta a entidade/segmento que representa antes de tomar qualquer posição nas decisões do conselho?

- 1- Nunca  
 2- Raramente, em casos urgentes  
 3- Às vezes, quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 4- Muitas vezes, não somente quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 5- Sempre  
 3.3- Não sabe/não respondeu

**57. Com que frequência você é orientado pela entidade/segmento que representa para atuar no Conselho?**

- 1- Nunca  
 2- Raramente, em casos urgentes  
 3- Às vezes, quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 4- Muitas vezes, não somente quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 5- Sempre  
 3.3- Não sabe/não respondeu

**58. Com que frequência você discute com a sua entidade/segmento os assuntos que estão em pauta no Conselho?**

- 1- Nunca  
 2- Raramente, em casos urgentes  
 3- Às vezes, quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 4- Muitas vezes, não somente quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 5- Sempre  
 3.3- Não sabe/não respondeu

**59. Com que frequência você discute com o Conselho os assuntos que estão em pauta na entidade/segmento?**

- 1- Nunca  
 2- Raramente, em casos urgentes  
 3- Às vezes, quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 4- Muitas vezes, não somente quando diz respeito à assunto importante para a Entidade  
 5- Sempre  
 3.3- Não sabe/não respondeu

**60. Com que frequência sua opinião é considerada no momento de elaboração das pautas de reunião dos Conselhos?** 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**61. Na sua opinião, como deve ser suas atitudes como conselheiro representante da sociedade?**

- 1- Devo fazer somente o que os segmentos representados (entidade) desejam  
 2- Devo ter liberdade para fazer somente o que acho que é melhor  
 3- Devo conciliar os interesses dos representados, com o que acho que é melhor  
 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 3.3- Não sabe/não respondeu

**62. De onde parte os interesses por você defendidos nas pautas das reuniões nos conselhos?**

- 1- Interesses próprios e específicos  
 2- Os mesmos interesses defendidos pela minha categoria profissional  
 3- Os mesmos interesses defendidos pela entidade que represento  
 4- Os mesmos interesses defendidos pelos segmentos representados em geral  
 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 3.3- Não sabe/Não respondeu

**63. Quais as ideias e interesses por você defendidos nas pautas das reuniões nos conselhos? (Até 3)**

- 1- Nenhuma  
 2- Melhoria da qualidade de vida do segmento representado  
 3- Melhoria no acesso do segmento às políticas públicas  
 4- Igualdade de condições para todos, sem qualquer forma de discriminação ao segmento representado  
 5- Prevenção às situações de violação dos direitos dos segmentos representados  
 6- Maior eficiência e qualidade das políticas públicas municipais voltadas para os segmentos representados  
 7- Maior fiscalização e transparência nas verbas destinadas às políticas públicas do segmento representado  
 4.4- Outros: \_\_\_\_\_  
 3.3- Não sabe/Não respondeu

**64. Qual o grau de influência dos interesses dos segmentos representados (entidade), nas suas pautas e decisões?**

- 1- Muito grande  
 2- Grande  
 3- Média  
 4- Pouca  
 5- Muito pouca  
 6- Não há influência  
 3.3- Não sabe/Não respondeu

**65. Se a resposta anterior for o tópico 6 (não há influência dos interesses dos representados), quais os fatores para tal ocorrência?**

- 1- Desinteresse próprio  
 2- Desinteresse dos representados

- 3- Desinteresse dos pares 5.5- Não se aplica  
4.4- Outros: \_\_\_\_\_ 3.3- Não sabe/Não respondeu

**66. Qual o grau de influência político partidária nos interesses por você defendidos nas suas pautas e decisões?**

- 1- Muito grande 3- Média 5- Muito pouca 3.3- Não sabe/Não respondeu  
2- Grande 4- Pouca 6- Não há influência

**67. Com que frequência você apresenta propostas para discussão nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**68. Com que frequência suas propostas são aceitas por deliberação nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não resp. 5.5- Não se aplica

**69. Com que frequência você inicia o debate nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**70. Com que frequência você dá sequencia ao debate nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**71. Com que frequência você contesta os temas do debate nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**72. Na sua opinião, com que frequência as propostas dos representantes da sociedade são aceitas por deliberação nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**73. Na sua opinião, com que frequência as propostas dos representantes do Estado são aceitas por deliberação nas reuniões do conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**74. Com que frequência você fiscaliza as ações referentes às deliberações do Conselho?**

- 1- Nunca 2- Raramente 3- Às Vezes 4- Muitas Vezes 5- Sempre 3.3- Não sabe/não respondeu

**75. Como é a sua relação, dentro do Conselho, com os outros representantes da Sociedade Civil?**

- 1- Temos sempre objetivos comuns 5- Sempre entramos em conflito  
2- Às vezes defendemos os mesmo pontos 6- Não há nenhuma relação  
3- Disputamos o mesmo espaço e recurso 3.3- Não sabe/não respondeu  
4- As vezes entramos em conflito

**76. Como é a sua relação, dentro do Conselho, com os representantes do Estado?**

- 1- Temos sempre objetivos comuns 5- Sempre entramos em conflito  
2- Às vezes defendemos os mesmo pontos 6- Não há nenhuma relação  
3- Disputamos o mesmo espaço e recurso 3.3- Não sabe/não respondeu  
4- Às vezes entramos em conflito

**77. Você participa e/ou já participou de atividades de capacitação para a função de Conselheiro?**

- 1-Sim 2-Não 3.3- Não sabe/Não respondeu

**78. Se a resposta for Sim, marque as alternativas correspondentes: (marcação múltipla)**

- 1- Conferências 3- Fóruns 5- Oficinas 5.5- Não se aplica  
2- Seminários 4- Cursos 4.4- Outros: \_\_\_\_\_

**79. Se a resposta for Sim, qual a frequência de participação em cursos de capacitação nos últimos 12 meses?**

- 1- Não frequentou 2- 1 vez 3- 2 a 3 vezes 4- 4 vezes ou mais 5.5- Não se aplica

**80. Como você avalia seu grau de conhecimento acerca da legislação referente às políticas públicas específicas do Conselho em que você atua?**

- 1- Muito bom 2- Bom 3- Médio 3-Ruim 4- Muito ruim 3.3- Não sabe/não respondeu

**81. O poder executivo municipal (secretaria/coordenação) vinculado ao Conselho, fornece informações ao Conselho e aos Conselheiros?**

- 1- Sim 2- Não 3.3- Não sabe/Não respondeu

**82. Você busca outras fontes de informação para subsidiar suas decisões nas deliberações do Conselho?**

1-Sim 2-Não 3.3- Não sabe/Não respondeu

**83. Se a resposta for Sim, onde você busca as outras fontes de informações?**

- |   |   |
|---|---|
| 1- Na prefeitura                                    | 6- Na internet  |
| 2- Na entidade que representa                       | 7- Nas conversas informais com outros membros do conselho |
| 3- Nos Fóruns, Conferências e Seminários            | 4.4- Outros: _____  |
| 4- Nas Normas e Legislações                         | 3.3- Não sabe/não respondeu                               |
| 5- Nos meios de comunicação impressos e eletrônicos | 5.5- Não se aplica  |

**84. Existe algum mecanismo/meio utilizado pela entidade/instituição que você representa para discutir e avaliar sua atuação no Conselho?** 1- Sim 2- Não 3.3- Não sabe/Não respondeu**85. Se sim, quais são os canais utilizados pela entidade/instituição que você representa para discutir e avaliar sua atuação no Conselho?**

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| 1- Reuniões com a direção/secretaria da entidade                     | 4.4- Outros: _____          |
| 2- Reuniões/plenárias periódicas com todos os membros da instituição | 3.3- Não sabe/não respondeu |

**86. Qual sua opinião sobre a representatividade dos Segmentos/Entidades no Conselho?**

- |  |  |
|--|--|
| 1- Não são representativas dos setores sociais           | 3- São muito representativas dos setores sociais |
| 2- São razoavelmente representativas dos setores sociais | 3.3- Não sabe/Não tem opinião                    |

**87. Na sua opinião, quais as principais dificuldades no funcionamento do conselho que você participa? Até 3.**

- |   |   |
|---|---|
| 1- Falta de capacitação dos membros do conselho   | 6- Ausência de diálogo com o representante do poder executivo |
| 2- Falta de representatividade                    | 7- Não cumprimento das decisões pelo poder executivo          |
| 3- Falta de informação                            | 8- Nenhum   |
| 4- Falta de interesse/compromisso dos componentes | 4.4- Outros: _____  |
| 5- Falta de um localização/sede e privacidade     | 3.3- Não sabe/Não tem opinião                                 |

**88. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho que você participa? Até 3.**

- 1- Melhoria da qualidade de vida dos segmentos representados
- 2- Democratização/divulgação das informações e decisões
- 3- Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município
- 4- Deliberações importantes para a política pública
- 5- Fiscalização das políticas públicas
- 6- Controle social sobre as decisões da Prefeitura
- 7- Aumento da *representatividade* das instituições sociais
- 8- Aumento do diálogo entre poder público e a sociedade
- 9- Nenhum
- 4.4- Outros: \_\_\_\_\_
- 3.3- Não sabe/Não tem opinião

**89. Comentários:**


---



---



---



---



---



---



---



---



---



---